

MANEJO Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

De la reforma al inmovilismo

Carlos Basombrío / Manuel Boluarte / Leonardo Caparrós / Enrique
Castro / Gino Costa / María Jesús Gamarra / Rafael García /
Adolfo Gazzo / Miguel Huerta / Gabriel Prado / Fernando Rospigliosi /
Ricardo Valdés / Ruben Vargas / Dante Vera / Susana Villarán

MANEJO Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

De la reforma al inmovilismo

Carlos Basombrío / Manuel Boluarte / Leonardo Caparrós / Enrique
Castro / Gino Costa / María Jesús Gamarra / Rafael García /
Adolfo Gazzo / Miguel Huerta / Gabriel Prado / Fernando Rospigliosi /
Ricardo Valdés / Ruben Vargas / Dante Vera / Susana Villarán

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL

© Instituto de Defensa Legal
Manuel Villavicencio 1191
Lince. Lima - Perú.
Teléfono: 422-0244 / 422-0725
Fax: 422-1832
www.idl.org.pe

Diciembre 2004

Depósito Legal: cmsd sdmas dm

Impresión
Gráfica Bellido S.R.L.

Una publicación del proyecto Reforma Policial y Seguridad Ciudadana del Instituto de Defensa Legal.

Índice

Introducción	7
De los autores	9
¿Por qué un cambio? "El cambio se inició, se estancó, se retomó y ahora se revocó", Fernando Rospigliosi Capurro	13
PRIMERA PARTE: EL MANEJO DE LA SEGURIDAD	
□ Siete medidas urgentes para enfrentar la inseguridad, Gino Costa Santolalla	17
□ Linchamientos o soluciones, Carlos Basombrío Iglesias	24
□ ¿Qué hacer para que la gente se sienta menos insegura?, Gino Costa Santolalla	29
□ ¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse, Carlos Basombrío Iglesias	34
□ ¿Serenazgo solución?, Fernando Rospigliosi Capurro	38
□ El mito de la ley blanda, Carlos Basombrío Iglesias	41
□ ¿Y las comisarías? ¡Muy bien gracias!, Gino Costa Santolalla	45
□ Justicia de Paz en comisarías: ¿funcionará?, Enrique Castro Vargas	49
□ Seguridad ciudadana: desafío y oportunidad de participación colectiva, Gabriel Prado Ramos	55
□ Ronderos, Policía e institucionalidad democrática, Gino Costa Santolalla	61
□ Terrorismo: fantasías y realidades, Fernando Rospigliosi Capurro	64
□ ¿Qué fue de la Paz y el Desarrollo? ¿Qué fue de los nativos de Meteni?, Rubén Vargas Céspedes	73

□ Narcotráfico, coccaleros y políticas estatales, Fernando Rospigliosi Capurro	79
□ El poder de las turbas. El desmontaje del esquema democrático para el manejo del conflicto social, Dante Vera Miller	86

SEGUNDA PARTE: LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

□ La modernización del Ministerio del Interior, Ricardo Valdés Cavassa	95
□ La Defensoría se desvanece, Susana Villarán de la Puente	101
□ OASI: una bien ganada mala fama, Leonardo Caparrós Gamarra	106
□ La política de derechos humanos, Miguel Huerta Barrón	113
□ Combustible y medicinas: la punta del iceberg (Lecciones de las licitaciones), Ricardo Valdés Cavassa	119
□ Los uniformes de la Policía Nacional del Perú: una licitación impecable, María Jesús Gamarra de Fernández	128
□ La licitación que Mufarech cuestiona, Gino Costa Santolalla	133
□ Migrar tiene su encanto, Rafael García Melgar	135
□ De los psicosociales a la comunicación, Manuel Boluarte Carbajal	142
□ Informática y telecomunicación policial. La historia interminable, Adolfo Gazzo Vega	153
□ UNOPS, un ¡¡opsss!!, Ricardo Valdés Cavassa	163
□ Envejece y ascenderás, Carlos Basombrío Iglesias	167
□ Sobre "envejece y ascenderás": Cinco réplicas a la respuesta del Ministro, Carlos Basombrío Iglesias	170
□ Señor ministro: ¿se trata de gobernar o de caer simpático?, Carlos Basombrío Iglesias	174
□ Mejor gestión = Más recursos = Mejor servicio, Gino Costa Santolalla	178
□ Mirada desde el Interior, Gino Costa Santolalla	182

Introducción

“MANEJO Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD. DE LA REFORMA AL INMOVILISMO” es una publicación colectiva impulsada por el Área de Reforma Policial y Seguridad Ciudadana del IDL. Concebida a modo de dossier está constituida por treintiún artículos firmados, casi todos inéditos, sobre una variedad de temas relevantes en estas materias.

Cada artículo es autónomo, expresa exclusivamente el punto de vista de su autor y se puede leer separadamente. Pero viéndolos como conjunto, nos encontramos ante un aporte colectivo de un equipo de profesionales peruanos, la mayoría de los cuales tuvo en los últimos años una participación destacada en la gestión del sector Interior y que conocen a profundidad los temas que abordan. El lector encontrará en todos ellos una gran actualidad en los temas tratados, una reivindicación de lo que se hizo en el Ministerio del Interior durante la reforma; a la vez que una gran preocupación por la situación del sector en la actualidad.

En la primera parte, dedicada al manejo de la seguridad, los artículos abordan temas de seguridad ciudadana, terrorismo, narcotráfico y orden público. En la segunda, dedicada a la gestión de la seguridad, se analizan diferentes temas cruciales para la vida del Ministerio del Interior y de la PNP, tales como la propia reorganización del Ministerio, el funcionamiento de instituciones claves de la reforma, como la Defensoría del Policía y la Oficina de Asuntos Internos, la política de derechos humanos, las políticas de ascensos, las licitaciones, la política de comunicaciones, el manejo de la informática y las telecomunicaciones.

Lima, diciembre del 2004

De los autores

CARLOS BASOMBRÍO IGLESIAS. Sociólogo y periodista. Fue Viceministro del Interior durante la gestión de Gino Costa y antes Jefe del Gabinete de Asesores en la de Fernando Rospigliosi. Ha sido tres veces director del Instituto de Defensa Legal y director de la revista *idee*. Es autor de diversos trabajos sobre temas de política, democracia, derechos humanos, seguridad ciudadana y relaciones civiles militares. Actualmente es miembro del equipo de seguridad ciudadana y reforma policial del IDL, columnista de *Perú 21* y consultor.

MANUEL BOLUARTE CARBAJAL. Periodista. Fue Director General de la Oficina de Comunicación Social del Ministerio del Interior durante las gestiones de Rospigliosi y Costa. Antes trabajó en la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh), en CARE-Perú, en WWF y ha realizado consultorías sobre comunicación e impacto público para diversas instituciones. Ha publicado el Manual de Prensa para Activistas en Derechos Humanos. Actualmente es asesor en comunicación política de DEVIDA.

LEONARDO CAPARRÓS GAMARRA. Abogado. Fue jefe de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior. Antes trabajó en los estudios de abogados "Berninson, Loret de Mola y Benavides" y "Echeandía, Manini y Asociados". Actualmente trabaja en la Procuraduría Ad Hoc Anticorrupción.

ENRIQUE CASTRO VARGAS. Abogado. Es miembro del proyecto de seguridad ciudadana y reforma del IDL. Fue consultor en la CVR, participó en la Secretaría Técnica para el Proceso de Descentralización y en la Iniciativa Nacional Anticorrupción (INA).

GINO COSTA SANTOLALLA. Abogado y doctor en Historia. Fue Ministro del Interior. Antes fue Viceministro de Fernando Rospigliosi. Durante el Gobierno de Transición fue

Presidente del Instituto Nacional Penitenciario. Ha sido Defensor Adjunto para Derechos Humanos de la Defensoría del Pueblo y Secretario Ejecutivo de la Comisión Ad Hoc de Indultos. Trabajó en el Centro de Derechos Humanos de la ONU y, luego, en misiones de paz en Centroamérica como asesor en temas de seguridad. Actualmente es miembro del equipo de seguridad ciudadana y reforma policial del IDL, director del Instituto Peruano de Administración de Empresas (IPAE) y consultor.

MARÍA JESÚS GAMARRA DE FERNÁNDEZ. Economista. Fue Directora General de la Oficina Sectorial de Planificación del MININTER durante la gestión de Costa y Directora General de la Oficina General de Administración durante la segunda gestión de Rospigliosi. En su larga trayectoria en la administración pública fue Viceministra de Hacienda en 1988-1989 y ha desempeñado cargos como consultora de AID, PNUD y OIM, en el Ministerio de Salud, Ministerio Público y Ministerio de Trabajo y Promoción Social.

RAFAEL GARCÍA MELGAR. Sociólogo. Fue director de la Dirección General de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior en las gestiones de Rospigliosi y Costa. Antes trabajó en DESCO en temas vinculados a proyectos de desarrollo y consultoría además de ejercer como gerente. Cuenta con una larga trayectoria como administrador y actualmente trabaja en el proyecto del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con el Fondo de Población de las Naciones Unidas.

ADOLFO GAZZO VEGA. Máster en Ciencias de la Computación. Fue Director de la Oficina de Informática y Telecomunicaciones del Ministerio del Interior en las gestiones de Costa y Rospigliosi. Ex Director de Investigación y Desarrollo de FleXko Computer GmbH (Alemania). Es consultor en temas de Tecnología de la Información a nivel nacional e internacional y autor de libros técnicos para la editora Mark und Technik (Alemania).

MIGUEL HUERTA BARRÓN. Abogado. Fue Secretario Permanente de la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y Defensor del Policía en la segunda gestión de Rospigliosi. Antes fue asistente de la Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Actualmente trabaja en al Comisión de Derechos Humanos (COMISE-DH).

GABRIEL PRADO RAMOS. Antropólogo. Es miembro del proyecto de seguridad ciudadana y reforma del IDL. Presidente de la Asociación Warma y trabajó en el Instituto para la Seguridad Ciudadana (ISC).

FERNANDO ROSPIGLIOSI CAPURRO. Sociólogo y periodista. Ha sido dos veces Ministro del Interior y Presidente del Consejo Nacional de Inteligencia. Ha publicado ampliamente sobre temas de seguridad y defensa. Ha trabajado en medios escritos, radiales y televisivos. Miembro del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y de la Asociación Pro Derechos Humanos (Aprodeh). Actualmente es miembro del equipo de seguridad ciudadana y

reforma policial del IDL, investigador afiliado al Instituto de Estudios Peruanos, columnista de Perú 21 y consultor.

RICARDO VALDÉS CAVASSA. Licenciado y Máster en Psicología, experto en recursos humanos y desarrollo organizacional. Fue Jefe del Gabinete de Asesores en la gestión de Gino Costa y Viceministro en la segunda gestión de Fernando Rospigliosi. Ha sido Gerente Corporativo y Director de Recursos Humanos en la Corporación Andina de Fomento. Además se ha desempeñado como consultor para otros organismos internacionales, así como para empresas públicas y privadas. Actualmente es Director en la empresa consultora Capital Humano y Social S. A. (CHS).

RUBÉN VARGAS CÉSPEDES. Abogado. Fue director de Defensa Nacional del Ministerio del Interior durante las gestiones de Costa y Rospigliosi. Dirigió el proyecto de Comisionados para la Paz y el Desarrollo. Antes trabajó en la Defensoría del Pueblo, específicamente en la Adjuntía de Derechos Humanos y en la Comisión Ad Hoc de Indultos. Actualmente es asesor de la Presidencia Ejecutiva de DEVIDA.

DANTE VERA MILLER. Realizó estudios en Sociología en la PUCP. Fue jefe de Gabinete de Asesores del MININTER durante la segunda gestión de Fernando Rospigliosi y ha sido asesor del Ministro de Energía y Minas Jaime Quijandría. Experto en temas de seguridad y conflictividad social. Antes trabajó en la Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo. Actualmente es asesor de la Gerencia General de Minera Yanacocha en asuntos sociales.

SUSANA VILLARÁN DE LA PUENTE. Periodista. Ha sido la primera Defensora de la Policía. Durante el gobierno de transición fue Ministra de la Mujer y Desarrollo Humano. Ha participado y dirigido varios organismos no gubernamentales trabajando en políticas sociales. Ha sido Secretaria Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y dirigente de Mujeres por la Democracia. Actualmente es miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y miembro del proyecto de seguridad ciudadana y reforma del IDL.

El Ministerio del Interior vivió un proceso intenso e indispensable de reforma en el manejo y la gestión de la seguridad. Una vez más la falta de continuidad trunca la posibilidad de consolidar políticas de Estado en el Perú.

¿Por qué un cambio?

"El cambio se inició, se estancó, se retomó... y ahora se revocó"

Fernando Rospigliosi Capurro

LA REFORMA POLICIAL que se comenzó el 2001 en el Ministerio del Interior era indispensable por muchas razones. Aquí algunas:

- El MININTER y la Policía Nacional estuvieron entre las instituciones más manipuladas por Vladimiro Montesinos y su gavilla de delincuentes. Desde el 28 de julio de 1990 hasta la caída de Montesinos, el MININTER estuvo controlado por ministros militares. Militares también controlaban los cargos que más interesaban a Montesinos, como la Dirección de Inteligencia y la Oficina General de Administración, cuya jefatura fue ocupada, entre otros, por el general EP Óscar Villanueva Vidal, conocido como el cajero de Montesinos. La mayoría de los que ocuparon el despacho del Interior la década de 1990 están presos o
- prófugos. Era indispensable una profunda limpieza y, quizás más importante, el cambio de los hábitos y costumbres impuestos por la pandilla de Montesinos.
- La Policía Nacional se había distanciado paulatinamente de la sociedad desde la década de 1980, como consecuencia de la guerra antisubversiva, que la llevó a desatender su función de combate a la delincuencia y resguardo de la seguridad ciudadana. Paralelamente, surgieron cuerpos como el serenazgo y servicios privados de seguridad, que compiten con la Policía, en una rivalidad que no beneficia a nadie y que hace que se malgasten los escasos recursos de la sociedad.
- La principal crítica de los ciudadanos a la Policía, expresada en todas las encuestas, es la corrupción.

- Las prioridades están descentradas. Las comisarías, que deberían ser el eje de la labor policial, son la cenicienta de la institución y no brindan el servicio que la ciudadanía reclama.
- Hay una inmensa escasez de recursos, pero también derroche, despilfarro y mala utilización de los mismos. Había que racionalizar y reorientar los escasos recursos.

Desde el 28 de julio de 1990 hasta la caída de Montesinos, el MININTER estuvo controlado por ministros militares. La mayoría de los que ocuparon el despacho del Interior la década de 1990 están presos o prófugos. Era indispensable una profunda limpieza y, quizás más importante, el cambio de los hábitos y costumbres impuestos por la pandilla de Montesinos.

- Los servicios esenciales que debe prestar la institución a sus miembros eran de mala calidad, no sólo por la pobreza institucional, sino por un uso deshonesto y deficiente de los mismos. Ejemplos

típicos, el Fovipol (Fondo de Vivienda) y el Fospoli (Fondo de Sanidad).

- Los abusos internos, contra los propios policías estaban extendidos, presentándose numerosos casos de corrupción administrativa.
- Las instancias encargadas de investigar y sancionar la corrupción y los abusos eran, en gran parte, cómplices de los mismos.
- De lo anterior se desprendía la imperiosa necesidad de crear organismos como la Defensoría del Policía y la Oficina de Asuntos Internos y de establecer un nuevo régimen disciplinario, moderno, justo y transparente.
- La pirámide era un globo. Existía exceso de generales y coroneles, producto de la política corrupta y populista de “mantener contenta a la gente” ascendiendo oficiales en exceso, sin preocuparse por las ineficiencias que eso generaba. A la vez, el sistema de ascensos estaba politizado y corrompido.
- La carrera policial no incentiva —al contrario, desalienta— la acción positiva, privilegiando el inmovilismo y burocratismo.

En fin, estas y muchas más razones hacían urgente e indispensable un cambio. El cambio se inició, se estancó, se retomó... y ahora se revocó.

Primera parte

EL MANEJO DE LA SEGURIDAD

Medidas concretas y viables, muchas de ellas iniciadas y ahora interrumpidas para enfrentar mejor un problema que nos agobia a todos.

Siete medidas urgentes para enfrentar la inseguridad

Gino Costa Santolalla

ADEMÁS DE CONSEGUIR el millón doscientos mil dólares que son necesarios para hacer pasar las comisarías de la capital del siglo XIX al siglo XXI —gastados en aviones y helicópteros en los que no se requiere invertir tanto— y los recursos que se requerirán para hacer lo propio con el resto de comisarías del país, el gobierno podría adoptar de inmediato por lo menos siete medidas urgentes para hacer más eficiente el trabajo de las comisarías, fundamental en cualquier estrategia de seguridad ciudadana. La mayoría de ellas no cuestan dinero, pero sí demandan decisión política.

Primero, en Lima Metropolitana es imperativo distritalizar la Policía, esto es, poner cada distrito bajo una sola autoridad policial. En la actualidad la autoridad se encuentra difu-

minada, pues en cada circunscripción distrital hay varias comisarías y casi ninguna coordinación entre ellas, porque el responsable de dicha tarea es el Jefe Metropolitano —hay diez en la capital—, quien tiene a su cargo cuatro o cinco distritos. Este es un esquema muy ineficiente de organización, que no responde a la necesidad de desarrollar políticas públicas de seguridad en el plano más local posible, esto es, el distrital.

La autoridad policial distrital debe ser responsable de lo que ocurre en su jurisdicción (ahora no lo son ni los comisarios, ni los jefes metropolitanos) y trabajar de la mano con la autoridad municipal y las vecinas y vecinos, ante quienes debe además rendir cuentas. Está demás decir que en lo operativo administrativo también debe rendirle cuentas al jefe policial

capitalino, la contraparte del alcalde metropolitano de Lima. Para que este nuevo esquema organizativo funcione bien es preciso garantizar que las jurisdicciones policiales se adecúen a las jurisdicciones distritales.

Segundo, es imprescindible dotar a las comisarías de más medios logísticos, concentrando en ellas el mayor número posible de recursos, porque ellas son las unidades policiales básicas alrededor de las cuales se organiza el trabajo policial. Más allá de los recursos que puedan proporcionar los propios municipios, interesados en tener una Policía bien equipada y motivada en su distrito, la redistribución de los vehículos del Escuadrón de Emergencia hacia las comisarías permitiría, cuando menos, duplicar su número. Los 400 vehículos con que cuenta Emergencia son más que los que tienen las comisarías de Lima, lo que resulta un absurdo. Para atender las emergencias bastaría que esa unidad tuviera una fracción de los vehículos que tiene actualmente. Esta situación debe, y puede, ser corregida de inmediato.

Simultáneamente hay que fortalecer el Escuadrón Verde creado durante la segunda gestión de Rospigliosi, pues ha dado buenos resultados en golpear a la delincuencia en la capital. Habría que incrementar su capacidad logística y desarrollar su inteligencia operativa, especialmente para desarticular las redes de microcomercialización de drogas. Es preciso garantizar que las autoridades municipales mantengan comunicación directa con el Escuadrón Verde, el jefe policial capitalino y eventualmente el Ministro del Interior, fortaleciendo así su autoridad y su margen de maniobra frente a los jefes policiales distritales. Estas medidas podrían ser

replicadas, sin dificultad alguna, en otras ciudades del país, donde corresponda.

En términos de equipamiento quedarían pendientes otras dos tareas: uno, la adquisición de un sistema de comunicación radial para la capital, toda vez que los tres existentes no se comunican entre sí y no cubren la actual demanda; dos, la adquisición de nuevas unidades vehiculares, motocicletas y bicicletas. Estas dos tareas, sin embargo, sí requieren de recursos adicionales. Con el dinero destinado a los aviones y helicópteros se tenía previsto adquirir algunos de los equipos mencionados aquí.

Tercero, un problema recurrente en las comisarías es que, según los policías, los vehículos disponibles no cuentan con suficiente combustible. Con frecuencia se condiciona la prestación de un servicio a que la ciudadanía cubra los gastos de combustible. Es probable que en algunos casos la dotación sea insuficiente; en la mayoría lo que ocurre es que el personal negocia con terceros la dotación asignada y obtiene una utilidad. Esta es una práctica que se encuentra muy extendida y es fuente de jugosas ganancias ilícitas, que ocasiona un tremendo perjuicio a la ciudadanía que se ve privada de un servicio por el que paga con sus impuestos. Esto se puede remediar.

Hoy existen tecnologías de distribución y control del uso del combustible que reducen significativamente los márgenes para las irregularidades. Basta con que se licite la adquisición, almacenaje y distribución del combustible, que ahora se realiza de una manera tan poco transparente, para que esta situación cambie. El sistema actual parece estar diseñado para que se perpetúen las irregularida-

des que se inician desde la compra misma del combustible. También es posible acondicionar los vehículos policiales al uso del gas licuado. Cualquiera de los dos sistemas será más barato y más eficiente que el actual. Sin embargo, ponerlo en práctica no será fácil por las resistencias de quienes se benefician del sistema actual en perjuicio de todos los usuarios.

Simultáneamente hay que fortalecer el Escuadrón Verde creado durante la segunda gestión de Rospigliosi, pues ha dado buenos resultados en golpear a la delincuencia en la capital. Habría que incrementar su capacidad logística y desarrollar su inteligencia operativa, especialmente para desarticular las redes de microcomercialización de drogas. Es preciso garantizar que las autoridades municipales mantengan comunicación directa con el Escuadrón Verde, el jefe policial capitalino y eventualmente el Ministro del Interior.

Cuarto, para castigar las infracciones menores a la ley, las llamadas faltas, que actual-

mente quedan impunes, es preciso que los juzgados de paz letrados operen en las comisarías, que es a donde llegan los detenidos. Una ley promulgada en enero del 2003, parte de un paquete de diez normas sobre seguridad ciudadana, dispuso esta medida, cuya implementación debía iniciarse con un programa piloto en la capital. También introdujo modificaciones al procedimiento penal de faltas para que este sea de verdad sumario. Ya existen unos cuantos juzgados en algunas comisarías del país, aunque son todavía muy pocos. Hay que multiplicar esta experiencia que ha traído buenos resultados. Pero para que ella sea efectiva, debe ir acompañada de otra medida.

Las faltas no se castigan con cárcel, sino con multa o servicio a la comunidad; en la actualidad quedan impunes, tanto porque los jueces no se toman la molestia de abocarse a su conocimiento, como porque las penas no se pueden materializar, pues no hay un sistema de cobro de multas ni la organización necesaria para que el penado cumpla con hacer su servicio a la comunidad. Otra ley promulgada en enero del 2003 dispuso que el servicio a la comunidad podía hacerse en los municipios.

Casi dos años después, aún no se ha hecho nada por organizar este sistema, tanto por el desconocimiento o la desidia de las autoridades municipales y judiciales, como por la inacción del Ministerio de Justicia, encargado de esta tarea a través del Instituto Nacional Penitenciario. Es preciso que las autoridades correspondientes tomen cartas en el asunto, porque la impunidad frente a las faltas, resultado de la inexistencia de un efectivo sistema de sanción, alimenta las conduc

tas transgresoras y alienta a la gente a tomar la justicia por sus propias manos.

Los jueces de paz letrados no siempre se dan abasto para atender la tremenda carga de trabajo que tienen. Por ello es preciso que su labor sea complementada por la de los jueces de paz no letrados que se desempeñan con gran éxito en las zonas rurales del país o ahí donde no existen jueces letrados. Es preciso modificar la legislación para que los jueces no letrados —legos, voluntarios, elegidos por la comunidad por su prestigio social y no por su conocimiento de las normas— puedan ejercer funciones en jurisdicciones urbanas donde existen jueces letrados, lo que ahora no pueden hacer.

Esto llenaría un vacío, pues, por un lado, los jueces letrados tienen una sobrecarga de trabajo impresionante y, por el otro, los no letrados han demostrado ser muy eficientes en el desempeño de su función, además de muy baratos. Esta medida haría más ligera la carga de los letrados y brindaría a la comunidad formas alternativas de resolución de conflictos, de fácil acceso, eficientes y rápidas, lo que ciertamente contribuiría a canalizar el descontento, el malestar y la frustración de la gente y a prevenir la violencia urbana. Esta es otra medida que no requiere de recursos adicionales a los existentes, en todo caso no sustanciales. Sin embargo, hasta el momento nadie ha tomado la iniciativa.

Quinto, si la comisaría es el pilar de cualquier estrategia de seguridad ciudadana, el principal recurso de ésta es su personal. La buena marcha de un equipo de trabajo depende de la calidad de su liderazgo. Durante los últimos lustros el trabajo en las comi-

sarías ha sido considerado de segunda importancia, por decir lo menos. No siempre se destaca a las comisarías a los mejores. El cargo de comisario no cuenta con reconocimiento institucional. Es preciso revertir esto, asegurando que los mejores oficiales sean destacados a dirigir las comisarías, que se les prepare para ello y que se les otorgue una bonificación especial para cumplir esa función. Lo mismo vale para el resto del personal de una comisaría. Hace un año se dispuso un beneficio especial (de alto riesgo), pero hasta el momento no se ha hecho realidad.

También es necesario tener más policías en las comisarías. Para lograrlo se deben adoptar las siguientes medidas adicionales. Uno, desarrollar un plan para formar en tres años a 12.000 nuevos suboficiales. Los cambios introducidos a la ley orgánica en enero del 2003 permiten hoy formar a un policía en un año, contra los tres años establecidos anteriormente. Si se otorgan los recursos necesarios —y aquí sí se requieren más recursos—, conseguir esta meta sería perfectamente posible. Los nuevos egresados serían todos destacados a servicios de comisaría, con lo cual la actual insuficiencia de personal se subsanaría en parte.

Dos, tan importante como incrementar la cantidad de los policías es la calidad de su formación. Un préstamo acordado con el BID en enero del 2003 permitirá modernizar todo el sistema de formación policial, comenzando por formar a policías comunitarios o de proximidad. Lamentablemente, casi dos años después, no se ha gastado un solo sol de los 20 millones de dólares otorgados, por las marchas y contramarchas que han habido en el Ministerio y por el desinterés de la actual

administración. Este crédito tiene además como propósito modernizar la gestión del sector y para poner en práctica planes piloto de seguridad ciudadana en la capital y en otras ciudades importantes del país.

Tres, tan importante como lo anterior es regular los servicios que los policías brindan a terceros durante sus días de descanso. Este es un sistema que fue introducido hace casi dos décadas para permitir que el policía compense sus ingresos con servicios a particulares. El abuso de estos servicios es su principal problema, dado que ante la ausencia de un adecuado sistema de control de personal, nada impide que los policías no sólo trabajen para terceros durante sus días de descanso sino de manera permanente, quedando el servicio público de policía abandonado en la práctica. No se ha establecido empíricamente la envergadura de esta forma de privatización del servicio policial, pero está claro que el sistema debe ser regulado para impedir sus abusos.

Sexto, si bien la Policía es la columna vertebral de cualquier política de seguridad pública, si ella no cuenta con el respaldo y apoyo de la ciudadanía es poco lo que logrará. En los últimos años la Policía ha avanzado muchísimo, aunque todavía no lo suficiente, en integrarse con las comunidades, especialmente en las zonas más pobres. Ese trabajo debe ser alentado. En el campo, gracias al Convenio suscrito en el año 2002 entre Interior y las rondas campesinas, las relaciones entre estas y la Policía han mejorado sustantivamente, en algunos lugares mucho más que en otros. El Convenio, cuya vigencia caducó en setiembre pasado, debe ser renovado. Si no fuera por las rondas, la población

rural no tendría la seguridad y la justicia que el Estado no le puede proveer. No entender que ellas, al igual que las juntas vecinales, son aliados estratégicos del Estado es un error garrafal.

Tan importante como lo anterior es regular los servicios que los policías brindan a terceros durante sus días de descanso. Este es un sistema que fue introducido hace casi dos décadas para permitir que el policía compense sus ingresos con servicios a particulares. El abuso de estos servicios es su principal problema, dado que ante la ausencia de un adecuado sistema de control de personal, nada impide que los policías no sólo trabajen para terceros durante sus días de descanso sino de manera permanente, quedando el servicio público de policía abandonado en la práctica.

Las experiencias exitosas de trabajo de la Policía en la prevención y persecución del delito, los frutos de su trabajo conjunto con juntas en las ciudades y rondas en el campo y las formas alternativas de solución de conflictos, entre otros, deben ser debidamente

reconocidos. Frente a cada linchamiento que muestran los medios de comunicación, estos deberían mostrar una experiencia exitosa de prevención. Frente a cada propuesta descabellada sobre lo que hay que hacer frente a la inseguridad, habría que discutir con seriedad y desapasionamiento la larga lista de medidas que las autoridades podrían tomar y no toman, algunas de las cuales están incluidas aquí.

Una buena forma de reconocer las buenas prácticas y a sus responsables es premiarlas. Interior podría crear fondos concursables, tal como se hizo el año 2002 con el Concurso de Comisarías, estimulando así el esfuerzo, la transparencia, el trabajo conjunto con la comunidad y la gestión por resultados. Otra forma de reconocerlas es hacer que el intercambio de esas buenas prácticas constituya la base de la formación y capacitación de los nuevos comisarios y policías, cosa que por paradójico que parezca, no ocurre en la actualidad. Este debe ser un aspecto central de la reforma del sistema educativo policial que aún está pendiente: el aprendizaje práctico, basado en el intercambio y el análisis de experiencias, buenas y malas, en lugar de la formación decimonónica, teórica y memorística, aún en boga.

Sétimo, el tercer componente de cualquier estrategia de seguridad ciudadana es la autoridad municipal. Policía, vecinos y gobierno local es la tríada sobre la que reposa la seguridad pública. Esto no siempre es entendido por alcaldes y alcaldesas, que a pesar de presidir los comités de seguridad ciudadana creados por ley en enero del 2003 y de las prerrogativas que en seguridad les otorga la ley de municipalidades, siguen en su

mayoría considerando que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva de la Policía. Es preciso modificar esta percepción equivocada.

El tercer componente de cualquier estrategia de seguridad ciudadana es la autoridad municipal. Policía, vecinos y gobierno local es la tríada sobre la que reposa la seguridad pública. Esto no siempre es entendido por alcaldes y alcaldesas, que a pesar de presidir los comités de seguridad ciudadana creados por ley en enero del 2003 y de las prerrogativas que en seguridad les otorga la ley de municipalidades, siguen en su mayoría considerando que la seguridad ciudadana es responsabilidad exclusiva de la Policía. Es preciso modificar esta percepción equivocada.

La experiencia exitosa de Bogotá, única ciudad latinoamericana que ha visto caer sus índices delictivos de manera sostenida durante una década, enseña que la llave del éxito está en el liderazgo de la autoridad municipal sobre la Policía. Este se expresa de

diversas maneras: inversión en la Policía, conducción política de la labor policial; desarrollo de programas y campañas preventivas que complementen el trabajo policial; y, afirmación de la autoridad edilicia para garantizar el respeto a las normas de convivencia social, en asuntos tales como el tránsito, la remodelación e incorporación de espacios públicos, la regulación del funcionamiento de centros nocturnos y el control del consumo de bebidas alcohólicas, entre otros.

El Ejecutivo ha perdido su liderazgo en la tarea de hacer realidad el sistema nacional de seguridad ciudadana, integrado por comités en los que los gobiernos locales, la Policía y la ciudadanía, con el respaldado de otras autoridades, como las judiciales y educativas, coordinan, definen políticas y suman esfuerzos. Es sólo en el plano local, con los recursos locales, con políticas integrales de prevención y de represión del delito, que se enfrenta con éxito la inseguridad y la delincuencia.

El Ejecutivo debe retomar el liderazgo perdido e instruir a todas sus autoridades, a todos los niveles, a que trabajen en conjunto para enfrentar la inseguridad. También debe persuadir al Ministerio Público y al Poder Judicial a que hagan lo propio y a que en la capital se reorganicen distritalmente, al igual que la Policía. Ese liderazgo debe ejercerlo el propio Ministro del Interior desde el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana que le corresponde presidir y del que forman parte, entre otros, los ministros de Salud y Educación, el Alcalde Metropolitano de Lima, el Presidente de la Suprema y la Fiscal de la Nación. Estoy casi seguro que a pesar de los problemas de inseguridad que enfrentamos, el Consejo no se debe haber reunido una sola vez durante los últimos seis meses. Como este artículo lo demuestra, el gobierno tiene los instrumentos normativos, conceptuales y operativos para enfrentar con mayor éxito los problemas de seguridad pública. Qué espera para utilizarlos!

Los linchamientos han colocado el tema de la inseguridad ciudadana en las primeras planas en estos últimos meses del 2004. Si nos guiamos por la experiencia internacional se trata de un problema que ha llegado para quedarse en los debates nacionales. Urge, por tanto, contribuir a que éstos sean mínimamente sensatos.

¿Linchamientos o soluciones?

Carlos Basombrío Iglesias

¿DE QUÉ CLASE DE PROBLEMA estamos hablando?

No estamos hablando del gran crimen organizado: del narcotráfico, del contrabando, de asaltos a bancos, de terrorismo; ni siquiera de los homicidios. En lo que está pensando la gente de la calle es en cuatro cosas muy concretas: los robos a las casas, los robos a las personas, las agresiones de pandilleros y en situaciones que no son exactamente delincuencia, pero en torno de las cuales se genera delincuencia, como prostitución, alcoholismo, drogadicción, discotecas, etcétera.

La seguridad ciudadana definida en estos términos es un problema bien complicado de enfrentar, por varias razones. En primer lugar, porque no es un problema que tenemos los peruanos y no tienen otros. El problema de la inseguridad ciudadana es una caracte-

rística de todas las sociedades modernas en las que se ha producido un proceso de urbanización importante, trátase de países ricos o de países pobres. Todas las ciudades medianas o grandes de América Latina enfrentan un problema parecido al que nosotros afrontamos.

Es decir, no somos los piñas del barrio a los que nos tocó este problema, ni tampoco podemos importar las recetas mágicas que vacunaron a otros en la vecindad, simplemente porque no las tienen. Es más: el Perú, y aunque esto les parezca increíble a muchos, no es todavía de los países latinoamericanos que tienen los problemas más complicados a este respecto. La situación es mucho más difícil, por ejemplo, en Brasil, Argentina, Co-

Publicado originalmente en la revista *idee* N° 167 de diciembre del 2004.

lombia, Venezuela, El Salvador, Guatemala, por mencionar sólo algunos. Con esto no se quiere decir que estemos en el paraíso, ni mucho menos, sino que, basados en lo que vemos a nuestro alrededor, hay que darse cuenta de que si nos descuidamos las cosas pueden empeorar, y mucho.

En segundo lugar, el problema de la inseguridad ciudadana es complicado porque afecta potencialmente a todos; es decir, al rico y al pobre, al que vive en un barrio apartado o en una zona central. El terrorismo era un problema grave, pero muchísima gente sabía que, por muchas razones, nunca la iba a tocar directamente. En cambio, ¿quién puede decir que está libre de un problema de robo? Por eso simbólicamente, cada vez que secuestran o que roban a una persona, en nuestra percepción y en nuestro ánimo nos están robando a nosotros.

El tercer elemento que hace de este un problema complicado es el miedo. El miedo paraliza. El miedo hace que no razonemos y nos dejemos manipular. Como estamos asustados, queremos una solución en el momento, y este problema no se puede solucionar de inmediato. Por ello se presta mucho a la manipulación de los políticos. La mayoría de ellos dicen todas las tonterías que pueden juntas sobre el tema, sin conocer absolutamente nada, porque saben que eso sintoniza con "lo que quiere la gente" y les puede dar popularidad.

Falsas soluciones, mentiras o mitos

El primer mito que todos repetimos, todos los días, es que el problema crece sin control. "Cada día estamos peor." Sin embargo, no hay ninguna estadística en el Perú que in-

dique eso. Es más: no hay ninguna estadística seria en el Perú sobre la delincuencia. Estamos a ciegas. ¿Hay más robos en este año que en el anterior? No tengo la más remota idea. Y he revisado todas las estadísticas hechas y por haber. No se sabe. Se ha dicho,

El tercer elemento que hace de este un problema complicado es el miedo. El miedo paraliza. El miedo hace que no razonemos y nos dejemos manipular. Como estamos asustados, queremos una solución en el momento, y este problema no se puede solucionar de inmediato. Por ello se presta mucho a la manipulación de los políticos. La mayoría de ellos dicen todas las tonterías que pueden juntas sobre el tema, sin conocer absolutamente nada, porque saben que eso sintoniza con "lo que quiere la gente" y les puede dar popularidad.

por ejemplo, que este año ha habido 1.659 linchamientos. ¿1.659? ¿Dónde? De repente han sido 17 mil o de repente han sido 40. Alguien presionado por las circunstancias inventó una cifra y ahora todo el mundo la repite. No digo que no haya habido muchos linchamientos; de repente ha habido más de

lo que dicen esas cifras, pero no hay nadie que tenga una estadística seria y que pueda decir cuántos han ocurrido.

Lo que sí es verdad, y eso es muy importante, es que la gente sí piensa que estamos empeorando. Si preguntan: "¿Cree que la delincuencia en el Perú está aumentando, está disminuyendo o sigue igual?", el 70 por ciento u 80 por ciento de la gente va a decir "está aumentando". Me inclino a pensar que en realidad lo que ocurre es que el problema tiene un nivel más o menos estable en el tiempo, pero como continúa y no se soluciona, sentimos que empeora. Eso, en sí mismo, es muy importante, porque lo que creemos que ocurre es tan importante o más que lo que realmente ocurre.

El segundo mito que todos repiten sin el menor esfuerzo por informarse es que el problema radica en que en el Perú las leyes son muy blandas; que los ladrones son soltados inmediatamente después de llegar a la comisaría porque roban menos de 2 mil soles; que, entonces, se está castigando a los pobres por ser pobres. Este sonsonete lo repiten todos los políticos, los policías, los alcaldes, los periodistas y la gente en general. Esto es absolutamente falso. El robo y su sanción no dependen del monto, y las penas son muy severas. Puede haber mejoras en las leyes para afrontar la delincuencia, sin duda, pero el problema no es esencialmente uno de leyes, sino de funcionamiento del sistema penal.

Una tercera falsa solución: hay que meterlos a todos a la cárcel, no importa lo que roben. ¿A dónde? ¿A qué cárceles? ¿Con qué rehabilitación? Los metemos a todos a estas cárceles y en cinco años tenemos, ya no delincuentes de chaveta, sino de ametralladora;

ya no delincuentes de banda de a tres, sino de a veinte.

Cuarto mito: la Fuerzas Armadas entran y solucionan el problema. ¿Con aviones de guerra vamos a bombardear a los pandilleros? ¿Con fragatas vamos a hundir a los ladrones? ¿Con tanques vamos a impedir que los chicos se droguen? El tipo de armamento, entrenamiento y visión de la seguridad de las Fuerzas Armadas está concebido para pelear con enemigos externos. Y si el tema es que en las Fuerzas Armadas sobran recursos o personal (que tampoco creo que sea así), entonces habría que dárselos a la Policía.

Por último, otro de los mitos que hay, sobre todo en Lima, es que si se municipaliza a la Policía esto ayudaría mucho a enfrentar mejor el problema. Tampoco es cierto. Esto traería muchos más problemas de los que se solucionarían. Para empezar, sería un servicio más injusto y acentuaría la desigualdad dependiendo del nivel económico del barrio. Los que vivimos en las zonas más acomodadas tendremos un servicio A-1, y los que viven en las zonas más pobres casi no lo tendrían. Pese a los problemas que tiene, la Policía, por ser una institución nacional, puede balancear la asignación de recursos para la seguridad.

¿Qué hacer, entonces?

Hay cosas que se pueden hacer y que son razonablemente eficaces. En primer lugar, hay que tener un buen diagnóstico y entender el problema. Dejar atrás lo más emocional, lo más primitivo, lo más intuitivo; el linchamiento, por decirlo de alguna manera.

Un segundo tema es que el Estado debe tener una política pública, y esta tiene que ser fruto

de una discusión nacional; tiene que haber coherencia entre el Congreso y el Ejecutivo; tiene que haber estrategias de largo y mediano plazo; tiene que haber asignación de recursos acorde con la prioridad que se le quiera dar. Tiene que haber una política pública, y como ciudadanos es necesario que tengamos capacidad de fiscalización de estas políticas públicas. Y no estamos en cero: desde el Ministerio del Interior avanzamos mucho al respecto, y esos avances podrían ser retomados.

En tercer lugar, se debe continuar y profundizar la reforma de la Policía Nacional, hoy abandonada a su suerte. La Policía no es la única institución importante para enfrentar el problema, pero es sin duda clave. Si no es eficiente, cercana a la población, profesional y honesta, todo lo demás se cae.

En cuarto lugar, hay que redefinir las prioridades internas en la Policía. Por muchas razones, la Policía ha tenido como última prioridad la seguridad ciudadana. Con una aguda escasez de efectivos y dado lo imperioso de las amenazas o el impacto político inmediato de los acontecimientos, sus prioridades han estado vinculadas a otros temas; antes al terrorismo y hoy al mantenimiento del orden público. Cada vez que hay una marcha grande en Lima, por más pacífica que sea; cada vez que hay un evento importante, desde un partido de fútbol hasta una cumbre de presidentes, se destacan policías de todas las unidades, incluidas, por supuesto, las comisarías. En los momentos en que las cosas están complicadas (o sea, casi todas las semanas), las comisarías están prácticamente desguarnecidas.

Un cuarto elemento: hay que apoyarse en la población. La Policía es en términos de nú-

meros absolutamente deficitaria para atender las necesidades de la población. Se ha dicho hasta el cansancio que si en el año 1989, hace quince años, había 125 mil policías, ahora hay 92 mil; para solo estar como en 1989, necesitaríamos por lo menos unos 60 mil policías más.

Así, si no hay una participación efectiva y organizada de la población en las tareas de seguridad, no habrá solución posible. Ninguno de los grandes problemas nacionales, que nos han afectado en las últimas décadas de manera severa, ha podido ser solucionado sin esta. En la lucha contra el hambre y la desnutrición, han sido fundamentales los comedores populares, los clubes de madres y los comités del vaso de leche. En la lucha contra el cólera, la alianza de la población con políticas de salud pública fue tan eficiente en el Perú que se logró erradicar la enfermedad. Igual en la lucha contra el terrorismo, a través de los comités de autodefensa o contra el abigeato con las rondas campesinas de Cajamarca y Piura. De nuevo, y una vez más, la única posibilidad de una estrategia razonablemente exitosa frente a un nuevo flagelo, esta vez la delincuencia local, es con la participación en alianza con autoridades que comprendan la naturaleza del problema.

En quinto lugar, hay que entender que el problema del que estamos hablando ocurre, se explica y hay que enfrentarlo en el ámbito de lo local. Si nos pensamos como país en su conjunto, quizá no exista "la" solución a la inseguridad ciudadana; pero sí hay posibilidad de ir avanzando localidad por localidad para tener barrios razonablemente seguros. Hay ciudades donde el barrio "x" está bien

organizado y logra controlar el problema de la seguridad razonablemente, pero en el barrio del costado nada de eso ocurre y es un desastre. Hay que tener cada vez más de los primeros y menos de los segundos.

Estamos ante un problema que tiene mucho de naturaleza social; es decir, falta de acceso al trabajo, carencia de oportunidades para los jóvenes, malos servicios urbanos, etcétera, y todo ello hay que enfrentarlo con una estrategia de seguridad ciudadana. Con esto no se quiere decir que los delincuentes no tengan que ser sancionados, porque son pobres o porque no tienen trabajo; obviamente, quien incurre en un delito tiene que ser sancionado, pero en el aspecto preventivo se puede hacer mucho para generar condiciones que desalienten la delincuencia.

En sexto lugar, entender que la prevención es fundamental. Esta tiene varios niveles, desde la identificación de las zonas críticas y su vigilancia, pasando por la identificación de los

factores críticos, hasta la identificación de las poblaciones en riesgo. Todo lo anterior se ubica a un nivel más bien policial. Pero hay también una gran tarea para la prevención social. Estamos ante un problema que tiene mucho de naturaleza social; es decir, falta de acceso al trabajo, carencia de oportunidades para los jóvenes, malos servicios urbanos, etcétera, y todo ello hay que enfrentarlo con una estrategia de seguridad ciudadana. Con esto no se quiere decir que los delincuentes no tengan que ser sancionados, porque son pobres o porque no tienen trabajo; obviamente, quien incurre en un delito tiene que ser sancionado, pero en el aspecto preventivo se puede hacer mucho para generar condiciones que desalienten la delincuencia.

Y, por último, no existe ninguna posibilidad de luchar efectivamente contra la delincuencia si no se acaba con el problema de la impunidad. La inmensa mayoría de los delitos que se cometen quedan impunes, no porque no haya leyes suficientes, sino porque el sistema penal no funciona. Se requiere una profunda reforma del sistema penal. Hemos tocado ya el tema de la reforma de la Policía, pero esta no puede venir sola: hay que reformar simultáneamente al Ministerio Público, el Poder Judicial, el sistema penitenciario, y todas estas reformas deben ir juntas, dialogar y retroalimentarse. Ahora está de nuevo en boga el "medas más plata y funciono bien". Eso no es verdad. Nos podemos gastar todo el Presupuesto de la República en la Policía, en el Poder Judicial, en el Ministerio Público, pero si no hay una profunda reforma es tirar la plata al río o a los bolsillos de los bribones de siempre.

Más que represión y mano dura, ejercicio auténtico de autoridad, cultura de respeto a las normas, prevención social y atención de la víctima. Identificar los problemas escuchando a la gente y actuar en consecuencia.

¿Qué hacer para que la gente se sienta menos insegura?

Gino Costa Santolalla

LA GENTE SE SIENTE cada vez más insegura, aun cuando la inseguridad en sí misma no sea hoy significativamente mayor que hace tres, cuatro o cinco años. Así lo demuestran los trabajos de Carlos Basombrío realizados con base en encuestas de opinión.

Si nos atenemos a los linchamientos más recientes o al recurso aparentemente cada vez más frecuente a la justicia por mano propia, la gente también desconfía más y más de las instituciones públicas encargadas de la seguridad y la justicia.

¿Qué es lo que está pasando y qué se puede hacer para revertir la percepción de inseguridad y la desconfianza ante nuestras instituciones?

No cabe duda de que la inseguridad es una preocupación cada vez más importante de la ciudadanía. Y en esto no nos diferencia-

mos del resto de países de la región. ¿Cuán importante es esta preocupación? En una encuesta realizada a principios de año por el Instituto de Defensa Legal en cuatro distritos del país, dos de la capital (San Juan de Lurigancho y Chorrillos) y dos del interior (Chilca, Huancayo, y San Juan Bautista, Ayacucho) los entrevistados coincidieron en señalar que en el plano local, es decir, distrital, sus principales problemas son, grosso modo, la delincuencia común (70%), el pandillaje (60%), las drogas y el alcohol (55%). Problemas menos importantes son el desempleo y los bajos ingresos y, mucho menos importantes aún, los típicos problemas municipales de basura, mal estado de pistas y veredas y descuido de parques y jardines. Resultado sorprendente: ¡hoy, en el Perú, la inseguridad ciudadana preocupa más que el desempleo y los bajos ingresos!

Publicado originalmente en la revista *ideele* N° 167, diciembre del 2004.

Un sinnúmero de foros llevados a cabo durante el año en diversos lugares del país, con la presencia de autoridades locales y representantes de organizaciones vecinales, cívicas y campesinas, corroboran esta información, con una sola diferencia importante: la violencia familiar (no incluida como problema de inseguridad en la encuesta del Instituto) es otro problema que preocupa a la gente. Los robos a domicilio y en la calle constituyen la expresión más recurrente de lo que se define como delincuencia común; en la mayoría de casos, sobre todo en el interior del país, estos delitos no adquieren matices especialmente violentos, lo que sí ocurre con más frecuencia en la capital.

No siempre la delincuencia común es la expresión de inseguridad más importante; en muchos casos se identifica a la violencia familiar como el problema más preocupante y se la asocia con frecuencia al consumo excesivo de alcohol. Este es un problema social muy extendido, especialmente en la sierra, donde no sólo se toma mucho, sino se toma veneno.

No siempre la delincuencia común es la expresión de inseguridad más importante; en muchos casos se identifica a la violencia familiar como el problema más preocupante y se la asocia con frecuencia al consumo excesivo de alcohol. Este es un problema social

muy extendido, especialmente en la sierra, donde no sólo se toma mucho, sino se toma veneno. Un estudio hecho por el IDL en Bambamarca, Cajamarca, arrojó que las diecisiete muestras, tomadas al azar, del alcohol que se vende en más de ochenta cantinas —95% de las cuales son ilegales— son altamente tóxicas, o, dicho de otra manera, no aptas para consumo humano. Lo mismo ocurre en buena parte del país.

Es bien sabido que el alcohol metílico que se consume sin control alguno de las autoridades o con su connivencia, sobre todo en la sierra sur, entra en el país de contrabando de Bolivia en grandes camiones cisterna. Estamos aquí frente a un problema social y de salud pública, así como criminal de la máxima importancia, ante el cual no se está haciendo nada.

Al igual que con los problemas de contrabando, piratería y tala ilegal de madera, expresiones cada vez más sofisticadas del crimen organizado, corresponde al Gobierno Central diseñar una estrategia, como la que existe para enfrentar el terrorismo o el narcotráfico, basada en un paciente trabajo de inteligencia, para desarticular a los grupos criminales responsables de estas actividades delictivas. Es imperativo que grupos especializados de inteligencia policial, trabajando en conjunto con la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria y de Aduanas y la Unidad de Delitos Financieros recientemente creada, comiencen a construir una capacidad institucional para identificar a las cabezas de estos prósperos negocios ilícitos. Bien utilizada, la información proporcionada por el ITF debe constituir un valioso instrumento. Sin embargo, se requiere más: voluntad y decisión política.

En simultáneo, es preciso enfrentar el problema del alcoholismo —y de la violencia familiar y la drogadicción— con políticas de prevención, que hoy brillan por su ausencia. Aquí el sistema educativo debe cumplir un papel importante, complementado por campañas de educación cívica a través de los medios de comunicación. Este es un instrumento de prevención poco utilizado en el Perú, que también podría servir para prevenir otro problema de seguridad y salud pública importante: los accidentes de tránsito en las carreteras interprovinciales, la principal causa de muerte en el país, incluso durante los años del terrorismo, y causa también de muchas más lesiones, cuya atención le impone una carga millonaria a nuestro precario sistema de salud.

Esfuerzos en lo educativo deben ir acompañados del desarrollo de políticas públicas integrales para enfrentar estos problemas. En materia de violencia familiar, por ejemplo, bastante se ha hecho, pero aún falta mucho. Se requiere contar con más albergues para mujeres agredidas y atender la demanda para crear un mayor número de comisarías de mujeres, que hasta ahora han tenido gran éxito. Al mismo tiempo, hay que mejorar el servicio de las comisarías no especializadas, apoyar a las defensorías municipales de la mujer, el niño y el adolescente e integrarlas a una red más amplia con el Ministerio de la Mujer y la Defensoría del Pueblo.

La mayoría de problemas de seguridad que se presentan en el ámbito local, distintos de aquellos que constituyen modalidades del crimen organizado, tienen a los jóvenes como sus principales protagonistas. Es el caso de la delincuencia común y las pandillas, retroalimentadas por el alcohol y las drogas. La gente,

sobre todo la adulta, identifica a las discotecas y los vídeo-clubs, a las que asisten masivamente los jóvenes, como una suerte de “focos infecciosos” que es necesario erradicar, porque allí se bebe en exceso y sin control, se expende bebidas alcohólicas dañinas para la salud, se pasa vídeos pornográficos a menores de edad y, con frecuencia, se ejerce la prostitución infantil. El reclamo más espontáneo ante estos problemas es el de mano dura, que se suele entender como penas más severas o como la clausura de todos los centros nocturnos.

Se requiere contar con más albergues para mujeres agredidas y atender la demanda para crear un mayor número de comisarías de mujeres, que hasta ahora han tenido gran éxito. Al mismo tiempo, hay que mejorar el servicio de las comisarías no especializadas, apoyar a las defensorías municipales de la mujer, el niño y el adolescente e integrarlas a una red más amplia con el Ministerio de la Mujer y la Defensoría del Pueblo.

En el fondo, lo que la gente está reclamando es autoridad. Es esa falta de control, esa ausencia de límites, esa inoperancia de las instituciones para hacer cumplir la ley, lo que genera tanto desasosiego, malestar y desconfianza frente a las autoridades; en suma, insegura-

ridad. Como las reglas no se respetan, como no hay quién las haga cumplir, como los propios padres no tienen un control sobre sus hijas e hijos, lo que hay es un sentimiento de profunda inseguridad. La gente no sólo pide que al infractor lo metan preso; también pide que el alcalde o la alcaldesa regulen el funcionamiento, o clausuren, las discotecas y los night clubs que funcionan ilegalmente, y que prohíban los centros de prostitución infantil — en los que podrían acabar sus hijas o contraer sida sus hijos—; y que las cantinas que venden alcohol metílico sean cerradas.

Ese reclamo por autoridad tiene una dimensión, por así decirlo, represiva; es la que aparece verbalizada primero. Pero también tiene una dimensión preventiva o social, que demora en emerger en el discurso, pero que está ahí y se expresa en las encuestas cuando la gente identifica el abandono de los jóvenes como causa de la inseguridad reinante. Reclama políticas públicas para ellos, cuyo aspecto más importante es una buena educación que les otorgue valores y conocimientos, así como destrezas prácticas para organizar una microempresa y autoemplearse al dejar la escuela. Demanda también espacios públicos donde los jóvenes accedan a la cultura, la recreación y el deporte, aunque no saben que en deporte gastamos menos que el Ecuador a pesar de que triplicamos su población. Perciben con claridad que, de lo contrario, la pandilla, las drogas y el alcohol tienen todas las de ganar.

Como puede verse, las causas de la inseguridad, y las respuestas a ella, no parecen ser tan sencillas; tampoco tan complicadas. Para empezar a delinear una respuesta, es preciso entender qué está pasando. Ello exige es-

cuchar a la gente, cosa que nuestros políticos y autoridades no están haciendo.

Segundo, es necesario que cada quien asuma sus responsabilidades: la autoridad edil la suya; la autoridad policial la que le corresponde; la autoridad judicial lo propio; la autoridad educativa, ni qué decir. La ley que

Ese reclamo por autoridad tiene una dimensión, por así decirlo, represiva; es la que aparece verbalizada primero. Pero también tiene una dimensión preventiva o social, que demora en emerger en el discurso, pero que está ahí y se expresa en las encuestas cuando la gente identifica el abandono de los jóvenes como causa de la inseguridad reinante.

creó el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana en enero del 2003 manda que todas ellas, desde sus cabezas máximas hasta sus representantes en cada distrito, trabajen de la mano, y con la gente, en la prevención y en la persecución del delito. Este es un esquema novedoso; para que funcione, requiere del ejemplo de nuestras máximas autoridades.

¿Cuántas veces se ha reunido el Ministro del Interior durante los últimos seis meses con los integrantes del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (presidente de la Supre-

ma, fiscal de la nación, ministros de Educación, Salud y Mujer y Desarrollo Humano, alcaldes de Lima y de las más grandes ciudades del país) para evaluar la situación de seguridad pública y coordinar las acciones correspondientes? Sin temor a equivocarme, me atrevería a decir que ninguna. Allí está el origen de la falta de autoridad que hoy se percibe. No es un problema de leyes, porque las leyes ya fueron adecuadas hace casi dos años para atender a la creciente inseguridad ciudadana. El problema es que no se cumplen, que las máximas autoridades no asumen sus responsabilidades, que la desidia, indolencia e indiferencia se contagian, que no hay autoridad.

Para enfrentar estos problemas, tanto en lo social y preventivo cuanto en lo represivo, se requiere no sólo liderazgo —es decir, ganas de ejercer la autoridad de que se está investido—, sino también más y no menos Estado. Por donde uno va se encuentra con comisarías abandonadas, patrulleros malogrados, policías desmotivados y desinformados, jueces desprotegidos y sobrecargados de traba-

jo, maestros exclusivamente preocupados por la negociación del próximo pliego de reclamos. Sin funcionarios e instituciones públicas no puede haber políticas públicas; sin ellos no puede haber Estado, y sin este no hay prevención y persecución posible del delito.

La reforma del Estado es urgente, y no pasa sólo por una mejor gestión de los recursos públicos existentes, sino también por destinar mayores recursos para su adecuado funcionamiento. Pero eso no es suficiente. Ese Estado no puede ser el mismo que hoy tenemos; tiene que estar al servicio de la gente y no servirse de ella, como hoy ocurre; tiene que poder escuchar a la gente, atender sus necesidades y hablar su propio idioma. Tiene que premiar la iniciativa y la creatividad, reconocer el mérito, garantizar que sólo se prospere gracias a él y castigar implacablemente el ocio, el abuso y la corrupción. Entonces tendremos una mejor educación y mejores condiciones de seguridad y justicia en las que florezcan las capacidades creativas de nuestros jóvenes y prosperemos todos como país.

Con todos sus problemas es mejor para el país mantener una sola Policía Nacional que fraccionarla en muchas policías locales. El artículo abunda en razones.

¿Municipalizar la Policía? Siete razones para oponerse

Carlos Basombrío Iglesias

EL DIARIO EL COMERCIO viene promoviendo una discusión sobre la necesidad de transferir a los municipios completamente el trabajo de seguridad ciudadana de la Policía Nacional, con el fin de enfrentar de manera más exitosa la alta percepción de inseguridad que existe entre la población y la sensación de que las instituciones actualmente a cargo no están a la altura de las circunstancias.

Lo primero que hay que decir al respecto es que se trata de una discusión totalmente legítima y que busca dar una salida a las necesidades de la población en un tema tan sensible y cada vez más importante. Sin embargo, hay que añadir no se trata de una discusión nueva y ya tiene varios años en el Perú. En concreto, se trata de una propuesta que promovió el ex alcalde Alberto Andrade, quien como se sabe tenía un especial interés en los temas de seguridad ciudadana y promovía la municipalización de la Policía. (Es de desta-

car, sin embargo, que el famoso “Plan Bratton”, no recogió esta tesis entre sus propuestas). En el debate municipal el actual alcalde Luis Castañeda Lossio planteó claramente su posición contraria a la municipalización de la Policía, señalando que era la Policía Nacional la que debía, en coordinación con los alcaldes, desarrollar esta labor.

Quisiera participar también de esta discusión planteando cuáles serían, a mi juicio, siete razones por las cuales sería un error la decisión de municipalizar la Policía.

En primer lugar, porque acentuaría las diferencias entre los distintos sectores sociales y zonas de la ciudad (más todavía a nivel nacional), según el poder económico de los vecinos. Así, tendríamos policías de primer, segundo, tercer y cuarto nivel, según el nivel

Publicado originalmente en ideemail, julio del 2004.

económico del distrito y, probablemente, habría distritos en el Perú que no tendrían capacidad alguna de tener Policía para la seguridad ciudadana. Esto aumentaría la segregación social y dificultaría la labor de compensación, a través de la redistribución de efectivos y recursos, que de manera aún insuficiente hace la Policía Nacional. El principio de la asignación de recursos no sería el de identificar dónde hay más problemas de seguridad ciudadana; sino el de la capacidad del distrito o provincia para proveer a sus vecinos de la mejor atención policial. Mejoraríamos nuestra seguridad aún más, los que vivimos en algunos pocos distritos privilegiados, a costa de todos los demás.

En segundo lugar, porque la municipalización de la Policía permitiría a cada municipio del país contar con un cuerpo armado propio; el que si bien concebido para tareas de seguridad ciudadana, una vez constituido y en un país donde no hay precisamente un gran apego a la ley, sería ya difícil impedirle que cumpla funciones “adicionales”. Estos cuerpos armados al mando de miles de alcaldes (ojo, los hay excelentes y muy buenos, pero también malos y hasta pésimos) serían un ingrediente adicional muy peligroso en los múltiples conflictos que existen entre jurisdicciones en el país o entre jurisdicciones y el gobierno central. Sólo para graficar el riesgo pongamos el ejemplo de lo complicado que sería el enfrentamiento entre Magdalena y San Isidro por límites (que ya ha llegado a las manos en más de una ocasión); o, mucho más gráfico todavía, el enfrentamiento entre Cañete y Chíncha por las mismas razones, si ambos distritos o provincias contaran con cuerpos armados propios. Ni qué decir de lo que sucedería en las múl-

tiples veces en que los municipios provinciales o distritales se levantan contra una decisión de la provincia, región o nación, si es que entre las “armas de lucha” se incluyeran cuerpos armados propios. Se trata de una decisión muy riesgosa, en un país en el cual las tendencias a la disgregación y al enfrentamiento son muy fuertes.

En tercer lugar, está el hecho que se acentuaría la competencia y enfrentamiento entre cuerpos policiales. No olvidemos que la existencia misma de la Policía Nacional tiene su origen en los enfrentamientos (incluso armados) que hubo en su momento entre la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana por competencia entre funciones. Han transcurrido quince años y todavía hay celos y rencillas entre los miembros de las tres instituciones originarias. Además, ni siquiera al interior de la Policía Nacional se ha logrado eliminar del todo la competencia entre unidades policiales. Si esto es así con una sola estructura jerarquizada y unificada, es fácil de imaginar lo que sería la rivalidad y los celos entre policías locales por jurisdicción y méritos en disputa.

En cuarto lugar, y muy relacionado a lo anterior, la municipalización de la Policía acentuaría las dificultades de coordinación y cooperación eficaz entre unidades de carácter especializado como la Dirección de Investigación Criminal, la Dirección contra el Terrorismo o la Dirección contra las Drogas, con las labores de las policías territoriales. Si hoy en día existen importantes celos entre unidades policiales especializadas y unidades policiales básicas, es fácil imaginar las dificultades de coordinación y cooperación que existirían en el caso en que estos sean

cuerpos separados y no tuvieran relaciones de subordinación entre sí. ¿Quién se hace cargo de un secuestro en Comas? ¿Quién enfrenta la microcomercialización de drogas en Surquillo?, etc. etc.

En quinto lugar está el tamaño de las policías y la pérdida de las ventajas de una economía de escala que tiene la PNP. Miles de distritos pequeños no pueden darse el lujo de tener sistemas de comunicación propios o patrullaje autónomo, cuyo valor aumenta significativamente al adquirirse y usarse de manera individualizada y sin un alcance mayor al de la mera localidad. (Ello, sin contar con los costos adicionales que significará el que nos sean sistemas compatibles). Pero no sólo los bienes: dado que la seguridad ciudadana no es sólo patrullar las calles a ciegas también, por ejemplo, la labor de inteligencia debería multiplicarse y hacerse ahora desde cada localidad. La existencia de una sola la Policía Nacional en ese sentido, ofrece la posibilidad de un uso racional de los escasos recursos del país, optimizando su uso y accediendo a bienes y servicios a precios mucho más competitivos. Lo mismo se puede decir de las posibilidades ofrecer bienestar al personal policial que, con todas sus limitaciones, es infinitamente superior (justamente por estas razones) al de los serenos.

En sexto lugar hay que recordar que se perdería la fluidez que hoy existe en la transferencia de recursos destinados de una tarea a otra. Los mismos policías que en el verano hacen salvataje pasan a orden público en invierno; o los mismos policías que cuidan la Copa América tratarán de mantener el orden el 14 de julio. Unidades como la Policía de Carreteras, el Escuadrón de Emergencia,

las USE o la DIROES tienen así una gran capacidad de reconvertir su labor en situaciones excepcionales; lo que por supuesto sería inviable con policías fragmentadas y sin mando único.

En séptimo lugar, afectaría de manera muy severa la institucionalidad de la Policía Na-

La PNP es una institución que con todas las deficiencias que se le puedan achacar funciona bastante bien en muchos campos. Tiene historia, doctrina, experiencia acumulada. En un país con institucionalidad tan feble, mal haríamos en desmembrar a una de las pocas que sí la tiene. Más todavía si con el nuevo Código Procesal Penal gran parte de la Policía pasará a depender funcionalmente del Ministerio Público. Si se le quita también seguridad ciudadana, su única función será la de meter palo a los manifestantes.

cional, desmembrándola de una de sus tareas fundamentales. La PNP es una institución que con todas las deficiencias que se le puedan achacar funciona bastante bien en muchos campos. Tiene historia, doctrina, experiencia acumulada. En un país con insti-

tucionalidad tan feble, mal haríamos en desmembrar a una de las pocas que sí la tiene. Más todavía si con el nuevo Código Procesal Penal gran parte de la Policía pasará a depender funcionalmente del Ministerio Público. Si se le quita también seguridad ciudadana, su única función será la de meter palo a los manifestantes. Absurdo, a mi juicio. Además muy malo para la democracia, ya que una Policía fuerte es también un freno a que los políticos terminen recurriendo ante cada problema a los militares para que les saquen las castañas del fuego; con las consecuencias políticas, sobre las que nuestra historia es pródiga en ejemplos.

Entonces: ¿no hacer nada con respecto a la inseguridad ciudadana o negarle un rol a los gobiernos locales?

Todo lo contrario.

Quienes formamos parte del equipo que impulsó la reforma en la Policía Nacional hemos insistido en algunas ideas fuerza sobre estos asuntos y hemos avanzado algo ya en llevarlas a la práctica. En primer lugar pensamos que los gobiernos locales tienen una responsabilidad importante en la lucha contra la inseguridad ciudadana, tal cual está previsto en la Constitución, desarrollado en la Ley Orgánica de Municipalidades y en la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. De acuerdo a esta última (cuya aprobación promovimos desde el Ministerio del Interior) el alcalde es nada menos que quien preside un comité distrital o provincial de seguridad ciudadana en el cual participa el comisario, entre otros actores significativos de la comunidad. El alcalde es así, en ese es-

pacio de definición, coordinación e implementación de políticas en materia de seguridad ciudadana, el líder político de la comunidad en relación a la seguridad ciudadana y el comisario el jefe operativo; o sea el profesional de la seguridad a cargo de la implementación de las políticas aprobadas (con su participación) por el Comité Local. Los alcaldes deben a su vez tener una voz (y de hecho en muchos lugares ya la tienen) en relación a quienes son los comisarios y a la evaluación de su desempeño.

En el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana hay una alternativa (a mi juicio mucho mejor que la de municipalizar y sin sus riesgos) para garantizar la participación de la comunidad local y de los municipios en las tareas de seguridad ciudadana y para comprometer a la Policía en una estrategia de “policía comunitaria”, la que muy incipientemente empieza a abrirse paso en el país.

Termino diciendo que en este debate hay una ausencia clamorosa; una voz que no se oye. Me refiero a las nuevas autoridades del Ministerio del Interior que tienen la obligación de pronunciarse con respecto a la propuesta que ha hecho el diario El Comercio. Sería interesante conocer si ellos están a favor de esa propuesta y en la línea de cambiar la orientación actual de la reforma policial. Sea cual fuere su punto de vista (y dado que la PNP, por su carácter no deliberante, no puede ni debe participar de una discusión política), sería en extremo deseable conocer sus planteamientos y que participen de esta importante discusión que promueve El Comercio.

La ola de linchamientos puso de nuevo en debate la eficacia de la Policía y se planteó a discusión si los serenos deberían tener atribuciones para detener. Este artículo explica por qué sería un error

¿Serenazgo solución?

Fernando Rospigliosi Capurro

LA PROPUESTA DE OTORGAR PODER a los serenos para que detengan personas cuenta con el 60% de respaldo en Lima, según la última encuesta de Apoyo. El linchamiento goza del 64% de respaldo, de acuerdo al mismo sondeo.

Esto revela que el estado de miedo y excitación no es el mejor consejero a la hora de tomar decisiones sobre la seguridad. La ciudadanía está atemorizada, indignada e irritada con la situación de inseguridad que se vive. Y está dispuesta, muchas veces, a aceptar cualquier alternativa que se le plantee, si es que parece resolver los problemas de un solo plumazo.

Pero en este tema, como en cualquiera de las dificultades graves del país, no hay soluciones fáciles ni rápidas.

El mayor poder a los serenos municipales solo agravaría los problemas de seguridad y crearía otros nuevos.

En primer lugar, el problema de seguridad no reside básicamente en las detenciones. La Policía detiene a muchas personas que han violado la ley y la mayoría son puestas en libertad de inmediato por jueces y fiscales. Si hay más detenidos, eso no significa, en modo alguno, que la situación de inseguridad mejorará.

En segundo lugar, después de las detenciones vendrán las armas y luego más y más poderes, hasta constituirse en lo que algunos han venido propugnando: una policía municipal. Es obvio: si los serenos tienen

Publicado originalmente en ideemail el 18 de noviembre del 2004.

poder de detener, se planteará que hay algunos delincuentes que están armados y ¿cómo un sereno desarmado va a apresar a un delincuente armado? ¡Qué les den armas! pedirán entonces. Y así sucesivamente.

En tercer lugar, otorgar mayor poder a los serenos significará acelerar el proceso de división y fragmentación que vive el Perú. Hoy día hay zonas del país que prácticamente están fuera del control del Estado peruano. En muchos lugares son las propias autoridades (presidentes regionales, alcaldes, etc.) los que encabezan turbamultas y rebeliones contra el gobierno, contra empresas privadas, contra decisiones judiciales, etc. Y en muchos otros, las disputas entre las propias autoridades locales provocan desórdenes y hechos de violencia.

Actualmente existen unos 2000 alcaldes provinciales y distritales en el Perú. Como las normas son iguales para todos, cualquiera tendrá derecho a constituir su serenazgo con poderes crecientes.

En cuarto lugar, ¿qué ocurrirá, entonces, cuando el alcalde se enfrente al teniente alcalde que quiere desbancarlo? En Ilave, los adversarios del alcalde lo lincharon. En Chimbote lo sacaron a rastras del municipio. ¿Los alcaldes en problemas evitarán la tentación de usar un cuerpo de serenos como guardia pretoriana y enfrentar a sus adversarios? ¿Alguien puede imaginar cuánta violencia se añadirá a la que ya existe si eso fuera posible?

En quinto lugar, ¿qué ocurrirá cuando un alcalde asustado por una turba o por cual-

quier otra razón decreta un paro con bloqueo de carreteras, como ocurrió recientemente en Cajamarca? Como ha ocurrido docenas de veces en los últimos tiempos en todo el país. ¿Qué ocurriría si además de financiar las ollas comunes de los huelguistas, usar los vehículos municipales para trasladar a los bloqueadores, obstaculizar los puentes con los trac-

¿Qué ocurrirá, entonces, cuando el alcalde se enfrente al teniente alcalde que quiere desbancarlo?

En Ilave, los adversarios del alcalde lo lincharon. En Chimbote lo sacaron a rastras del municipio. ¿Los alcaldes en problemas evitarán la tentación de usar un cuerpo de serenos como guardia pretoriana y enfrentar a sus adversarios? ¿Alguien puede imaginar cuánta violencia se añadirá a la que ya existe si eso fuera posible?

tores del municipio, si además de todo eso el alcalde cuenta con un cuerpo con capacidad de detener (y armado) a su servicio? ¿Qué sucederá si la Policía Nacional que tiene que restablecer el orden no sólo tiene que enfrentarse a una turba provista de piedras y palos sino a un cuerpo organizado (y armado)?

En sexto lugar, ¿quién responde cuando muere una persona ante la intervención de

un sereno (o varios)? En el caso de los más de 90.000 policías, hay un responsable, el ministro del Interior. En el caso de los municipios, 2.000 alcaldes por 2.000 pequeños cuerpos de serenazgo. ¿Qué responsabilidad política y legal asumirán los alcaldes?

En sétimo lugar ¿con qué preparación abordarán esos serenos esas tareas? La Policía Nacional, a pesar de los inmensos problemas que afronta, tiene preparación y experiencia acumulada y transmitida por generaciones. Posee, además, un régimen disciplinario único, un sistema de sanciones, etc. No funciona a la perfección, pero ¿alguien puede imaginar con qué preparación y con qué disciplina trabajarán los serenazgos?

Hay municipios y municipios. Hay alcaldes y alcaldes. Algunos municipios tienen muchos recursos, otros son pobrísimos. Hay alcaldes decentes y responsables, y los hay sinvergüenzas y matones. Conociendo cómo funcionan las cosas en el país, y la situación de creciente desgobierno que estamos viviendo, en algunos lugares se constituirán serenazgos integrados por facinerosos que se dedicarán a extorsionar a los ciudadanos e imponer la ley del terror en sus circunscripciones.

El nuevo Código Procesal Penal, que próximamente entrará en vigencia, establece la posibilidad de que cualquier ciudadano detenga a un delincuente cuando está cometiendo un crimen. Eso también vale para cualquier sereno. Sin embargo, eso es una

cosa, y otra es otorgar poderes especiales a los serenos para detener personas, lo que conduce casi con seguridad, a darles armas, más poderes y constituirlos en una policía municipal, con las nefastas consecuencias descritas más arriba.

La Policía Nacional, a pesar de los inmensos problemas que afronta, tiene preparación y experiencia acumulada y transmitida por generaciones. Posee, además, un régimen disciplinario único, un sistema de sanciones, etc.

La multitudinaria marcha del jueves 11 de noviembre encabezada por más de veinte alcaldes, no propuso la ampliación de poderes a los serenos, como erróneamente han señalado algunos medios. Por el contrario, los alcaldes plantearon soluciones integrales: mayores recursos a la Policía Nacional, más severidad del poder judicial, construcción de cárceles, incentivar la participación de la población, etc.

Esos alcaldes quieren mayor seguridad para sus vecinos, pero señalando claramente las responsabilidades de cada quien, sin pretender sumar la de la seguridad ciudadana a las muchas obligaciones que ya tienen.

El problema es que roban y los sueltan porque sólo se puede detener por más de mil ochocientos soles. ¡Falso! Este como tantos otros, forma parte de los mitos que nos crean falsas ilusiones de que el problema se soluciona cambiando algunas leyes.

El mito de la ley blanda

Carlos Basombrío Iglesias

NO HABÍA REUNIÓN en el ministerio en la que se discutiera el tema de las dificultades para enfrentar el delito común, en la que no apareciera con fuerza el problema. ¡Qué podemos hacer: atrapamos a un delincuente con las manos en la masa y hay que soltarlo, porque el monto de lo robado es muy bajo y no califica para delito!

Vistas así las normas, parecían hasta un castigo a la pobreza. Como tengo poco, lo que me roban no vale mucho y por tanto no es delito. De ser así, sería una profunda injusticia, puesto que el valor de lo robado, por poco que sea, afecta mucho más al pobre que al que tiene recursos.

Pero no es así. Durante nuestro paso por el Ministerio del Interior convocamos a un equipo profesional para discutir el tema y demostramos con ejemplos concretos lo con-

trario¹. Para empezar, que las sanciones a los delitos de hurto y robo no dependen exclusivamente del monto de lo sustraído y que hay muchísimos otros elementos que los definen y agravan. En las líneas que siguen intentamos una aproximación lo más didáctica posible al tema para tratar de acabar con uno de los mitos que nos impiden avanzar para enfrentar el problema de manera adecuada. Lo hacemos pidiendo perdón de an-

Publicado originalmente en la revista *ideele* de mayo del 2003.

1 Presidido por el autor de este artículo en su condición de viceministro, el grupo lo integraron el jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica del ministerio, Aldo Figueroa; el presidente de la Oficina de Derechos Humanos del ministerio, Miguel Huerta; el secretario ejecutivo de la Comisión de Modernización de la PNP, coronel Juan Briceño; el coronel (ahora general) Luis Vizcarra y el mayor del Cuerpo Jurídico Carlos Botetano, los dos últimos del Comité de Asesoramiento del Ministro.

temano a los abogados penalistas, para los que esto debe ser pan comido; pero para los demás mortales, legos pero interesados en el tema, entre los que me incluyo, lo que sigue puede ser un descubrimiento importante.

Hurto simple

Comencemos por la figura menos grave de todas, la del hurto simple. Definido como el que se apodera intencionalmente de manera ilegítima, sin emplear violencia o amenaza contra la víctima, de bien mueble ajeno, cuyo valor es superior a cuatro remuneraciones mínimas vitales (RMV) sustrayéndolo del lugar en que se encuentra. (Artículo 185).

Basta que suceda cualquiera de los hechos siguientes para que el delito pase a ser hurto agravado: que ocurra en casa habitada, durante la noche, mediante escalamiento o destrucción de obstáculos, por dos o más personas, con ocasión de incendio o calamidad pública o desgracia particular, o de bienes que forman parte del equipaje del viajero. (Artículo 186).

Solo en este caso, cuando lo hurtado es menor de cuatro remuneraciones mínimas vitales y no hay ningún agravante, se trata de una falta y no se puede detener al infractor. Basta que el monto sea mayor de cuatro remuneraciones mínimas vitales para que pro-

ceda la detención en caso de flagrancia. Es cierto que en este supuesto las penas son de hasta tres años de prisión, por lo que no habrá prisión efectiva, pero sí, eventualmente, condena condicional. Es cierto también que se trata de las situaciones más benignas, que no están en el meollo del problema de inseguridad que nos preocupa.

Hurto agravado

Además de los supuestos previstos para configurar un hurto simple, basta que suceda cualquiera de los hechos siguientes para que el delito pase a ser hurto agravado: que ocurra en casa habitada, durante la noche, mediante escalamiento o destrucción de obstáculos, por dos o más personas, con ocasión de incendio o calamidad pública o desgracia particular, o de bienes que forman parte del equipaje del viajero. (Artículo 186).

Ojo: no se requiere de varios de esos supuestos; basta con uno. No interesa tampoco el valor de lo hurtado ni se necesita que haya violencia o amenaza de esta. En la práctica, virtualmente todo tipo de hurto termina siendo agravado, dado lo genérico y variado de las figuras previstas como agravantes.

Y en este caso las penas van de tres a ocho años de prisión; es decir, no solo procede la detención del infractor por la Policía y su envío al juez, sino que lo más probable es que el infractor tenga prisión efectiva. Y no se trata necesariamente de cosas graves — como veremos en los ejemplos—: hay hechos casi triviales (robar un saco durante un incendio, por mencionar alguno) que caen teóricamente bajo la definición de hurto agravado, y que pueden terminar con el autor en prisión efectiva.

Robo simple

La diferencia con el hurto es que hay violencia o amenaza de esta con peligro inminente.

En ese caso las leyes son ya muy severas desde la figura simple. Para empezar, no interesa el monto de lo robado: teóricamente, un chicle robado amenazando al vendedor con pegarle un puñetazo es suficiente para configurar robo. En el caso del robo simple, además, se aplican penas efectivas de prisión puesto que, al igual que el hurto agravado, estas van desde los tres hasta los ocho años. (Artículo 188).

Robo agravado

La diferencia con el robo simple es que, además de la violencia o amenaza de realizarla, haya alguno de los agravantes siguientes: en casa habitada, durante la noche, en lugar desolado, a mano armada, en un medio de locomoción de transporte o carga, fingiendo ser autoridad o servidor público o trabajador privado, mostrando mandato falso de autoridad o en agravio de menor de edad o anciano. (Artículo 189).

Ratifiquemos: no interesa el valor de lo robado y basta un solo agravante. Así, si el chicle se roba amenazando con cuchillo, o de noche, o en un micro, o a un niño, etcétera, etcétera, se trata teóricamente de robo agravado va nada menos que de diez a veinticinco años de prisión!!!

Situaciones más frecuentes

Pongámonos ahora en las situaciones más frecuentes en la vida real y veamos qué sanción les corresponden.

Entre dos ladronzuelos le roban la cartera a una señora amenazándola con un cuchillo a

las siete de la noche en una esquina poco transitada. Robo agravado por cuatro agravantes concurrentes: porque eran dos ladrones, porque usaron un cuchillo para amenazarla, por ser de noche y por ser un lugar desolado. Penas previstas de diez a veinticinco años de prisión.

Entre dos ladronzuelos le roban la cartera a una señora amenazándola con un cuchillo a las siete de la noche en una esquina poco transitada. Robo agravado por cuatro agravantes concurrentes: porque eran dos ladrones, porque usaron un cuchillo para amenazarla, por ser de noche y por ser un lugar desolado. Penas previstas de diez a veinticinco años de prisión.

La familia regresa de un fin de semana fuera y encuentra la casa desvalijada, las puertas forzadas. Un vecino les informa que vio a los ladrones salir hacia las tres de la mañana. Hurto agravado por cuatro agravantes: escalamiento o destrucción de obstáculos, por dos o más personas, por ser casa habitada, por ser de noche. Penas de hasta ocho años de prisión.

En la esquina del semáforo, un ladrón rompe violentamente la luna y le arranca la car-

tera a una mujer; ella trata de defenderse, pero el marido, al ver el cuchillo con que la amenaza, le pide no resistirse. Robo agravado por tres agravantes: fue en un medio de locomoción, de noche y a mano armada. Penas de hasta veinticinco años de prisión.

Tres ladrones se suben a un micro y, aprovechando un paraje oscuro, desvalijan a los pasajeros de todas sus pertenencias, amenazando a quien se resista con sus cuchillos. Pues de nuevo: robo agravado y penas de hasta veinticinco años; agravantes: de noche, uso de armas, paraje desolado y más de un asaltante.

Dos ladrones rompen el candado de la casa de una humilde choza en un asentamiento humano y se roban un viejo radio portátil, único bien de valor del propietario. Hurto agravado: dos ladrones y destrucción de obstáculos. Pena de hasta ocho años de prisión.

Y así podríamos seguir. Por donde se le mire, la inmensa mayoría de las situaciones delictivas que afectan en la vida real a las personas están sancionadas con penas muy severas en la legislación penal peruana.

El problema está en otro lado

Claro, nos dirán muchos policías curtidos por la experiencia de la calle: la vida real es

muy diferente de lo que dicen los códigos, y los problemas abundan. Tenemos dificultades para encontrar a los ladrones in fraganti por falta de personal y tecnología; tienen abogados mañosos que dificultan las pruebas; los jueces no colaboran y terminan soltándolos, no valorando nuestros atestados, etcétera, etcétera.

De acuerdo: todos puntos muy válidos y que merecen ser discutidos con seriedad. ¡Pero esa es otra discusión! El asunto es claro: el problema no es que falten normas severas para castigar el delito. El problema sería más bien que, por distintas razones, incluido el puro y simple desconocimiento, estas no se llegan a aplicar. Centremos la discusión en el lugar que corresponde; no nos llevemos a error con soluciones que no lo son.

Ahora, una reflexión final: ¿qué pasaría si se lograra que las normas se apliquen y los delincuentes vayan masivamente a las cárceles? ¿Solución al problema? ¡Con las cárceles que tenemos y la "rehabilitación" que allí se les da! Menudo problema. Volvemos a nuestra terca tesis: no hay soluciones fáciles; se trata de un problema complejo, causado por una multiplicidad de factores y que requiere ser enfrentado en consecuencia y sin esperar milagros de la noche a la mañana.

Los esfuerzos por priorizar las comisarías dentro de la Policía no han sido continuados. Recientes y hasta sospechosas decisiones en el MININTER lo demuestran.

¿Y las comisarías? ¡Muy bien, gracias!

Gino Costa Santolalla

EN PLENO ALBOROTO ocasionado por los linchamientos, y en un clima de creciente percepción de desprotección ciudadana frente a la delincuencia, una decisión gubernamental de trascendental importancia ha pasado de-sapercibida. Sin la debida transparencia y publicidad, el Ministerio del Interior acaba de destinar diez millones de dólares para la Aviación Policial. Por lo menos la mitad de esos recursos debieron ser utilizados para equipar a las 122 comisarías de Lima Metropolitana. En cambio, han sido destinados en su totalidad a una inversión que hoy no es prioritaria, dejándose una vez más en el olvido a las unidades policiales básicas, encargadas de enfrentar a la delincuencia común en la capital. A fines del año 2002 Interior depositó ocho millones de dólares en una dependencia especializada de Naciones Unidas (UNOPS). La mitad de esos recursos habían sido ahorrados por el Minis-

terio; la otra se había constituido con el cobro de los seguros de naves policiales siniestradas. Estos debían invertirse en la Aviación Policial, porque así lo exigen las normas vigentes, pero aquellos constituirían la primera inversión significativa dirigida al repotenciamiento de las comisarías.

Recientemente, la administración del Ministro Reátegui depositó dos millones más en UNOPS, con lo que se llegó a la cifra de diez millones de dólares. Todos los diagnósticos señalan que las comisarías, a pesar de su importancia, son las unidades policiales más descuidadas y abandonadas. Lo constatamos todos los días. En cambio, las unidades especializadas de la Policía, incluyendo la Aviación Policial, gozan de muchos más recursos y de mejores condiciones de trabajo para su personal, lo que les permite brindar un servicio de mayor calidad. El

deterioro de las comisarías se inició en los años ochenta durante el terrorismo y se agudizó en los años noventa.

La decisión de Fujimori de suspender los ingresos a las escuelas de suboficiales por siete años agudizó su debilitamiento y el de toda la Policía, dejando a las comisarías sin sangre nueva y sin renovación. Encarar con más éxito las labores de prevención y persecución del delito demanda el fortalecimiento de las comisarías, lo que pasa por dotarlas, entre otras cosas, de modernos sistemas informáticos. En esto están hace varios años las policías chilena y la colombiana, para no hablar de la brasileña y argentina. En el Perú, en cambio, aun seguimos en el siglo XIX. Las computadoras en las comisarías, que no son muchas, al igual que las máquinas de escribir, que tampoco lo son, pertenecen, en su mayoría, a los propios policías. Cada comisaría es una isla; la información con que cuenta una de las ocho comisarías de San Juan de Lurigancho es desconocida en el resto de comisarías del distrito, por no hablar del resto de comisarías de Lima y menos del país. Está demás decir de qué manera esto favorece al delito y atenta contra la calidad, oportunidad y eficiencia del servicio policial.

La idea de informatizar el trabajo de las comisarías e interconectarlas vía internet no fue nuestra, sino de los "Amigos de la Policía Nacional", una asociación de personalidades del sector privado. Cuando llegamos al Ministerio Arturo Woodman y Gabriel Seminario se reunieron con nosotros para insistir en lo importante del proyecto, en la necesidad de apoyarlo y en el compromiso del sector privado de financiarlo.

Aunque no lo logramos materializar, sí se avanzó bastante. Con su apoyo, se constituyó una Comisaría Piloto en Surquillo, en la que se informatizaron todos los procesos y las computadoras reemplazaron a los viejos libros de registro; en total, 67 libros fueron dados de baja y hoy en Surquillo son ya his-

Simultáneamente, se avanzó en la instalación de las redes de fibra óptica que harán posible la interconexión de las 122 comisarías de Lima

Metropolitana en tiempo real.

Lo que queda por hacer es lo más fácil: replicar lo hecho en Surquillo en toda la capital y hacer realidad la interconexión. El segundo paso sería capacitar adecuadamente al personal que utilizará la nueva tecnología y acompañar el proceso por el que se introduce a la Policía al uso de la georeferenciación, que permite mapear el delito y que es hoy utilizada por las mejores policías de la región.

toria. Gracias a los "Amigos de la Policía Nacional" el trabajo se hizo con la colaboración de dos empresas consultoras internacionales, una de ellas Mackinsie, la número uno del mundo.

Simultáneamente, se avanzó en la instalación de las redes de fibra óptica que harán posible la interconexión de las 122 comisarías de Lima Metropolitana en tiempo real. Lo que queda por hacer es lo más fácil: replicar lo hecho en Surquillo en toda la capital y hacer realidad la interconexión. El segundo paso sería capacitar adecuadamente al personal que utilizará la nueva tecnología y acompañar el proceso por el que se introduce a la Policía al uso de la georeferenciación, que permite mapear el delito y que es hoy utilizada por las mejores policías de la región. El tercer paso debía ser informatizar las más de mil comisarías del país y proceder a su interconexión, para que funcionen como la red nacional de cualquier banco privado.

El incrédulo dirá, pero con qué plata vamos a hacer tremenda inversión; no tenemos los recursos para ello. Falso, claro que los tenemos, o los teníamos. Hacer realidad el proyecto en Lima costaba tan sólo dos millones y medio de dólares, de los cuales el sector privado estaba dispuesto a financiar el 50%, con lo cual el gobierno sólo debía invertir un poco más de un millón de dólares, es decir el 30% de los cuatro millones depositados en UNOPS para destinarse al repotenciamiento de las comisarías. Después de ese gasto hubieran sobrado casi tres millones para el equipamiento de las comisarías con motocicletas, vehículos y sistemas de comunicación.

Esta oportunidad se ha perdido, no porque careciéramos de los recursos necesarios, sino porque se ha decidido, inexplicablemente, invertirlos en aeronaves.

Cuando dejé el Ministerio en enero del 2003 la Aviación Policial funcionaba como un re-

loj: el 100% de su flota estaba operativa. Con recursos propios logró reparar dos aviones Antonov que fueron prestados a las Fuerzas Armadas cuando el conflicto con el Cenepa y devueltos varios años después con sus motores inutilizados, canibalizados, en realidad. No hubo por ello explicación ni indemnización alguna. Pero la Aviación Policial logró

El incrédulo dirá, pero con qué plata vamos a hacer tremenda inversión; no tenemos los recursos para ello. Falso, claro que los tenemos, o los teníamos. Hacer realidad el proyecto en Lima costaba tan sólo dos millones y medio de dólares, de los cuales el sector privado estaba dispuesto a financiar el 50%, con lo cual el gobierno sólo debía invertir un poco más de un millón de dólares, es decir el 30% de los cuatro millones depositados en UNOPS para destinarse al repotenciamiento de las comisarías.

repararlos y estaban operativos. Y ello no demandó recursos presupuestales adicionales. Hace seis meses, antes de que Fernando Rospigliosi saliera de Interior por segunda vez, la Aviación Policial funcionaba bien. ¿Por qué, entonces, invertir todo en ella cuando existen otras unidades, como las comisarías,

que reclaman a gritos recursos, que son centrales en cualquier estrategia de combate a la delincuencia y contaban con los proyectos correspondientes? ¿Por qué no haberse limitado a invertir en aeronaves los cuatro millones correspondientes a seguros cobrados, dejando los seis millones restantes para el repotenciamiento de las comisarías?

Las autoridades del sector tienen la palabra. El país merece una explicación. Los medios de comunicación y el Congreso deberían exigirle. Quizás aún haya alguna oportunidad de revisar esta decisión. Si no lo logramos, las comisarías seguirán abandonadas a su suerte, no por falta de recursos sino por decisiones políticas equivocadas, o interesadas, que terminan desprotegiendo a la ciudadanía.

No será la primera vez que esto ocurre. Entre los años 1996 y 1998 el Estado peruano

de-sembolsó a una empresa española llamada SITRE 18 millones de dólares para informatizar las unidades policiales a nivel nacional. Los equipos nunca fueron entregados y los que lo fueron nunca se instalaron, porque no estaban en buen estado. La factura la pagamos todos y la seguimos pagando; sin embargo, las responsabilidades por ese crimen aún no se han individualizado. Durante el segundo semestre del 2002 esta y otras cuatro denuncias millonarias por estafas y desfalcos fueron puestos en manos del Ministerio Público y hasta el momento nada parece haberse hecho. También sería bueno que los medios de comunicación y el Congreso se interesaran por la marcha de estas investigaciones, porque si el delito paga, estaremos contribuyendo a alimentar la delincuencia; esta vez la de cuello blanco.

Penas alternativas para delitos menores y faltas. Una apuesta contra la impunidad y la sobrepenalización que tiene aún mucho camino por recorrer.

Justicia de paz en comisarías: ¿funcionará?

Enrique Castro Vargas

PISANDO el área

Cuando se habla de seguridad ciudadana, se habla de todo, al tema se le hacen aberturas y se le trata como cuando un niño juega con plastilina: ausencia de gasolina para los patrulleros, cárceles locales donde los municipios se hacen cargo, penas más altas, uso extendido de armas y arrestos ciudadanos. Una justicia poco eficaz y la explicación inconciente de por qué más de 1.300 veces —en lo que va del 2004— turbas civiles han pretendido sustituir el ejercicio de las instituciones del Estado, y otros tantos problemas más, que se ubican como elásticos con sensación de interminables.

Al explorar el tema, siempre nos encontramos con dos entradas pausadas y racionales en el análisis de la cadena, los ámbitos preventivos y represivos en seguridad ciudadana. En la primera, estamos en un tiempo y espacio

anterior al hecho considerado como ilícito o reñido con el orden social legitimado. Aquí tienen lugar todas las reflexiones y acciones compartidas en la elaboración de un espacio pacífico y sin conductas violentas. En la segunda, la represiva, los actores públicos y, excepcionalmente los privados, se movilizan para investigar, perseguir, juzgar, sancionar y hacer cumplir la pena, a quien la estrategia preventiva no pudo contener ni persuadir.

Este trabajo observa tan sólo un eslabón en la larga cadena represiva. Cada parte de ella necesita de un contacto constante y amable con las demás piezas del juego represivo y preventivo.

Poniendo el dedo en la sanción de las faltas y los delitos menores

No existe un registro confiable ni en manos de la Policía ni en las del Ministerio del Interior que establezca con claridad y detalle

cómo es el escenario donde han de llevarse a cabo las estrategias preventivas y represivas que avistamos líneas antes. Sin embargo, las cifras con las que contamos dan la impresión que los homicidios mantienen una presencia secundaria mientras que los robos, el pandillaje y la drogadicción una más cotidiana¹.

Cuando el individuo piensa en robo incluye los hurtos, no importa si estos son “simples”, si se trata de faltas (cuando la conducta similar recae sobre un bien menor a los S/.1.840), o son hurtos “agravados”. Para el Poder Judicial, el 60% de las infracciones penales cometidas en Lima son faltas que pueden ser sancionadas con trabajos comunitarios en favor de la sociedad², y, por ello, la razón de este texto.

En el 2002, se instala la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana y la mayoría de sus propuestas encontró aprobación en el Congreso. Con esto se dio inicio a una estrategia medianamente integral y se fijó como eje al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana dividido en subniveles de gobierno. Se apuesta por la participación concertada de la Policía, las fuerzas sociales organizadas, la autoridad política de mayor nivel en la circunscripción política (tratándose, en el caso del comité distrital, del delegado por la Dirección General de Gobierno Interior del MININTER) y el Poder Judicial; y presidida, por la autoridad política democráticamente elegida³.

1 Encuesta IMASEN. (Noviembre del 2003). ¿Cuál es el delito más frecuente donde usted vive?(%) Robos (54,8%), Pandillaje (25,4%), Drogadicción (16,0%).

2 Ministerio del Interior. www.mininter.gob.pe, 13/07/04

3 El Ministerio Público, Salud, Educación y Defensoría del Pueblo participan en los Comités Regionales y Provinciales.

Junto al sistema se aprobaron otras normas relevantes para este análisis, la Ley N°. 27935, que modifica artículos de la Ley de ejecución de las Penas de Prestación de Servicios a la comunidad y de limitación de días libres; y, la Ley N°. 27939, que establece el procedimiento para el caso de faltas y modifica los artículos 440, 441 y 444 del Código Penal. Ambas tienen un claro propósito: sancionar a los que cometen faltas y delitos menores.

Las faltas y los Jueces de Paz al interior de las comisarías

En la mañana del 13 de julio de este año, el Ministro del Interior inauguró el primer juzgado de paz letrado al interior de una comisaría en el distrito de Independencia. En este primer plan piloto participaron los Ministerios del Interior, Justicia, el Poder Judicial y el Municipio de Independencia.

La Ley N°. 27939, establece que cualquiera de los sólo 450 (aprox.) jueces de paz letrados o en su defecto, donde no exista uno letrado, un juez de paz —hay 5.000 aproximadamente en el Perú—, puedan, en un proceso breve e inmediato y respetando las condiciones del debido proceso, sancionar a quienes cometen una falta y a quienes lo intentaron sin necesidad de producir el daño.

Sin embargo, al tratarse de una falta, la detención no es posible y si la persona ha sido privada de su libertad al presumirse la comisión de un delito —asunto oscuro ya que sólo procede en flagrancia delictiva o por orden motivada del juez— el infractor tendrá que ser liberado y, luego, notificado para que asista a declarar. Para evitar que el imputado no vuelva a aparecer la ley apunta a la instalación de juzgados al interior de las comisarías.

En el primer Juzgado de Paz de Independencia, el Juez Arturo Távora Valdez, trabajaba sin el apoyo de un médico legista; y la oficina del INPE, a donde hay que acudir después de emitida la sentencia para que se designe el lugar donde se realizaría la condena de trabajo comunitario o de limitación de días libres, estaba en el Callao. El condenado no se presentaría por la oficina del INPE y aquello de “será conducido de grado o de fuerza”, se estrella con una realidad en la que no existe suficiente personal policial para realizar esta función. El INPE tampoco cuenta con personal suficiente, incluso encarga a la Policía el cuidado al interior de las cárceles, sin que ellos tengan la obligación de hacerlo. Cargar a la Policía con más obligaciones como buscar a quien no se presenta a ser juzgado por una falta, resulta excesivo para el desabastecido sector policial.

En dos semanas ya se habían dictado 30 sentencias y sólo una persona cumplía con su pena. Tuvo que abrirse una oficina del INPE al interior de la Comisaría de Independencia para que el eslabón represivo sea eficiente y los condenados sean designados a sus entidades receptoras. El proceso de administración efectiva de la justicia se agilizó pero los resultados no son del todo óptimos.

Hasta la segunda semana de noviembre, el juzgado ha tramitado 493 denuncias concluyendo 231 procesos. El número de sentencias aumenta mientras que pocos son ubicados en entidades receptoras.

Se ha instalado también un juzgado en la Comisaría de Alfonso Ugarte que, como la de Independencia, cuenta con terrenos muy amplios, incluso la de Independencia cuenta con losas deportivas. Características no co-

munes en todas las comisarias del país haciendo difícil la instalación de juzgados en todas ellas. Sin embargo se preparan, según información del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, más juzgados en La Victoria, San Juan de Lurigancho y San Juan de Miraflores, en Lima. En provincias se instalarán en Trujillo, Cusco y Arequipa. Pasaron dos años para dos comisarias ¿Cuánto pasará para instalar las programadas?

En dos semanas ya se habían dictado 30 sentencias y sólo una persona cumplía con su pena. Tuvo que abrirse una oficina del INPE al interior de la Comisaría de Independencia para que el eslabón represivo sea eficiente y los condenados sean designados a sus entidades receptoras. El proceso de administración efectiva de la justicia se agilizó pero los resultados no son del todo óptimos.

El INPE, en medio de una selva legal y ausencia de recursos, debe implementar un sistema para el cumplimiento de estas penas, pasando desde un equipo multidisciplinario que evalúa las capacidades del penado y decide en qué entidad receptora debe trabajar, hasta supervisar el cumplimiento de las jornadas de trabajo. También debe dedicarse al cuidado de los presos, gran trabajo teniendo en cuenta las condiciones en las que se encuentran las cárceles en el Perú.

En el año 2003 se emite el Decreto Supremo 022-2003-JUS, reglamento para la ejecución y supervisión de penas de prestación de servicios a la comunidad y limitación de días libres a cargo de las Municipalidades y la PNP. El objetivo del decreto es controlar la ejecución de las penas, usando como herramienta el Convenio Interinstitucional entre Municipalidades y Policía Nacional, en los lugares donde el INPE no cuente con oficinas para la ejecución de penas limitativas de derechos.

La ley que modifica la ejecución de las penas comunitarias y el decreto supremo mencionado, abren un espacio para que estas sanciones sean cumplidas y supervisadas no sólo por la Municipalidad y la Policía —esta última reacia a ser entidad receptora porque siente perder más recursos en la supervisión de las penas—, sino también, por entidades privadas donde se incluyen a las organizaciones civiles.

En Cajamarca, antes de la promulgación de estas normas, las leyes comunales de las rondas ya habían colocado a los sancionados dentro de sus propias leyes culturales haciéndolos trabajar al interior de ellas. La ronda es una entidad privada no estatal, como también lo son las juntas vecinales, las empresas privadas, las organizaciones no gubernamentales y las iglesias.

El Comité Local de Seguridad Ciudadana, de reciente aparición, es una entidad pública que también puede servir para llevar a cabo las penas de prestación de servicios comunitarios y hacer más sencilla su supervisión. Urge el componente de creatividad en los planes de seguridad.

En el distrito de Chilca, en Huancayo, el juzgado de paz despacha también al interior de

la comisaría. Sin el impulso institucional del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, SINASEC, la alcaldesa Betti Chamorro Balbín, la jueza Sylvia Dionisio Gómez y vecinos, activos integrantes del comité, decidieron trabajar juntos. La jueza sentencia, el trabajo comunitario se realiza en el gobierno local y los vecinos suplen la labor del INPE, vigilando y corroborando que el penado cumpla con su sentencia.

Las respuestas ciudadanas han sido exitosas en estos lugares pero aún son aisladas.

Penas alternativas a la privación de la libertad

Las penas de trabajo comunitario y de limitación de días libres aparecen como alternativas a la cárcel, especialmente benéficas para infractores jóvenes o para quienes han cometido un delito por primera vez.

En Granada, al sur de España, el juez Emilio Calatayud es un abanderado de las penas alternativas en caso de jóvenes infractores; y sus sentencias, en donde se cometió un robo a un cibercafé, la condena fue realizar el traslado y vigilancia del equipo informático del juzgado a una nueva sede; por la quema de papeleras, condenado a trabajar dos fines de semana con los bomberos; por atraco a un anciano, condenado a servir comida durante un mes en un centro de indigentes; por pequeñas infracciones con ciclomotor, condenado a un curso de seguridad vial; por destrozos en vagones y vías, condenado a pintar la estación. Esto hizo que la delincuencia se reduzca en un 8%. Varios fueron también condenados a sacar el graduado escolar, a seguir cursos y se han convertido, luego, en voluntarios.

En Zimbabwe, donde se aplica el mismo sistema, los datos de la Policía exhiben que tan sólo el 10% de quienes cumplieron su pena de servicio comunitario, son reincidentes.

Nuestro Código Penal sanciona directamente (como penas autónomas) la prestación de servicios a la comunidad pero éstas también pueden ser aplicadas como sustitutas o alternativas a una privativa de la libertad,

Nuestro Código Penal sanciona directamente (como penas autónomas) la prestación de servicios a la comunidad pero éstas también pueden ser aplicadas como sustitutas o alternativas a una privativa de la libertad, siempre que la sanción a criterio del juez no sea superior a los cuatro años.

siempre que la sanción a criterio del juez no sea superior a los cuatro años. Los jueces no pueden dejar de administrar justicia y si se abren más espacios vigilados donde llevar a cabo estas sentencias, los jueces deberían usar con mayor frecuencia las penas de trabajo comunitario sin suspender la ejecución de la pena.

La sanción comunitaria no es una sanción tímida. Cuando es debidamente implementada y supervisada, ella cumple el objetivo reintegrador en la comunidad.

En el Reino Unido, una circular del Ministerio del Interior, a fines de los años ochentas, señala los objetivos que las sentencias de servicio comunitario deben cumplir con:

- a) Castigar al sentenciado, exigiendo que realice servicios no remunerados, se presente puntualmente al lugar de trabajo y se le prive de su tiempo libre. Tal como sucede en Perú.
- b) Reparar los daños a la comunidad, exigiéndole al sentenciado la realización de servicios de utilidad social para indemnizar los delitos cometidos y, de ser posible, compensar los perjuicios causados.
- c) Beneficiar a la comunidad realizando trabajos que, de otra manera, no se realizarían.

Los trabajos comunitarios tienen origen andino. Las juntas vecinales como expresión de la organización comunal, al igual que otras manifestaciones socio culturales, también migraron a Lima. La ronda equivale a la junta y las sanciones comunitarias emitidas por orden judicial no son otra cosa que la vuelta al equilibrio establecido por siglos en la cosmovisión andina.

Recomendaciones y conclusiones

Termina el paseo por el circuito de las penas alternativas en caso de faltas y delitos menores. Como no podía ser de otra manera, a continuación algunas conclusiones y recomendaciones para viabilizar eficientemente este eslabón de la estrategia en seguridad:

1. A falta de INPE, hay comités de seguridad ciudadana. Las medidas pensadas

- en el 2002 han chocado con una inactividad estatal, suplida —como siempre ocurre en nuestras sociedades informales— por organizaciones sociales.
2. Las penas alternativas necesitan de una entidad moderna. El INPE se desenvuelve limitado por recursos y por la falta de un proceso de reforma que impide la aplicación inmediata de las penas alternativas.
 3. Los jueces están en la obligación de sancionar todas las infracciones. Copiando el ejemplo del juez Calatayud en España y de otros tantos que emiten sentencias similares en el Perú, las faltas y los delitos menores deben ser sancionados y despejar la sensación de impunidad.
 4. Trabajar juntos no es necesariamente trabajar físicamente pegados. La cercanía de las entidades públicas debe simplificarse usando técnicas de información y comunicación.
 5. Si no hay juzgados en las comisarías, que las comisarías vayan a los juzgados. Han pasado dos años y sólo se han instalado dos juzgados en las comisarías. Si la instalación de juzgados en comisarías es difícil, existe la posibilidad de que el detenido sea llevado a las instalaciones del juzgado y que ahí funcione una pequeña oficina de la comisaría para que el detenido sea registrado en el parte policial, y luego procesado.
 6. Hay que motivar la denuncia de faltas. Las faltas deben ser denunciadas, es imperativo motivar en la ciudadanía la obligación de denunciar faltas y delitos menores.
 7. Publicidad. Extender el conocimiento sobre penas alternativas como una opción viable de sanción.
 8. Más entidades receptoras. Debemos abrir espacios en donde se cumplan las penas alternativas. Todos, mediando la organización, podemos ser entidades receptoras.
 9. La función de la pena. Pasar por la cárcel puede significar el anonimato del delito y puntos para un currículo delictivo; sin embargo, una sanción de servicio comunitario, de carácter público y de contacto con las personas agraviadas, significa una compensación y la reivindicación social del infractor.
 10. La solución no es asunto exclusivo de la norma. Las experiencias locales con origen en los acuerdos institucionales y el aporte privado, han probado que la aplicación de políticas supera la estrategia normativa. Urge un liderazgo en la continuidad de políticas que desarrollen eficientemente este eslabón de la cadena represiva.

En base a la experiencia de varios proyectos pilotos impulsando comités locales de seguridad ciudadana en varias zonas del país se analiza las potencialidades de esta estrategia.

Seguridad ciudadana Desafío y oportunidad de participación colectiva

Gabriel Prado Ramos

LA ESTABILIDAD Y LEGITIMIDAD del sistema democrático depende, en buena medida, de cómo resuelva la percepción creciente de inseguridad que vive la población. Se trata de un tema de interés público que demanda la participación activa de todos los sectores de la sociedad y, de manera particular, de autoridades legítimas y eficaces que sepan concertar.

La seguridad ciudadana exige una comprensión conceptual. A ello hay que sumarle la generación de un entramado institucional y social ya que la atención a la creciente demanda de seguridad debe ser abordada con un enfoque integral que, conjunta y simultáneamente, aborde, entre otros ámbitos, el referido a la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general, eje temático del presente artículo.

En este texto se trata el rol de la comunidad en tareas de la seguridad ciudadana analizado desde la experiencia nacional, poniendo énfasis en las acciones de promoción desarrolladas en las diferentes regiones del país, en la organización y cooperación con las autoridades, tanto políticas como policiales, en el diagnóstico, elaboración, ejecución y evaluación de políticas y programas de seguridad ciudadana.

Las demandas simultáneas de prevención y control del delito; de protección y reparación a las víctimas, de sanción y rehabilitación del delincuente, requieren respuestas institucionales urgentes. En este contexto, la participación organizada de la comunidad se constituye en un recurso novísimo, de creciente desarrollo y aceptación. Pero, también, de necesarias definiciones y delimitaciones para

atender con legalidad y legitimidad la demanda de seguridad ciudadana en el país; sobre todo, en contextos que expresan resistencias que provienen, muchas veces, del propio aparato estatal.

En el país la concepción de la seguridad ciudadana tiene un referente de primer orden en el ámbito normativo. En ese contexto, una norma básica es la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Esta norma tiene por finalidad la generación de una alianza de carácter permanente e integral entre las entidades públicas comprendidas en este quehacer y la sociedad civil. La ley crea el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, ente que comprende en su composición a los gobiernos locales. ¿Cómo se ha desarrollado esta norma? Lo que sigue, es un breve análisis acerca las actividades desarrolladas por los componentes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Nos referimos a Comités Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana, cuya labor se ha traducido en la generación de los planes operativos locales en la materia.

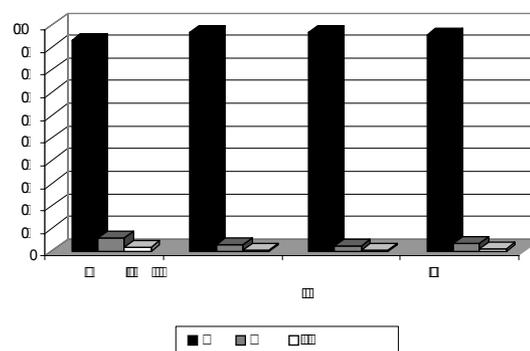
La consideración de la comunidad organizada en los planes y programas de seguridad ciudadana y pública, constituye cada vez más, una realidad. Son muchas y diversas las experiencias actualmente en curso en diferentes ciudades y espacios locales en el hemisferio. Todas ellas parten del supuesto que la efectividad y eficiencia en el logro de los objetivos de dotar de mayor seguridad ciudadana, requieren de la participación activa y responsable de la propia comunidad.

En el Perú son significativos los avances que se han podido constatar en diversas regiones del país. La puesta en marcha del Siste-

ma Nacional de Seguridad Ciudadana trajo consigo la generación de diversas iniciativas provenientes básicamente de los gobiernos locales y provinciales y de las organizaciones de la sociedad civil. La experiencia es reciente. No podemos aún afirmar tajantemente que se trata de un proceso irreversible.

El Proyecto Piloto de Comités Distritales de Seguridad Ciudadana que impulsa el Instituto de Defensa Legal ha orientado sus actividades a cinco departamentos del país; Lima, Ayacucho, Junín, Cajamarca y Ancash. La premisa de nuestro proyecto fue: "A problemas locales, respuestas y soluciones locales". Es decir, la generación de propuestas en seguridad provincial y distrital debe nacer del consenso de los miembros del comité. Se trata de generar una política y una cultura local en materia de seguridad.

En general ¿considera usted que es necesaria la organización de los vecinos en cada barrio para protegerse de la delincuencia?



El eje rector de estas tareas es la participación ciudadana. En cada una de las zonas de intervención hemos aplicado, cuando menos, tres variables:

- Fortalecimiento del tejido social de la comunidad.

- Relación interinstitucional entre los diferentes actores del sistema.
- Planificación y desarrollo de programas de seguridad desde el ámbito local.

Para hacer un seguimiento más puntual a estas tres variables tomaremos en cuenta datos obtenidos en la encuesta distrital de seguridad ciudadana aplicada por el proyecto en cuatro distritos del país: en Chilca (Huancaayo), San Juan de Lurigancho y Chorrillos (Lima) y Nuevo Chimbote (Ancash).

Existe una grave carencia de capacitación de las autoridades locales en materia de seguridad ciudadana, que se expresa en la inexistencia de programas en materia de prevención y de combate a la delincuencia, así como a otros programas orientados a enfrentar los factores de riesgo.

En primer lugar, las encuestas nos muestran un deseo de participación y una conciencia de la necesidad de la organización.

En segundo lugar, rescatamos de las encuestas, la calidad de las relaciones de cooperación y control con la institucionalidad local, especialmente con la Policía Nacional. En este punto, creemos pertinente distinguir entre la relación que tiene la sociedad civil, y en general la colectividad, con las autoridades

políticas de aquella que se experimenta con la autoridad policial.

En cuanto al primer aspecto, es manifiesta la escasa legitimidad que tienen, salvo contadas excepciones, tanto los presidentes de gobiernos regionales como los alcaldes. Según cifras del Jurado Nacional de Elecciones, el 85% de las autoridades políticas del ámbito local han sido elegidas con un porcentaje de votos menor al 35% del electorado en dichas circunscripciones¹. A ello se suma la existencia de torpezas en la gestión lo que configura un escenario poco favorable para la autoridad local; no hay liderazgo y la conducción de la actividad gubernativa y de la administración, sigue siendo ajena a los problemas de seguridad que enfrenta la población.

Existe una grave carencia de capacitación de las autoridades locales en materia de seguridad ciudadana, que se expresa en la inexistencia de programas en materia de prevención y de combate a la delincuencia, así como a otros programas orientados a enfrentar los factores de riesgo. Por lo tanto, no es posible afirmar la existencia de relaciones de cooperación fluida entre la colectividad y sus autoridades políticas.

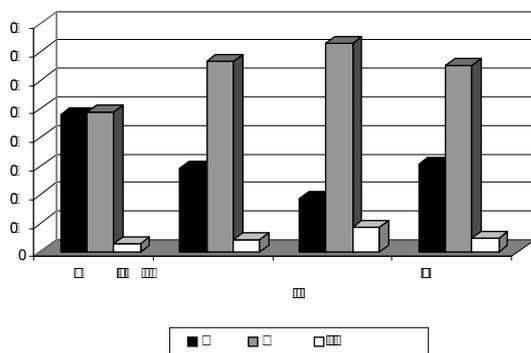
Esta realidad es de ambos lados: la autoridad y la comunidad. No hemos podido constatar, en el contexto local, iniciativas ciudadanas destinadas a ejercer el control de la gestión pública y a formular propuestas, por ejemplo en materia de seguridad local. No se ha verificado la existencia de veedurías

¹ Información que puede ser consultada en la página web del Jurado Nacional de Elecciones. www.jne.gob.pe

ciudadanas para este efecto, tal como existen en otros países². En estas experiencias destacamos el activo control no sólo del empleo de los recursos presupuestarios asignados, sino, también, del cumplimiento de los objetivos y metas trazados en materia de seguridad local.

De otro lado, la relación entre la comunidad y la Policía Nacional tiene sus propias características. Como se expresa en el texto Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú³, "no obstante los problemas que enfrentó la Policía Nacional en la época de Fujimori es importante reconocer que estableció desde mediados de los años noventa programas eficaces para promover la participación de la gente en apoyo a su trabajo de seguridad ciudadana." Los programas desarrollados por la Policía Na-

En su opinión ¿la municipalidad de su distrito está haciendo todo lo que está a su alcance para atender los problemas de la seguridad ciudadana en el distrito?



² Información que puede ser consultada en la página web de las Veedurías Nacionales de Colombia: www.transparenciacolombia.org.co

³ Basombrío Iglesias, Carlos / Costa Santolalla, Gino / Huerta Barrón, Miguel / Villarán de la Puente, Susana. Activistas de derechos humanos a cargo de la seguridad y el orden en el Perú. Instituto de Defensa Legal. Lima, Perú. 2004

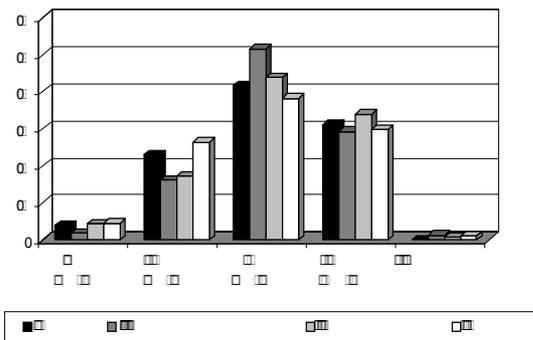
cional se han expresado en la generación de miles de Juntas Vecinales, especialmente en zonas marginales, muchas de las cuales tiene en la actualidad probada eficacia en la prevención de la comisión delictiva.

No obstante ello, es preciso señalar que la labor policial sufre aún de un gran descrédito por actos de corrupción y, por paradójico que parezca, también identifica a la Policía como la institución encargada del combate de la delincuencia. Se manifiesta, así, una relación peculiar entre la colectividad y la autoridad policial, que requiere la generación de cuando menos tres condiciones para superar esta ambivalencia. De una parte, un mayor reconocimiento por parte de la Policía a la labor de las Juntas y organizaciones vecinales en general, lo que se debe expresar en una convocatoria permanente de la PNP a la población para la ejecución de los programas que en materia de seguridad ciudadana. En segundo lugar, es necesaria una mayor capacitación de sus miembros, tanto en el ámbito de oficialía cuanto de personal subalterno, en materia de derechos humanos. Esto es de crucial importancia por su directa vinculación con el cumplimiento de estándares nacionales e internacionales, y exigido por la propia población que no tolera el abuso policial. Finalmente, está la necesidad de que la población coopere con las acciones de la Policía, desterrando, así, concepciones anacrónicas que sitúan a la Policía como un cuerpo corporativizado, dissociado de la problemática social. Creemos que es fundamental propiciar un mayor acercamiento. En tal sentido concordamos con Gino Costa y Carlos Basombrío⁴

⁴ Basombrío Iglesias, Carlos / Costa Santolalla, Gino. Liderazgo civil en el Ministerio del Interior. Instituto de Estudios Peruanos. Lima. Perú. 2004. .

en la necesidad de desterrar las resistencias que se pudiesen suscitar al interior de la propia Policía Nacional, toda vez que la seguridad ciudadana es, como lo afirmamos en párrafos anteriores, un asunto de interés público, que no es exclusivo de la Policía aunque en ella, la Policía tiene un rol constitucional central.

¿Diría usted que tiene mucha, regular, poca o ninguna confianza en la Policía Nacional?



En referencia a la tercera variable, referida a la planificación y desarrollo de programas de seguridad local en el marco del Consejo de Seguridad Ciudadana y de los Comités y Juntas, debemos señalar que es fundamental entender el carácter integral que tiene la temática de seguridad y, que desde esa perspectiva, es preciso que se establezca una clara delimitación de las competencias y facultades de las instituciones y organizaciones estatales y no estatales comprometidas en tal quehacer. No es pertinente desconocer los fueros o duplicar las competencias. Aún el futuro de la participación de la ciudadanía en materia de seguridad carece de delimitaciones y definiciones sobre el carácter de su participación ya que, bajo ningún supuesto, debe la comunidad asumir competencias inherentes a la Policía Nacional.

La participación de la comunidad debe estar circunscrita al desarrollo de actividades tendentes a la prevención del delito, a la prestación de auxilio a la PNP en sus labores, a la orientación en el cumplimiento de los planes de seguridad previstos y a la fiscalización del cumplimiento de los mismos. Hace falta en nuestro país comprender de manera amplia para encuadrar la labor de la sociedad civil y de la colectividad en ella, a fin de

Debemos señalar que es fundamental entender el carácter integral que tiene la temática de seguridad y que desde esa perspectiva, es preciso que se establezca una clara delimitación de las competencias y facultades de las instituciones y organizaciones estatales y no estatales comprometidas en tal quehacer. No es pertinente desconocer los fueros o duplicar las competencias.

desterrar prácticas vedadas como la administración de justicia por mano propia o la imposición de penas y sanciones, sin el concurso de la autoridad respectiva. La generación y el desarrollo de programas de seguridad local deben atender a un carácter básicamente disuasivo ante la eventual comisión de prácticas delictivas.

La mayor eficacia colectiva que significa la acción organizada y de colaboración entre

la comunidad y sus diferentes componentes y la institucionalidad local, viene siendo demostrada en este ámbito. Mientras mayor es la cohesión social —con sus componentes de identificación, visión compartida del problema y de las soluciones, valoración, vínculos y comunicación recíprocas— mayor será la eficacia de la acción comunitaria.

Finalmente, y a modo de conclusión, las variables analizadas en lo que hace a la participación de la sociedad civil y la ciudadanía en general en las labores de seguridad ciudadana plantea, como lo expresa el título del

presente artículo, tanto un desafío como una oportunidad. Desafío en tanto requiere por parte de la población de mejores y mayores niveles de organización y, de las autoridades políticas, mayor capacidad para incluir en el diseño, definición de políticas, participación y vigilancia a la comunidad organizada. Esta es una oportunidad para crear actores sociales activos en una tema de vital importancia para la vida social, como es el de la seguridad. El papel protagónico que desarrollen las organizaciones sociales en esta materia será un indicador del nivel de desarrollo y de la consistencia de nuestra democracia.

La Policía está virtualmente ausente de las zonas rurales. En Cajamarca la seguridad en el campo reposa en las rondas. De allí la importancia del convenio entre el MININTER y las rondas que esta nueva gestión no ha sabido renovar.

Ronderos, Policía e institucionalidad democrática

Gino Costa Santolalla

AUN CUANDO A NADIE le llama ya la atención ver marchar a los campesinos o nativos de los Comités de Autodefensa (CAD) hombro a hombro con nuestros soldados, a mí sí me causó una gran sorpresa observar a nuestros policías desfilar entremezclados con las ronderas y ronderos cajamarquinos.

Pasaban delante del estrado levantado en la Plaza de Armas de Bambamarca, en el que se encontraba, presidiendo la ceremonia, Fernando Rospigliosi, ministro del Interior. Se conmemoraba el primer aniversario de la firma de un convenio destinado a crear las condiciones para integrar gradualmente el trabajo de las rondas campesinas y el de la Policía Nacional.

Para quienes conocíamos la historia, se conmemoraban además dos años del inicio del diálogo de los dirigentes de las rondas con los funcionarios civiles del Ministerio del Interior que desembocaría en la firma del convenio.

Uno de los secretos de la derrota del terrorismo en el campo fue la alianza que los militares establecieron con los campesinos, a quienes organizaron y armaron. Esa alianza reemplazó a la guerra sucia como estrategia dominante y rindió, qué duda cabe, excelentes resultados, al punto que contribuyó finalmente al aislamiento de la subversión en el campo. A pesar de estos antecedentes, la Policía no supo aprender la lección y encontrar en las rondas el aliado rural que necesita. Esto tiene sus razones.

A diferencia de los comités de autodefensa, que se organizaron y dirigieron desde el Estado, las rondas surgen autónomamente, sin ayuda ni vinculación alguna con él. Es más: se organizan para suplir sus deficiencias. La percepción que tienen las rondas del sistema de administración de justicia es cuando me-

Publicado originalmente en ideemail en febrero del 2004.

nos hostil, pues consideran que sus formalidades son un obstáculo para la realización de la justicia y su funcionamiento en la práctica lo hace cómplice del abigeato y el delito. En otras palabras, las rondas ven a la Policía como una institución no sólo inoperante frente al problema del crimen en el campo, sino abiertamente coludida con jueces y fiscales para perpetuar la impunidad de los abigeos.

De ahí, mi gratísima sorpresa y mi genuina satisfacción al verlos desfilar juntos en Bambamarca y mi emoción al escuchar a nuestro anfitrión, don Eladio Huamán Castrejón, presidente de las rondas locales, pedirle —más bien exigirle— a Fernando Rospigliosi, en medio de los aplausos de los miles de campesinos que colmaban la plaza, el ascenso del comisario de la provincia.

Si bien esto es cierto en algunos casos, en muchos otros las instituciones del sistema de administración de justicia obligadas a aplicar la ley vigente se enfrentan a los límites establecidos por esta, lo que aparece ante los ojos de la población campesina como colusión con los delincuentes.

La Policía, por su parte, nunca ha tenido una presencia importante en las zonas rurales, y sus integrantes, de origen más bien urbano,

no entienden el fenómeno de las rondas ni perciben las ventajas de una alianza con ellas. Consideran más bien que se inmiscuyen en sus funciones y que, al hacerlo, transgreden las leyes. Un argumento más sofisticado es que las rondas con frecuencia se exceden en el cumplimiento de sus funciones y violentan la norma constitucional que las faculta a aplicar el derecho consuetudinario, siempre y cuando no violen los derechos fundamentales, lo que a criterio de la Policía ocurre con frecuencia. No obstante, lo que más preocupa a la Policía no es tanto que tengan lugar esas violaciones cuanto que las rondas usurpen sus funciones.

Estas son las razones de la mutua desconfianza, hostilidad y animadversión.

De ahí, mi gratísima sorpresa y mi genuina satisfacción al verlos desfilar juntos en Bambamarca y mi emoción al escuchar a nuestro anfitrión, don Eladio Huamán Castrejón, presidente de las rondas locales, pedirle —más bien exigirle— a Fernando Rospigliosi, en medio de los aplausos de los miles de campesinos que colmaban la plaza, el ascenso del comisario de la provincia. Según don Eladio, el capitán PNP José Montenegro Castillo había sido el artífice del cambio, porque los escuchaba con atención, los atendía con prontitud, los apoyaba de corazón. En suma, los respetaba. Esto era nuevo para ellos. Y para expresarle su reconocimiento le pedían al ministro del Interior que le hiciera a Montenegro el máximo reconocimiento que la institución puede ofrecerle a uno de sus miembros: el ascenso por acción distinguida.

¿Qué había pasado en los dos últimos años en Cajamarca para que tuvieran lugar estos cambios y cómo se había llegado a ellos? El primer

acercamiento a las rondas campesinas se produjo en setiembre del 2001, a un mes de nuestra llegada al Ministerio, en un encuentro de dirigentes de la Confederación Campesina del Perú. En él nos solicitaron nuestro apoyo para la aprobación de la nueva ley de rondas campesinas. Ese apoyo no solo se materializó, sino que en tanto se discutía en el Congreso la nueva ley, promulgada finalmente el 6 de enero del 2003, el Ministerio del Interior y la Coordinadora Nacional de Rondas Campesinas iniciaron un diálogo para convenir los términos de un convenio de cooperación.

Durante un año se negociaron, paso a paso, cada una de las palabras de un documento de cuatro páginas. Más importante aún, se fue forjando la necesaria confianza para el establecimiento de una nueva relación. Luego vendría la firma del convenio primero en Chota y luego en Cutervo, Bambamarca y Ayaviri en Puno. El citado convenio sentó las bases para un acercamiento inédito entre la institución policial y las rondas campesinas, acercamiento que perseguía allanar el camino para un mejor entendimiento entre estas y las autoridades fiscales y judiciales. Superaba así casi tres décadas de política oficial de desdén hacia las rondas campesinas y siglos de exclusión de las organizaciones autónomas de los campesinos por el Perú oficial y sus instituciones.

No obstante, el convenio y el nuevo vínculo al que empieza a dar lugar, cuya expresión más avanzada se encuentra en Cajamarca, tiene sus detractores no solo entre quienes deseen seguir dándole la espalda al Perú profundo, sino entre quienes, desde la otra orilla y quizá sin quererlo, apuntan a lo mismo con

el argumento de que el convenio compromete a la autonomía de las rondas campesinas.

En la práctica, el nuevo clima permitirá la gradual integración no solo de dos mundos sino de dos sistemas normativos y judiciales, hasta ahora largamente desvinculados entre sí. Ello demandará un esfuerzo grande de las au-

Para las rondas tampoco será fácil, porque deben actuar con responsabilidad para evitar que las transgresiones a la ley en que incurren con frecuencia constituyan un obstáculo al reconocimiento de sus derechos y de sus prerrogativas.

toridades para que, inspiradas en el ejemplo del capitán Montenegro, abandonen la actitud soberbia que las caracteriza y vayan al encuentro de una realidad que desconocen para, desde ella, y en un marco de profundo respeto, comenzar a transitar el camino de la integración, que es el camino de la inclusión.

Para las rondas tampoco será fácil, porque deben actuar con responsabilidad para evitar que las transgresiones a la ley en que incurren con frecuencia constituyan un obstáculo al reconocimiento de sus derechos y de sus prerrogativas. Por otro lado, porque deben entender que para su paulatina inclusión en la institucionalidad democrática es preciso conceder espacios a su propia autonomía.

A partir de la histeria interesada que se originó con el nuevo juicio a Abimael Guzmán se analiza el estado real de la subversión, las estrategias que se pusieron en práctica y se advierte sobre la inacción actual.

Terrorismo: fantasías y realidades

Fernando Rospigliosi Capurro

A PARTIR DEL ACTO CIRCENSE protagonizado por Abimael Guzmán y sus compinches en la primera audiencia del nuevo juicio que se le seguía, se desató una suerte de histeria colectiva alentada por algunos “expertos” y propagada con ahínco por ciertos medios.

Farsa en cinco actos

□ El puño en alto de Guzmán y sus secuaces —pedido por algunos de los periodistas que observaban detrás de la escena—, se convirtió para sesudos e interesados analistas, en un amenazador mensaje en clave dirigido a sus huestes, que esperaban la orden para lanzarse sobre los indefensos ciudadanos.

Lo que era un gesto reflejo de una gaviilla de criminales carcamanes, se convirtió, de pronto, en un peligro inminente de recrudescimiento terrorista.

□ Contribuyó a esto la poca previsión de un tribunal, cuyo presidente llegaba a la audiencia cuestionado por sus antecedentes. La defensa de un acusado de terrorismo hace varios años lo incapacitaba, según diversas opiniones, para dirigir un proceso tan importante. Más grave fue, sin embargo, su debilidad e improvisación para controlar la algarabía de los acusados.

Peor que eso era en realidad, que se hubiera elegido para iniciar el juzgamiento de los peores criminales del siglo XX, un asunto menor como el de la academia César Vallejo. La inercia burocrática, el formalismo asfixiante y la ineptitud del Poder Judicial se evidenció, una vez más, en esta clamorosa falta de criterio.

Pero la alharaca por lo ocurrido en la Base Naval sólo fue la señal de partida

para una desenfadada competencia a fin de encontrar señales que demostraran que el terrorismo había recrudecido. Y que la culpa la tenía la democracia, supuestamente blanda y sosa.

- El siguiente tema fue el de las cárceles, imaginariamente tomadas por el senderismo. Adicionalmente, el jefe del INPE fue puesto en la picota por haber firmado, cuando trabajaba en la Defensoría del Pueblo, un acta en que un terrorista se autocalifica como preso político. Como si eso implicara un reconocimiento de algo.
- j Le siguió la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a la que se acusó—como en los peores años de Fujimori— de ser un nido de terroristas prestos a liberar a todos sus compinches peruanos. A gritos se reclamó el abandono del sistema interamericano de derechos humanos y se señaló a los culpables del delito de haber regresado a su ámbito: el gobierno de transición de Valentín Paniagua y el gobierno democrático de Alejandro Toledo.
- Finalmente, la cereza que remató el pastel fue una nueva ronda de palizas a la Comisión de la Verdad, integrada según frase célebre, por ex guerrilleros, culpables también por algún extraño artilugio del inminente regreso de las hordas abimaelistas.

Esta impresionante racha de necedades —todas las cuales se han demostrado carentes de fundamento—, han reforzado a partir de prácticamente nada, un ambiente en que la mayoría de la población se siente amenazada y cree que el terrorismo puede “rebrotar”.

La escuálida realidad

Así, a juzgar por las informaciones de varios medios de comunicación y al decir de algunos “expertos”, el terrorismo estaba a punto de jaquear al país nuevamente. Casi nadie se preguntó sobre la base de qué hechos se hacen esas afirmaciones.

¿Cuántas acciones realmente terroristas han habido en lo que va del año? Una, que se sepa. El asesinato de dos policías y un marino en una emboscada en la carretera Tingo María-Aguaytía en el mes de junio.

Las estadísticas policiales registran 7 acciones “violentas” entre enero y noviembre del 2004. En el 2003 fueron 15 y en el 2002, 21.

En lo que se refiere a acciones “no violentas”, la policía contabiliza 210 efectuadas entre enero y noviembre del 2004; mientras que en el 2003 fueron 256 y en el 2002, 334. Una ligera y progresiva disminución.

Acciones no violentas son colocar un trapo rojo, repartir volantes o pintarrajear una pared.

Ningún hecho muestra que haya un crecimiento del terrorismo. Nada indica que Sendero Luminoso se esté reorganizando. Sin embargo, las encuestas muestran que la población cree que el terrorismo es un peligro cercano. Una reciente encuesta de Apoyo así lo refleja.

Algunas personas opinan que Sendero Luminoso ha sido derrotado definitivamente; otras, en cambio, piensan que ha sido golpeado duramente, pero no derrotado definitivamente ¿cuál es su opinión?

	Junio 03	Nov 04
Ha sido golpeado, pero no derrotado	92	93
Ha sido derrotado definitivamente	5	5

Apoyo Opinión y Mercado. Opinión Data, 15.11.04, N° 51.

Aunque la pregunta es algo ambigua, el resultado es claro. Hay que recordar, además, que en junio del 2003 se produjo el secuestro de decenas de trabajadores de la empresa Techint que tendían el gasoducto de Camisea en la selva central. En ese momento la población vivía un momento de particular excitación frente al terrorismo, motivado por esa acción espectacular.

Y resulta que un año y medio después, sin que haya ocurrido suceso alguno que indique un crecimiento de la acción subversiva, el porcentaje de personas que teme un “rebrote” de Sendero Luminoso, crece ligeramente.

Motivos para creer

Es un hecho que una proporción apreciable de la población piensa que el terrorismo constituye una amenaza cercana. A favor de esa idea juega el hecho que cuando Sendero inició su destructiva y sangrienta guerra, casi nadie le dio importancia. Eso lo utilizan los agoreros hoy día para sostener que el fenómeno se está repitiendo, que ellos lo advierten, etc. Y muchos les creen.

También sucedió que el MRTA, que parecía liquidado, dio un golpe espectacular en di-

ciembre de 1996, cuando Néstor Cerpa y tres cabecillas, acompañados de diez jóvenes inexpertos, tomaron decenas de rehenes en la residencia del embajador del Japón. Ese coletazo del terrorismo ha puesto en guardia a la población sobre la posibilidad de un recrudecimiento.

Es un hecho que una proporción apreciable de la población piensa que el terrorismo constituye una amenaza cercana. A favor de esa idea juega el hecho que cuando Sendero inició su destructiva y sangrienta guerra, casi nadie le dio importancia. Eso lo utilizan los agoreros hoy día para sostener que el fenómeno se está repitiendo, que ellos lo advierten, etc. Y muchos les creen.

Por último, la acusación fácil, siempre en la punta de la lengua de políticos y autoridades, para descubrir a Sendero detrás de cualquier acto de violencia cometido por turbas enardecidas que bloquean carreteras, destruyen vehículos o incendian locales.

¿Dónde están? ¿En las ciudades?

No se trata, por supuesto, de bajar la guardia frente al terrorismo. De hecho, hoy día

subsisten dos grupos armados, el del Huallaga, con Artemio a la cabeza y el de la selva central, con Alipio, José o Raúl.

Y hay elementos que nunca fueron capturados, que en algún momento pueden volver a juntarse y cometer atentados como el del 20 de marzo del 2002, en el Centro Comercial el Polo, frente a la embajada de los Estados Unidos, que mató a diez personas. (Otro hecho que refuerza la idea que el terrorismo puede “rebrotar” en cualquier momento).

Esos grupos deben ser eliminados. Pero eso es una cosa y otra, muy diferente, creer que Sendero Luminoso puede reconstituirse y convertirse en una amenaza como lo fue en la década de los años ochenta.

No existen grupos terroristas armados actuando en las ciudades. Sin embargo, si hay individuos poco conocidos o completamente desconocidos que sobrevivieron a las capturas de 1992 y posteriores. El grupo que puso la bomba en el Polo se activó probablemente después de los atentados al World Trade Center el 11 de setiembre del 2001.

La Dirección Contra el Terrorismo de la Policía Nacional (Dircote), permanece alerta ante estos individuos y grupos. El 20 de noviembre del 2001, capturó a dos integrantes de esa incipiente pandilla con croquis de instalaciones norteamericanas, incluyendo a la embajada de los EE.UU.

Cuando se anunció la visita del presidente George W. Bush, el incentivo para perpetrar una acción terrorista creció. Reclutaron a otros elementos que estaban “dormidos” y

prepararon el atentado. La Dircote sabía que lo estaban planeando, pero los senderistas también habían aprendido lo suyo después de las capturas de años anteriores. Sus métodos habían variado y eran más complejos. No había información precisa de quiénes, cuándo y cómo.

El 19 de marzo del 2001 se produjo un atentado fallido contra la oficina de una empresa extranjera. La bomba explotó sin fuerza. Pasó casi inadvertido. Al día siguiente tuvieron éxito y asesinaron a diez personas.

Poco después la Dircote capturó parte de la banda. Y meses más tarde al cabecilla, su lugarteniente —que era a su vez su mujer—, y casi todos los integrantes del grupo.

Hubo escépticos que no creyeron la versión policial (¡aún hoy siguen sin creer!) y sostuvieron que los detenidos no eran los que colocaron la bomba. Sin embargo, los hechos son macizos. No sólo las pruebas incriminatorias que acumuló la Dircote, sino que después de las capturas no hubo ningún atentado. Evidencia que los capturados sí eran los autores del sangriento ataque.

La selva central

Allí está el grupo más numeroso, entre 120 y 150 senderistas, que cuentan no sólo con fusiles sino con algunas ametralladoras pesadas que robaron del helicóptero del Ejército que destruyeron en octubre de 1999. En esa ocasión el general Fournier, un servidor de Vladimiro Montesinos, cayó en una emboscada cuando pretendía convencer a los terroristas para que se entreguen y participen en una triunfal ceremonia que iba a presidir Alberto Fujimori.

Ese grupo es el denominado “Proseguir la guerra popular”, y es el mismo que capitaneaba Feliciano hasta fines de la década pasada. Feliciano no aceptó la derrota ni el “Acuerdo de Paz” propugnado por Guzmán desde la cárcel en 1993, renegó de su líder y continuó las acciones armadas hasta su captura.

Los cabecillas que reemplazaron a Feliciano, el más importante jefe de la vieja hornada que permanecía en actividad, son de segunda y tercera línea, incapaces de diseñar estrategias mayores y de aglutinar a otros grupos que los que están refundidos en ese agreste territorio. Se limitan a sobrevivir y no tienen capacidad para expandirse, aunque son capaces de causar daños considerables en esa zona.

Sin Feliciano, esa banda ha continuado sus actos terroristas, aunque con un cambio significativo. Ellos, ahora, no asesinan a civiles ni roban a la población, sino atacan a las fuerzas del orden. De esta manera, pretenden ganar nuevos adeptos y evitar el rechazo que suscitaron antes, y que posibilitó su derrota.

Los cabecillas que reemplazaron a Feliciano, el más importante jefe de la vieja hornada

que permanecía en actividad, son de segunda y tercera línea, incapaces de diseñar estrategias mayores y de aglutinar a otros grupos que los que están refundidos en ese agreste territorio. Se limitan a sobrevivir y no tienen capacidad para expandirse, aunque son capaces de causar daños considerables en esa zona.

Desde la destrucción del helicóptero —el más grave revés del Ejército en toda la guerra antisubversiva—, esta banda, que se mueve en varios grupos entre la selva central y las alturas de Vizcatán, ha cometido varios atentados. El 7 de agosto del 2001 asesinaron a 4 policías de un destacamento que había incursionado para destruir sus campamentos.

En el 2002 mataron a un policía de una patrulla de carreteras en la vía Ayacucho-Tambo y poco después, en vísperas de las elecciones municipales y regionales a otro policía en una emboscada cerca del lugar anterior.

En junio del 2003 secuestraron a más de 70 trabajadores de Techint y robaron varias cajas de explosivos. Poco después asesinaron a un soldado del Ejército. Días más tarde emboscaron a una patrulla mixta del Ejército y la Marina que los perseguía en las inmediaciones de Pichari, matando a cinco efectivos y dos ronderos; y robando varias armas potentes.

Meses después, una patrulla del Ejército se topó con uno de los grupos de esa columna y mató a varios, hiriendo a Dalton, uno de los principales cabecilla. Poco después, Dalton fue capturado. Eso significó un duro golpe para esa columna terrorista.

Después del asesinato de 4 policías el 7 de agosto del 2001, el Ministerio del Interior ela-

boró una estrategia integral para combatir la subversión, que incluía, entre otras cosas, la creación de Comisionados para la Paz y el Desarrollo en el Alto Huallaga (Tingo María), la selva central (Satipo) y Ayacucho, así como, la ejecución de operaciones en la zona donde se desplaza esta columna terrorista.

Las operaciones Tormenta se redefinieron y se realizaron sistemáticamente. Se evitó enviar patrullas terrestres a incursionar en áreas donde los terroristas se refugian, para precaver emboscadas.

La región donde opera esta columna es casi inaccesible y está poco poblada. Los terroristas tienen esclavizados a algunos centenares de nativos asháninkas que son los que les cultivan la tierra y les proveen de alimentos. El resto de sus pertrechos lo obtienen extorsionando a los madereros ilegales y de su relación con el narcotráfico.

Las "Operaciones Tormenta", siempre con el desplazamiento de helicópteros, buscaban destruir sus campamentos y cultivos, ponerlos a la defensiva y permitir la huida y recuperación de ashaninkas para privarlos de un soporte fundamental para sus actividades.

Acabar con ellos, dado lo intrincado del terreno, que han frecuentado en los últimos quince años, requiere mayores fuerzas de las que dispone la Policía en la actualidad. Por eso se diseñó la creación de un batallón anti-subversivo basado en Mazamari, donde existen las instalaciones necesarias. Sin embargo, nunca se logró el pequeño presupuesto solicitado al Gobierno y al Ministerio de Economía, mucho más generosos con otras instituciones y gastos no prioritarios.

A fines del 2003 y principios del 2004 se logró habilitar, con el apoyo de Foncodes y otras instituciones, instalaciones en el pequeño caserío de Meteni, a orillas del río Ene, con la finalidad de agrupar a las decenas de nativos recuperados de las garras de Sendero y convertirlo en un polo de atracción para los que todavía permanecen esclavizados. Se instaló allí una base policial, con personal especializado, para proteger el pueblo y custodiar el río, vía por la que transitan terroristas, narcotraficantes y madereros ilegales.

El proyecto, desgraciadamente, ha sido abandonado, al igual que las "Operaciones Tormenta".

Artemio en el Alto Huallaga

El otro grupo remanente, es el que encabeza el terrorista que utiliza el sobrenombre de Artemio y se desplaza en el Alto Huallaga. Esa banda es sólo una pálida sombra de lo que fueron las feroces hordas senderistas en la década de 1980 y principios de la siguiente, que causaron muerte y destrucción en perversa alianza con el narcotráfico.

Ellos son entre 40 y 50 y conservan muchas armas de su época de auge. A diferencia de la columna de la selva central, los del Huallaga son, más bien, una suerte de milicianos, que viven entremezclados con la población y se juntan para cometer un atentado. La zona donde operan está mucho más poblada y tachonada de caseríos y ciudades. Tienen, además, un cierto respaldo entre algunos pobladores y familiares.

En setiembre del 2001, Artemio se alineó con Abimael Guzmán y reivindicó la nueva es-

trategia trazada por el cabecilla senderista en la Base Naval, a principios de noviembre del 2000, en la última reunión de mandos senderistas presos que organizó el moribundo gobierno de Alberto Fujimori.

Allí se modificó la política del “Acuerdo de Paz”, por la de “Solución Política a los problemas derivados de la Guerra”.

En conclusión, si esos remanentes terroristas subsisten todavía en el Alto Huallaga y la selva central, no es porque sean fuertes o estén creciendo. Sobreviven por la tremenda debilidad del Estado y la incuria de autoridades que no le otorgan importancia al tema y no proporcionan los pocos recursos que se necesitarían para exterminarlos.

Meses después, como se ha señalado, Artemio, que hasta ese momento había permanecido en rebeldía a su líder histórico, se subordinó de nuevo a Guzmán, y anunció la suspensión de acciones armadas. A partir de allí se limitó a hacer agitación política, sobre todo entre los coccaleros, con quienes intentó reestablecer lazos políticos.

Lanzó algunos llamados a entablar tratos con las autoridades, en la línea de los cinco pun-

tos planteados por Guzmán para la “Solución Política”. Como no tuvo eco, anunció a principios del 2004, en inusuales entrevistas, el reinicio de las acciones armadas.

El Ministerio del Interior empezó coordinaciones con el Ministerio de Defensa para prevenir nuevos atentados. Pasó a la ofensiva reforzando la campaña de recompensas, distribuyendo carteles y volantes con el descubierto rostro de Artemio, y estableciendo rutas de patrullaje para limitar la posible acción terrorista.

No obstante, en junio del 2004 un grupo terrorista emboscó a una patrulla de la Policía de Carreteras y a un destacamento de la Marina de Guerra que se desplazaban por la carretera Tingo María-Aguaytía, asesinando a dos policías y un marino.

Esa ha sido la única acción, hasta el momento, de esa columna terrorista, que quería dar contenido a las criminales arengas y bravatas de su líder.

Eso muestra que todavía existen, que pueden causar daños y provocar muertes. Pero, a la vez, indica que son débiles, que no pueden emprender una ofensiva sostenida. No tienen, además, relación ni coordinación con la columna de la selva central.

En conclusión, si esos remanentes terroristas subsisten todavía en el Alto Huallaga y la selva central, no es porque sean fuertes o estén creciendo. Sobreviven por la tremenda debilidad del Estado y la incuria de autoridades que no le otorgan importancia al tema y no proporcionan los pocos recursos que se necesitarían para exterminarlos.

Los seguidores de Guzmán

Agrupados tras Abimael Guzmán, subsisten grupos de familiares y algunos remanentes de épocas pasadas. Ellos desarrollan actividades legales, tratando de liberar a los cabecillas y militantes mediante recursos jurídicos, y acciones de propaganda en barrios y organizaciones sociales.

Pero no hay que dejarse atemorizar por voces alarmistas que buscan provocar el pánico con intereses específicos: para lograr una curul el 2006, para mantener la atención pública, para desacreditar a un candidato con posibilidades, para levantar imágenes alicaídas con el cuento de la "mano dura", para recuperar privilegios institucionales, y sobre todo, para favorecer un ambiente de irracionalidad donde se reclame una figura "fuerte" como la del prófugo Alberto Fujimori.

En la medida en que no ejecutan acciones terroristas, no son pasibles de captura, procesos y sentencias.

Posiblemente participan en desórdenes sociales, marchas, bloqueos y otras formas de

violencia. Pero no se puede afirmar con fundamento que Sendero Luminoso organiza y dirige las múltiples acciones de fuerza y numerosos disturbios que se han producido en los últimos tres años y medio.

Aunque intentan reproducirse y captar nuevos adherentes en los lugares donde se propagaron y arraigaron en la década de 1980, todo indica que no lo están logrando.

Tampoco es probable que los viejos senderistas, los sobrevivientes, los que fundaron ese grupo en la década de 1970, hace más de treinta años, y que hoy superan los sesenta y setenta años, estén dispuestos y en condiciones, después de purgar largas condenas, de reiniciar la lucha armada.

Que muchos son irreductibles en sus desfasadas y aviesas ideas, lo muestra el comportamiento de Guzmán y sus secuaces. Pero pasar de ahí a acciones armadas, es un trecho demasiado largo para que estén en condiciones de recorrerlo.

No ha ocurrido en ningún lugar de América Latina donde han sido derrotados o han enablado negociaciones que condujeron a la paz. Ni en El Salvador, Guatemala, Argentina, Chile, Uruguay o Bolivia. No es probable que ocurra en el Perú.

Sí es posible que un grupo desquiciado se pueda reunir para cometer un atentado como el del Polo. Eso no se puede descartar. (Sobre todo si se insiste en agujonear inútilmente a los cabecillas). También que los remanentes que subsisten en el Huallaga y en la selva central puedan realizar más ataques en las zonas donde operan.

Pero un “rebrote” como pronostican los agoreros interesados, es decir, una recomposición de Sendero Luminoso con un mando único, un crecimiento que les permita ejecutar acciones terroristas coordinadas, simultáneas o escalonadas, que pongan en peligro la estabilidad del país, ya no es posible.

En síntesis, existen rezagos terroristas. No hay que bajar la guardia frente a ellos. Hay que mantenerse vigilantes. Hay que acabar con los grupos armados que subsisten. Hay que impedir que las estrategias legales que emplean puedan posibilitar la liberación de los que están sentenciados.

Hay que estar vigilantes del posible surgimiento de nuevos grupos terroristas (eso sí puede ser un peligro mayor).

Pero no hay que dejarse atemorizar por voces alarmistas que buscan provocar el pánico con intereses específicos: para lograr una curul el 2006, para mantener la atención pública, para desacreditar a un candidato con posibilidades, para levantar imágenes alicaídas con el cuento de la “mano dura”, para recuperar privilegios institucionales, y sobre todo, para favorecer un ambiente de irracionalidad donde se reclame una figura “fuerte” como la del prófugo Alberto Fujimori.

Una estrategia de paz y desarrollo es indispensable para consolidar la derrota de los grupos subversivos en las zonas de extremo abandono donde aún subsisten. El artículo resume lo hecho y da la voz de alarma sobre lo que se ha dejado de hacer.

¿Qué fue de la paz y el desarrollo? ¿Qué fue de los nativos de Meteni?

Rubén Vargas Céspedes

SUPERADOS MILITARMENTE a los grupos terroristas que azotaron el país durante las dos últimas décadas y realizada la transición hacia un gobierno democrático, una de las tareas urgentes por atender fue consolidar la pacificación y reiniciar la lucha contra los remanentes de los grupos terroristas.

Si partimos de la premisa de que el Partido Comunista del Perú - Sendero Luminoso (PCP-SL) y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) ya no son una amenaza para el estado de derecho y que militarmente no están en capacidad de enfrentar sostenidamente a las fuerzas del orden, entonces coincidiremos en que la estrategia de pacificación y la lucha contra los remanentes debe tener un fuerte componente político, que involucre la participación real de las instituciones públicas y privadas, espe-

cialmente en aquellas zonas donde el PCP-SL aún sobrevive en claro contubernio con el tráfico ilícito de drogas, el cultivo ilegal de la hoja de coca y la tala ilegal de recursos forestales.

Fernando Rospigliosi y el equipo que lo acompañó en su gestión en el Ministerio del Interior, propusieron una estrategia de pacificación que involucraba a todos los sectores del país: civiles y uniformados, sector público y privado. La estrategia se tradujo en la figura de los Comisionados para la Paz y el Desarrollo y fue aprobada por el Consejo de Ministros a través del Decreto Supremo N° 008-2001 en noviembre del 2001.

Así, los Comisionados para la Paz y el Desarrollo, representantes personales del ministro del Interior, tenían como tarea diseñar, coordinar y dirigir la puesta en práctica de

una estrategia integral de pacificación y desarrollo en cada una de las zonas en las que subsistan rezagos de actividad de grupos terroristas. Todo esto debiendo atender las labores de seguridad, inteligencia y represión al delito de terrorismo, respetando los derechos humanos, promoviendo mayor presencia del Estado a través del desarrollo de políticas eficaces de alivio a la pobreza y desarrollo local.

La gestión de los Comisionados para la Paz y el Desarrollo estuvo encaminada principalmente a promover una cultura de paz, fortalecer el estado de derecho y el orden interno, abrir canales de diálogo entre el Estado y la sociedad, fortalecer las relaciones entre civiles y militares y apoyar la reinstitucionalización y modernización del sector Interior.

La gestión de los Comisionados para la Paz y el Desarrollo estuvo encaminada principalmente a promover una cultura de paz, fortalecer el estado de derecho y el orden interno, abrir canales de diálogo entre el Estado y la sociedad, fortalecer las relaciones entre civiles y militares y apoyar la reinstitucionalización y modernización del sector Interior.

Se designaron Comisionados para la Paz y el Desarrollo en la selva central, con sede en la

provincia de Satipo; en el Alto Huallaga, con sede en Tingo María y en el valle del río Apurímac y Ene, con sede en Huamanga. Cada uno de los comisionados contaba con adjuntos o asesores en temas de seguridad y desarrollo.

Inicialmente, la presencia de los comisionados despertó celos en algunas autoridades regionales y políticas (prefectos), felizmente en el terreno, poco a poco, se fue entendiendo mejor la estrategia y la necesidad de ponerla en práctica.

Pese a los limitados recursos, los comisionados cumplieron adecuadamente el mandato encomendado; especialmente, en la difícil tarea de coordinar con la burocracia estatal e identificar prioridades en el gasto público que siempre son franciscanos. A manera de ejemplo, queremos comentar el “Proyecto Meteni”, desarrollado por el Comisionado para la Paz y el Desarrollo de la selva central.

La recuperación de asháninkas cautivos por el grupo terrorista Sendero Luminoso y el Proyecto Meteni.

Desde 1986 hasta 1993, la selva central fue escenario de los más atroces asesinatos por parte del PCP-SL, especialmente a las poblaciones asháninkas. En este periodo, el grupo terrorista tuvo un efectivo control de las cuencas de los ríos Tambo y Ene, zonas donde ancestralmente se desarrollaron los asháninkas.

El Comisionado para la Paz de la selva central tuvo el encargo de atender prioritariamente a este sector vulnerable y, producto de las múltiples visitas de campo y coordinaciones con los comités de autodefensa y agentes de la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE), se recogió la información de

la existencia de campamentos terroristas donde permanecían cautivas familias enteras de asháninkas. El ministro del Interior dispuso la inmediata ejecución de un operativo policial que permitiera el rescate de estas personas y la destrucción de los campamentos terroristas.

El martes 5 de agosto del 2003 se inició un operativo conjunto helitransportado donde participaron agentes de la DIRCOTE, de la Dirección de Operaciones Especiales (DINOES), de la Aviación Policial y, como guías, miembros de los Comités de Autodefensa Asháninka. En esta exitosa intervención policial se pudo rescatar a 25 personas, entre varones, mujeres y niños. Sin embargo, los asháninkas recuperados informaron que existían más personas en cautiverio. Inmediatamente se planificaron y ejecutaron las siguientes operaciones de rescate y el 22 de agosto del mismo año se pudo recuperar a otras 24 personas. En total fueron liberadas 112 personas todas de la etnia asháninka.

Con ayuda de intérpretes y la participación decidida del alcalde de Río Tambo, Santiago Condoricón, también asháninka, se descubrió que los rescatados procedían de la comunidad nativa Meteni, ubicada en el corazón del río Ene. La historia de esta comunidad es particularmente dramática, porque a fines de 1989 una columna de Sendero Luminoso incursionó en esta comunidad y ejecutó a todos los dirigentes nativos acusándolos de apoyar a las fuerzas del orden. Los nativos, desconcertados y ante el temor de ser asesinados, huyeron y se internaron en las partes altas de la cordillera de Vilcabamba, donde inclusive hasta la fecha se puede observar a grupos nómades que viven de la caza y la pesca.

La comunidad nativa de Meteni en el período previo a la violencia política, contaba con algunos anexos que daban cuenta del número de habitantes que la conformaban. Sin embargo, como consecuencia del accionar terrorista las familias fueron diezmadas y muchas desaparecieron, en algunos casos conminados a integrarse a los campamentos senderistas y en otros a huir a lugares más alejados.

En esta exitosa intervención policial se pudo rescatar a 25 personas, entre varones, mujeres y niños. Sin embargo, los asháninkas recuperados informaron que existían más personas en cautiverio. Inmediatamente se planificaron y ejecutaron las siguientes operaciones de rescate y el 22 de agosto del mismo año se pudo recuperar a otras 24 personas. En total fueron liberadas 112 personas todas de la etnia asháninka.

Las familias recuperadas fueron trasladadas en helicópteros de la Policía Nacional hasta la comunidad de Meteni, donde los esperaban el alcalde de Río Tambo y el Comisionado para la Paz, quienes les hicieron entrega de la ayuda de emergencia consistente en víveres, frazadas y ropa. La ayuda fue posible gracias a la intervención de instituciones privadas como el Comité Internacional de la

Cruz Roja (CICR), la Asociación para la Conservación del Patrimonio del Cutivireni (ACPC), el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP), Defensa Civil de la Municipalidad Provincial de Satipo, Caritas – Satipo y, por supuesto, del Ministerio del Interior.

Dada la magnitud y lo delicado del tema, quedaba claro que la atención a los recuperados no podía reducirse a la entrega de víveres. Esta era una oportunidad para poner en práctica la estrategia de pacificación propuesta por el ministro del Interior. Rápidamente se presentó un plan de trabajo llamado “Reincorporación sociocultural de asháninkas afectados por la violencia terrorista”.

Los objetivos de la propuesta fueron, en primer lugar, garantizar el respeto a la vida y a la dignidad humana de las poblaciones asháninkas afectadas y su adecuada reinserción y reconocimiento en la vida pública, social y económica del país. En segundo lugar, establecer un centro de atención integral en Meteni que permita la reincorporación sociocultural a su etnia. En tercer lugar, fortalecer la presencia del Estado mediante sus instituciones a fin de evitar que sean nuevamente utilizados, capturados o explotados por los grupos subversivos. En cuarto lugar, contribuir a la estabilización socio-política de la zona y a la efectiva aplicación y sostenibilidad de las políticas antisubversivas. En quinto lugar, desarrollar y sistematizar una experiencia piloto de reinserción poblacional que proporcione información y permita contar con un modelo de programa (criterio y metodologías) que ayuden a futuros tratamientos con otros grupos humanos en con-

diciones similares; y finalmente, sensibilizar a las demás instituciones del Estado y a la opinión pública en general sobre los daños de la violencia terrorista, especialmente en las poblaciones indefensas y segregadas.

La fase inicial del proyecto consistió en la construcción de obras y en la implementación de servicios como acondicionamiento territorial, sistema de abastecimiento de agua, construcción e implementación de un comedor popular, construcción de viviendas rústicas para cada familia recuperada, construcción e implementación de un botiquín comunal, letrinización con arrastre hidráulico, construcción de un local escolar y un local comunal, así como un proyecto de promoción integral en diversos campos: salud asistencial y preventiva, agropecuaria, organización y gestión comunal.

Después de muchas gestiones y reuniones de coordinación se consiguió la participación multisectorial en el “Proyecto Meteni”, especialmente de los Ministerios de Agricultura y de la Mujer (FONCODES y el Programa de Apoyo al Repoblamiento).

Cabe señalar que en todo el proceso de ejecución del proyecto, el Ministerio del Interior, a través de la Policía Nacional, brindó una cobertura de seguridad instalándose un destacamento policial de 30 efectivos de la DINOES cerca de la comunidad nativa.

El proyecto en su primera fase se cumplió satisfactoriamente en todos sus extremos. La inauguración estaba prevista para el 6 de mayo del 2004. Esta no pudo concretarse porque el 5 de mayo el Congreso de la República, a pedido del Partido Aprista Peruano, censuró al ministro Fernando Rospigliosi.

Lamentablemente, hace poco recibimos la información de las autoridades locales de la selva central que el “Proyecto Meteni” fue olvidado por las actuales autoridades y que los asháninkas recuperados quedaron abandona-

En estos poblados se observan frecuentes incursiones de Sendero Luminoso, haciendo acto de presencia y proselitismo político sobre su papel actual. Hay un evidente apoyo del grupo terrorista al cultivo ilegal de la hoja de coca, muchos de los agricultores de esa zona provienen del río Apurímac y pretenderían repetir la experiencia de extender estos cultivos ilegales hacia la selva central.

dos a su suerte. Muchas de las familias se habrían alejado de Meteni e internado en la selva del Ene. Las autoridades deberían prestar mayor atención a estos temas centrales de la pacificación y retomar, con el respaldo político que ello implica, la estrategia integral de lucha contra los remanentes de Sendero Luminoso. Más aún si se viene registrando la presencia periódica de columnas del Comité

Regional Centro-Principal de Sendero Luminoso, a escasos kilómetros de Meteni.

El problema en la zona se agrava porque gran parte de los asentamientos de colonos ubicados en la parte alta del río Ene, colindante con Boca Mantaro y el Apurímac, se estarían dedicando al cultivo de la hoja de coca y a la tala ilegal de madera. En estos poblados se observan frecuentes incursiones de Sendero Luminoso, haciendo acto de presencia y proselitismo político sobre su papel actual. Hay un evidente apoyo del grupo terrorista al cultivo ilegal de la hoja de coca, muchos de los agricultores de esa zona provienen del río Apurímac y pretenderían repetir la experiencia de extender estos cultivos ilegales hacia la selva central.

Respecto a la tala de madera, tanto ilegales como las grandes empresas constituidas, tendrían acuerdos con Sendero Luminoso que les permiten operar en zonas inaccesibles para cualquier persona, sea nativa o colona. La tala se estaría realizando en lugares donde el grupo terrorista tiene presencia a través de sus “bases de apoyo”. Los madereros estarían facilitando el avituallamiento de pertrechos, medicinas, víveres, vestimenta y dinero en efectivo. Por ello algunos empresarios madereros hacen “denuncias” de que han sido visitados pero no dan cuenta de los cupos que están proveyendo a dichas columnas, y menos salen de la zona por este riesgo, sino que aún siguen penetrando en los bosques vírgenes de las comunidades nativas que han sido diezmadas por el terrorismo.

El trabajo de los Comisionados para la Paz de Ayacucho y el Alto Huallaga también mostró resultados importantes. Se logró la

instalación y funcionamiento efectivo de una instancia permanente de coordinación entre el Ejército, la Policía Nacional y la Prefectura, desde donde se priorizaban y monitoreaban acciones contrasubversivas. Asimismo, se contribuyó a la generación de espacios de concertación entre el Estado y la sociedad civil. En esta tarea tuvo participación activa la Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza. Se consiguió una comunicación fluida entre el Ministerio del Interior y los Comités de Autodefensa del valle del río Apurímac - Ene y las autoridades locales de zonas consideradas de alta vulnerabilidad como: Ayahuanco, Viscatán, Tayacaja, Santillana, Chungui, Anco, entre otras, de la región Ayacucho, que permitió el seguimiento de las demandas formuladas a las autoridades del Gobierno Central.

Todo este trabajo se habría detenido y los Comisionados para la Paz convertidos en simples mesas de partes, sin ningún respaldo político a su trabajo. Inclusive, un órgano de cooperación internacional que venía apoyando las actividades de los comisionados en la labor de difusión de programas de seguridad ciudadana habría cancelado el financiamiento, al no cumplirse la presentación de los informes técnicos desde el sector Interior. En conclusión, la estrategia de los Comisionados para la Paz es otra de las tareas importantes abandonadas por las autoridades que deberá retomarse cuando se entienda que la pacificación y la lucha contra los remanentes de la subversión no es solamente asunto militar o policial, sino política que involucra a todos los sectores de la sociedad, bajo la responsabilidad y liderazgo de una autoridad civil.

No es un problema de gringos consumidores. Y sí nos afecta a nosotros. Por ello la inacción y la ambivalencia pueden ser fatales para el país.

Narcotráfico, coccaleros y políticas estatales

Fernando Rospigliosi Capurro

SALVO CONTADAS EXCEPCIONES, la lucha contra el narcotráfico pasa desapercibida en el Perú. Nadie habla de cabecillas, bandas o efectos de ese ilícito negocio.¹

Atrás quedaron los tiempos en que los medios de comunicación se ocupaban de Carlos Lamberg, "Vaticano", los hermanos Cachique, "el Padrino" Reynaldo Rodríguez López o, más recientemente, los hermanos López Paredes. Sólo el caso de Fernando Zevallos, ex propietario de AeroContinente, acusado por el gobierno de los EE.UU. de ser uno de los diez narcotraficantes más importantes del mundo, ha tenido resonancia. Y una respuesta ambivalente y contradictoria en los medios y los políticos.

Sin embargo, el narcotráfico goza de buena salud. A principios de noviembre del 2004 llegó un cargamento de 900 kilos de cocaína a Bilbao, España, proveniente probablemente

del puerto de Paita, en el Perú. La droga iba camuflada en una especie marina, la pota.²

El 12 de noviembre, fueron decomisados también en Paita 700 kilos de cocaína que iban a ser embarcados a México camuflados en un cargamento de pota.³ Los dueños de ambos embarques son narcotraficantes mexicanos.

Lo novedoso de este asunto es que, según un reportaje de la revista *Caretas*, había varios oficiales del Ejército implicados en el caso, los narcotraficantes se alojaron en la Villa Militar de Piura y el cargamento habría sido acondicionado en las instalaciones de la Base

1 Ver por ejemplo Mirko Lauer, "¡El mexicano! ¡el mexicano!", *La República* 17.11.04

2 "Droga encontrada en España salió de Paita", *El Comercio*, 5.12.04.

3 "Decomisan 698 kilos de cocaína que iban para México", *El Comercio*, 15.11.04.

Naval, donde operan empresas dedicadas a la refrigeración de productos marinos.⁴

Una muestra más del inmenso poder corruptor del narcotráfico, que penetra las instituciones castrenses, el Poder Judicial, la Policía, los medios de comunicación y, por supuesto, la política.

No obstante, en el Perú tendemos a olvidar rápidamente las cosas, como que en la década de 1990 el narcotráfico irrumpió profundamente en las instituciones con consecuencias desastrosas.

A raíz de la intervención militar en el Alto Huallaga, en 1989 y de las leyes que promulgó la dictadura de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos en 1992, la penetración del narcotráfico en las Fuerzas Armadas adquirió ribetes inquietantes, comprometiendo no sólo a subalternos sino a los altos mandos. Por no hablar del papel de Montesinos, con vínculos de larga data con el narcotráfico, que tomó el control directo del Poder Judicial, el Ministerio del Interior y las Fuerzas Armadas durante la década pasada.

La participación de Montesinos en el tráfico de armas a las FARC colombianas, donde se intercambiaron pertrechos por drogas, está ampliamente comprobada. Es un hecho que involucró al mismo Fujimori.

A pesar de lo cual, todo esto pasa relativamente desapercibido. La idea predominante en la población es que el narcotráfico es un problema de los gringos consumidores, que no nos afecta a nosotros. Adicionalmen-

4 "Coca, la Conexión Militar, un grupo de oficiales del Ejército habría brindado protección a una red de narcos en Piura", *Caretas*, N° 1850, 25.11.04.

te, existe una mayoritaria simpatía por los campesinos cocaleros que suministran el insumo básico para la producción de la principal droga que se exporta y se consume en el Perú.

Todo lo cual se traduce en una completa despreocupación de los gobernantes y, en general, de los políticos respecto al problema del narcotráfico. Y en consecuencia, en una falta de prioridad y atención al tema.

Si no fuera porque existe preocupación internacional al respecto, probablemente el "Zar Antidroga" peruano habría seguido el mismo camino que el "Zar Anticorrupción": desaparecer sin que nadie se de cuenta.

El MININTER

El Ministerio del Interior, tiene responsabilidad en algunos aspectos básicos de la lucha antidroga: la interdicción y la erradicación forzosa de los cultivos ilegales de hoja de coca, amapola, marihuana.

La interdicción es hoy día más difícil que antes. En la década de 1980 y entrada la de 1990, en el Perú se producía fundamentalmente pasta básica de cocaína que se exportaba a Colombia principalmente por vía aérea. Los dueños del negocio, los cárteles colombianos, transformaban la pasta en cocaína y la reexportaban a los EE.UU.⁵

Hoy eso ha cambiado radicalmente. En el Perú se produce y exporta cocaína, los due-

5 La interdicción aérea de principios de los '90 funcionó bastante bien y fue una de los motivos que llevó a los traficantes colombianos a sembrar decenas de miles de hectáreas de coca para producir su propia materia prima.

ños del negocio son sobre todo los cárteles mexicanos y las remesas se hacen principalmente por vía marítima, como muestran los ejemplos mencionados al principio.

Muchos campesinos cocaleros se han transformado también en productores de pasta básica, lo cual es mucho más rentable que vender al acopiador la hoja de coca, y esto no representa sino una ínfima merma en las inmensas ganancias de los narcotraficantes. A cambio obtienen la adicción de los cocaleros a esos ingresos, que no los sacan de la pobreza, pero que son, comparativamente, mucho más altos que los de cualquier cultivador legal.

Muchos campesinos cocaleros se han transformado también en productores de pasta básica, lo cual es mucho más rentable que vender al acopiador la hoja de coca, y esto no representa sino una ínfima merma en las inmensas ganancias de los narcotraficantes. A cambio obtienen la adicción de los cocaleros a esos ingresos, que no los sacan de la pobreza, pero que son, comparativamente, mucho más altos que los de cualquier cultivador legal. Y, por tanto, generan una ma-

yor resistencia a los programas de desarrollo alternativo y erradicación forzosa.

Adicionalmente, políticos oportunistas e irresponsables tratan de sacar una tajada de la situación, apoyando la permanencia y extensión de los cultivos ilícitos, y defendiendo en los hechos la producción de cocaína, que es adonde va a parar más del 80% de la producción de hoja de coca. Los argumentos de la “hoja sagrada” o el consumo tradicional, que carecen de todo sustento, no son –en la mayoría de los casos– más que una tapadera para encubrir inconfesables intereses.

La política del MININTER fue enfrentar el problema tanto en el área de la interdicción como en la erradicación de los cultivos ilegales y el apoyo a las políticas de DEVIDA para autoerradicación y desarrollo alternativo. Esto implicó encarar la acción de los movimientos cocaleros que trataban de bloquear esos programas y obtener la legalización de toda la coca ilegal, lo cual hubiera puesto al Perú en el camino de convertirse en un narco Estado.

En el 2002, los cocaleros se tornaban cada vez más agresivos, en particular los del VRAE (valle del río Apurímac-Ene), la zona de mayor crecimiento de sembríos ilegales de hoja de coca y de mayor producción de pasta básica. Dirigidos por Nelson Palomino, un demagógico y violento caudillo, imponían el miedo a todos los habitantes de los pueblos del VRAE, atacando brutalmente a los que osaban oponérsele. En noviembre del 2002, llegaron al extremo de tratar de impedir las elecciones en la zona, al tiempo que silenciaban las voces disidentes, golpeaban periodistas y bloqueaban vías.

El Ministerio del Interior actuó enérgicamente, reprimiendo los brotes de violencia y propiciando el procesamiento del cabecilla, Nelson Palomino. Asunto nada fácil, teniendo en cuenta la lenidad habitual del Ministerio Público y el Poder Judicial. Una acción decidida y persistente de la Procuraduría del MININTER logró lo que parecía un imposible, que encarcelaran a Palomino, lo juzgaran y lo sentenciaran, como merecía.

Al mismo tiempo. Un equipo civil y policial, se encargaba de mantenerse informado de lo que ocurría en los valles cocaleros y de manejar las relaciones con las principales organizaciones, a la vez que se cumplían los programas de erradicación forzosa, cuidando de no provocar enfrentamientos evitables a fin de no dar pretextos a los dirigentes para movilizar a los campesinos y generar simpatías en la población.

Con la salida de Gino Costa y el equipo que conducía el tema en el Mininter las cosas se deterioraron rápidamente. Los líderes aprovecharon la situación de falta de manejo del sector y de trastorno del orden público para propiciar paros y una marcha a Lima que hizo ceder al gobierno. El Presidente de la República visitó a los cocaleros y luego los invitó a Palacio para la firma del DS 044 que hablaba de la erradicación gradual y concertada. Allí se fotografiaron triunfalmente las dirigentas Elsa Malpartida y Nancy Obregón junto al Presidente, el Premier y varios congresistas.

No obstante, no todos estaban de acuerdo con ese logro. Las disputas por el liderazgo entre los dirigentes de los diferentes valles y, en el caso del VRAE, por la representación y/o sucesión de Nelson Palomino tornaban

confusa la situación. Para eso, los cocaleros y sus asesores, trataron de reorganizar sus filas convocando un evento nacional en Lima. La idea era que el Congreso fuera la culminación de una gran movilización que pusiera en jaque al gobierno y lo obligara a ceder, como en abril del 2003.

En noviembre el MININTER desarrolló una operación inédita, Fierro 2003, en el valle del Monzón. Unos 600 policías tomaron el control de los principales poblados y de la carretera, al tiempo que efectivos de la DIRANDRO destruían pozos de maceración de pasta básica. Simultáneamente, efectivos de la Diprove recuperaban vehículos robados en Lima que transitaban impunemente en ese territorio, convertido en “zona liberada” desde hace veinte años, cuando la policía se retiró ante los embates del terrorismo y el narcotráfico.

De lo que se trataba era de recuperar el control del Estado y efectuar una operación anti drogas sin generar víctimas –que es lo que buscan los cabecillas-. La manera de hacerlo era saturando la zona con una fuerza policial tan grande que disuadiera todo intento de resistencia, teniendo en cuenta que la mayoría de personas de la parte alta y media del valle se dedica al cultivo ilegal de la coca. Y romper el abusivo dominio de los dirigentes, que tenían la desfachatez de establecer controles a la entrada del valle, impidiendo el tránsito de los funcionarios de DEVIDA y de los programas internacionales de ayuda al desarrollo alternativo.

La operación fue exitosa. A continuación se estableció el patrullaje policial para evitar que se restauren los retenes de los matones enviados por los dirigentes, así como para

controlar el tráfico de la droga y de insumos químicos. La tercera etapa, poner una base policial en medio del valle, no se llegó a efectuar. Actualmente se ha retrocedido a la situación previa a Fierro 2003. Los dirigentes han vuelto a establecer controles ilegales a la entrada del valle y el Monzón es otra vez territorio liberado. La triste realidad ha tratado de ser edulcorada con informaciones fantasiosas respecto a operativos cuya efectividad real es menor al 10% de las cifras oficiales.

Congreso fracasado

Golpeados por Fierro 2003, los cocaleros trataron de reagruparse. Convocaron al “II Congreso de la Confederación Nacional de Productores Agropecuarios de las Cuencas Cocaleras del Perú” a realizarse en Lima en febrero del 2004. El MININTER denunció la participación de políticos radicales y fujimoristas en la preparación del Congreso-movilización y su declarada aunque ilusoria intención de provocar un “bolivianazo”, es decir, una asonada violenta como la que en el país vecino derrocó al presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

La acción del MININTER estaba orientada a enfrentar y desarmar políticamente los intentos de la cúpula y sus asesores, precisamente para evitar enfrentamientos violentos. Sorprendentemente la conducción del MININTER fue sabotada y desafiada desde dentro del gobierno. Otro ministro, muy cercano al Presidente, trató de desarrollar una negociación paralela con los cocaleros, llegando a intentar un compromiso con el detenido Palomino y haciendo ofertas absurdas, como financiar (?) el congreso cocalero si este se

realizaba en una ciudad al sur de Lima. Todo eso, por supuesto fracasó, pero fue una muestra del doble juego y de lo descaminado de las evaluaciones que predominaban en los círculos palaciegos. Ellos estaban asustados por la posibilidad que se repitieran los hechos de abril del 2003, cuando los cocaleros doblegaron al gobierno.

Actualmente se ha retrocedido a la situación previa a Fierro 2003. Los dirigentes han vuelto a establecer controles ilegales a la entrada del valle y el Monzón es otra vez territorio liberado. La triste realidad ha tratado de ser edulcorada con informaciones fantasiosas respecto a operativos cuya efectividad real es menor al 10% de las cifras oficiales.

El Congreso cocalero de febrero fue un fracaso. No lograron una gran movilización nacional y finalmente las lideresas del Huallaga se hicieron de la directiva sin la participación de los representantes del Monzón y del VRAE.

Ese revés las enardeció y lanzaron una huelga con bloqueo de carreteras y una marcha a Lima en abril del 2004. Fracasaron otra vez, a pesar del apoyo de diversos congresistas y que nuevamente el ministro cercano al Pre-

sidente trató de interferir aceptando una “comisión mediadora” que pretendían las dirigentes cocaleras.

Reiteradamente la evaluación en círculos palaciegos era equivocada y temerosa. Llegaron al extremo de estacionar un helicóptero de la FAP en la salida de Desamparados para evacuar al Presidente en caso de un asalto de los cocaleros a Palacio. Una absurda sobreestimación de la fuerza real de los cocaleros, unos pocos centenares desmoralizados y deseosos de regresar, al haber fracasado los intentos de bloquear las carreteras en Tingo María y Aguaytía. Sin ese elemento de presión intentaron un golpe desesperado, ocupando el 3 de mayo el frontis del Palacio de Justicia, para instalarse ahí y provocar un caos en el centro de Lima. Un operativo policial la madrugada del 4 los desalojó sin violencia –aplicando la táctica de saturarlos con una fuerza muy grande-, frustrando su intento de revertir su derrota.

Un consuelo para su fracaso fue mi censura por el Congreso la noche del 5 de mayo. Pero nada pudo cambiar su situación y finalmente tuvieron que regresar con la manos vacías.

Los sucesos de San Gabán, Puno, en octubre de este año, han enrarecido el ambiente. En esa zona se han sembrado más de 3,000 hectáreas de coca nueva en los últimos años, sembríos que es indispensable erradicar. Si se permite que sigan ampliándose nuevas zonas con cultivos ilegales, la situación puede tornarse incontrolable.

La acción de erradicación del MININTER fue desafiada por un grupo de campesinos que asaltaron la central hidroeléctrica. Como producto de la refriega se produjeron tres muer-

tos que ahora se convierten en motivo para que los dirigentes traten de levantar las cuencas cocaleras en acciones violentas, que pretenden paralizar la erradicación y desmantelar los programas de desarrollo alternativo, para permitir la proliferación de los cultivos ilegales.

Los sucesos de San Gabán, Puno, en octubre de este año, han enrarecido el ambiente. En esa zona se han sembrado más de 3,000 hectáreas de coca nueva en los últimos años, sembríos que es indispensable erradicar. Si se permite que sigan ampliándose nuevas zonas con cultivos ilegales, la situación puede tornarse incontrolable.

Semanas antes, a fines de setiembre, centenares de cocaleros de La Convención tomaron por unas horas el Coricancha en el Cusco, reteniendo a decenas de turistas extranjeros, provocando un grave daño la principal industria de esa región. Esa acción, dirigida básicamente contra Enaco, revela otra de las graves deficiencias de la política estatal. La incapacidad del Estado para regular el comercio de la hoja de coca para uso tradicional, provoca fisuras por la cual se cuele el narcotráfico, a la vez que ocasiona evitables protestas campesinas.

Conclusiones

De lo anterior pueden resumirse algunas conclusiones:

- 1) Existe poco interés de parte del gobierno, de los políticos y de la sociedad por el problema del narcotráfico. Se le considera un problema externo, sin percibirse de las graves repercusiones que tiene para el país: a) efecto corruptor de las instituciones; b) estrecha relación con muchos delitos que se cometen en las ciudades, aumentando la inseguridad ciudadana; c) efecto destructor sobre jóvenes y adultos que caen en la adicción; d) daños gravísimos a la ecología por la deforestación y el vertido de sustancias contaminantes a los ríos; e) relación perversa con el terrorismo, cuyos rezagos subsisten, no por casualidad, en zonas de narcotráfico; f) generación de movimientos sociales que pretenden debilitar aún más al Estado para trabar su acción.
- 2) De no ser por el interés y la ayuda internacional, el país habría sucumbido a los efectos destructores del narcotráfico. Si se quiere evitar la “ingerencia extranjera”, el Estado debería invertir en la lucha antinarcóticos y en el desarrollo alternativo, cosa que casi no hace actualmente.
- 3) Los dirigentes cocaleros pretenden paralizar la acción del Estado y convertirse en un actor social fundamental que fuerce a formalizar la coca ilegal.
- 4) Políticos oportunistas coquetean crecientemente con los cocaleros y sus demandas maximalistas.
- 5) Se requiere una política eficiente y coordinada del Estado para enfrentar la amenaza del narcotráfico y el desafío de la dirigencia cocalera radical. Eso no existe ahora por la falta de interés y por la carencia de liderazgo en ese tema.

La conflictividad social, pero sobre todo la violencia de las turbas, buscando justicia por propia mano empiezan a enseñorearse en el país. Se analiza aquí cómo se llega a una situación así y los riesgos que ésta entraña.

El poder de las turbas

El desmontaje del esquema democrático para el manejo del conflicto social

Dante Vera Miller

CUANDO NOS TOCÓ ACOMPAÑAR la gestión de los ministros Fernando Rospigliosi y Gino Costa en el Despacho del Interior, en particular, asesorándolos en los temas de conflicto social, terrorismo y narcotráfico, apostamos como equipo a encarar estos problemas desde un punto de vista democrático, con una voluntad política de cambio institucional y afirmando nuestras convicciones de justicia social. En última instancia el orden público se sustenta en la justicia y en acuerdos de largo plazo.

Éramos conscientes del desafío: instituciones debilitadas, demandas sociales acumuladas, crisis de credibilidad y demasiado odio entre peruanos, hacían previsible un escenario social dominado por las turbas que terminara poniendo en riesgo la gobernabilidad de la transición democrática. Lamentablemen-

te la derrota militar de Sendero no había significado la victoria en la lucha contra la pobreza y la exclusión social de millones de peruanos, ni la victoria de una cultura de paz y de diálogo entre peruanos.

Más aún, basta revisar los últimos cuarenta años de historia en el Perú y nos encontramos con procesos, quizá únicos en América Latina, que conmovieron la faz de los pueblos que habitan este territorio, abriendo nuevas brechas y produciendo una recomposición en los sistemas de poder local, regional y nacional con la insurgencia de nuevos actores, hijos de estos procesos sociales inconclusos unos, dramáticos otros.

Basta recordar la reforma agraria de Velasco y su impacto mortal en la oligarquía terrateniente, pero su incapacidad de transformar

la agricultura en moderna y competitiva y de generar nuevos poderes locales democráticos. Los vacíos de poder estatal se acentuaron. La economía informal surgió como alternativa de sobrevivencia y, en algunos casos, de acumulación para millones de pobres. En esos mismos bolsones de vacío de poder se instauró el narcotráfico, que promovió la expansión del cultivo de la hoja de coca, convirtiéndose en la fuente principal de ingresos para la subsistencia de vastos sectores de familias pobres rurales.

Simultáneamente a las políticas de ajuste en el manejo de la economía, que no siempre significaron alivio para los pobres sino mayor desigualdad, nos tocó vivir el episodio terrible de la violencia terrorista, que nos dejó como herencia no sólo muerte y destrucción, sino una manera de convivir y tratarnos entre nosotros “a las patadas”; mediante el enfrentamiento y el uso de formas de violencia como forma de imponer los intereses de grupos. Esto, además de las deudas de sangre de una y otra parte, que aparecen descarnadamente de cuando en vez, horrorizando nuestra memoria colectiva.

Por último, la corrupción y la impunidad del régimen dictatorial de Fujimori y Montesinos, donde los límites de lo imaginable se difuminaron hasta extremos nunca antes vistos en el manejo de la cosa pública, en provecho de un grupo de sinvergüenzas y vende patrias.

Es por ello que, ante este escenario de resentimientos acumulados, cualquier gobierno que hubiera conducido esta fase de la transición democrática hubiera tenido que enfrentar la inminencia de un desborde popular desde el primer mes de gestión. Y así fue.

Ante esta situación era imprescindible diseñar un esquema para el manejo democrático, preventivo y multisectorial del conflicto social.

Nos tocó vivir el episodio terrible de la violencia terrorista, que nos dejó como herencia no sólo muerte y destrucción, sino una manera de convivir y tratarnos entre nosotros “a las patadas”; mediante el enfrentamiento y el uso de formas de violencia como forma de imponer los intereses de grupos. Esto, además de las deudas de sangre de una y otra parte, que aparecen descarnadamente de cuando en vez, horrorizando nuestra memoria colectiva.

El primer instrumento necesario, era trabajar con una propuesta de Acuerdo Nacional, tal como el que se venía construyendo desde finales del fujimorismo, y que tuvo en Gustavo Mohme un impulsor decidido, que continuó enriqueciéndose en el gobierno del Dr. Valentín Paniagua y que, finalmente, el Presidente Toledo adoptó formalmente como política de Estado.

El Acuerdo Nacional, además de proponer un conjunto de reformas democráticas, era el paraguas político que permitiría canalizar

las demandas sociales a través de mecanismos políticos, buscando el consenso entre las diversas fuerzas políticas y sociales en cuanto a prioridades, tiempos de realización, presupuestos y sobre todo, distinguir entre las demandas viables y demandas y formas de lucha que no correspondían al interés nacional, buscando darle gobernabilidad a la democracia y construir una economía sana. No se trataba de una tregua, la que era imposible sostener, sino de canalizar el conflicto por medios políticos, asumiendo todas las fuerzas políticas la responsabilidad que les imponía el riesgo de la ingobernabilidad.

¿Qué pasó? Una ausencia total de responsabilidad y liderazgo político

Desde el Ministerio hicimos política, claro está, no la que “sospechaba” el Presidente y sus consejeros, sino política grande, encarando con franqueza a las fuerzas políticas a sentar su opinión y a deslindar responsabilidades ante los actos de violencia de las turbas que tomaban carreteras y calles con el pretexto de la lucha social. Defendiendo los fueros de la PNP y demandando recursos para el sector. Encaramos al APRA y a Patria Roja hasta al Presidente del Congreso Carlos Ferrero y a la propia bancada oficialista cuando enmudecían ante la convocatoria a jornadas nacionales de lucha, paros nacionales, bloqueos y movilizaciones; no porque desconociéramos el legítimo derecho a protestar, sino por el riesgo de violencia que entrañaban los discursos radicales de sus organizadores, por la inviabilidad de sus demandas y porque algunas de ellas eran francamente inaceptables, como por ejemplo, las movilizaciones de los trabajadores despedidos de transportes (FENATYC) que cometieron actos terroristas en el centro de la ciu-

dad; las que encabezaba el tal “Pihuicho” en Madre de Dios, incendiario que favorecía la depredación de los recursos forestales y Nelson Palomino que amenazaba con impedir las elecciones regionales y municipales en el valle del río Apurímac - Ene, VRAE, mediante el secuestro y las amenazas a sus opositores; las del Frente Patriótico de Loreto que imponían su poder omnímodo durante sus prolongados y continuos paros aterrorizando a quienes no se sometían a sus afanes; las acciones violentas que acompañaron a las protestas de los arroceros de San Martín; la lucha de los cocaleros que reclamaban continuar con la producción ilimitada de hojas de coca cuyo excedente, está fehacientemente comprobado, va al narcotráfico: formas y demandas que indudablemente no podían aceptarse por el bien de la democracia.

Indudablemente no se trataba de enfrentar las movilizaciones de sectores sociales —algunos comprensiblemente desesperados, otros interesados en promover el caos— sólo con la fuerza policial, sino que se trataba de aislarlos política y socialmente, para ganar por la fuerza de los argumentos y el acuerdo entre los demócratas, fortaleciendo de esa manera la gobernabilidad. No sólo encontramos el silencio de estos “líderes” políticos “chauchillas” incluidos algunos oficialistas, sino declaraciones y enfrentamientos abiertos con el Ministro del Interior, dejándonos solos en el manejo del conflicto, esperando el menor costo social para tratar de sacar provecho para sus propios y mezquinos intereses, como ocurrió en el caso de Arequipa y, luego, en Ilave.

El Acuerdo Nacional fue languideciendo hasta su casi total inacción actual. Se perdió de esa

manera un formidable espacio e instrumento político para proceder a las reformas democráticas necesarias que aminoraran la radicalidad de las protestas y para involucrar a todos los firmantes en un manejo responsable y democrático del conflicto social que amenazaba transformarse en turbas violentas, desbordes populares y desgobierno, tal como está ocurriendo lamentablemente ahora.

En el marco del Acuerdo Nacional el espacio para la negociación más adecuado eran las Mesas de Diálogo, en el supuesto de que las fuerzas políticas nacionales ayudarían a establecer los parámetros de los acuerdos para hacerlos viables. Lamentablemente las mesas se fueron convirtiendo en una reacción desordenada del Ejecutivo ante cada conflicto que se desataba, alcanzando formas de presión frente al gobierno por las “medidas de fuerza” que adoptaban los sectores sociales en lucha. Pero, además, resultaron mecanismos frágiles por la propia debilidad de los líderes locales y sectoriales que afectados también por la crisis de credibilidad, renunciaban a sus condición de dirigentes y terminaban presos de las turbas violentistas. Peor aún, al continuar el estilo presidencial de las promesas fáciles, los funcionarios firmaban acuerdos inviables y por supuesto imposibles de cumplir, lo que desataba nuevamente las iras comprensibles de las poblaciones, como ocurrió con las comunidades aguarunas y colonos de Saramerisa en Loreto que tomaron dos veces estaciones del Oleoducto Nor Peruano reclamando una carretera que no tenía los perfiles técnicos ni estaba presupuestada. Entonces, las Mesas se convirtieron en una parodia de diálogo y terminaron siendo la firma de la capitulación del gobierno; más aún, porque se fueron acre-

centando y multiplicando por todo el país las medidas de fuerza por parte de los reclamantes, asumiéndolas como la única manera de obtener lo que buscaban.

Indudablemente no se trataba de enfrentar las movilizaciones de sectores sociales —algunos comprensiblemente desesperados, otros interesados en promover el caos— sólo con la fuerza policial, sino que se trataba de aislarlos política y socialmente, para ganar por la fuerza de los argumentos y el acuerdo entre los demócratas, fortaleciendo de esa manera la gobernabilidad.

Pero cuando era imprescindible recuperar el orden público y enfrentar a las turbas que incendiaban y saqueaban con la acción adecuada de la Policía Nacional y ésta, en cumplimiento de su deber constitucional, hacía uso de sus instrumentos como los gases lacrimógenos, se desataba no sólo la rechifla de la población, sino de la prensa y los “políticos” que condenaban y exigían explicaciones y, peor aún, cuando la policía detenía a los revoltosos, estos salían inmediatamente liberados por la acción de fiscales y jueces timoratos, dando una señal de impunidad.

En cambio, cuando ocurrieron lamentables muertes, fueron enjuiciados policías, pero ni un sólo promotor de los actos vandálicos. Esto era una pésima señal para la PNP y los esfuerzos por recuperar su moral y afirmar sus intervenciones “limpias” respetando los derechos humanos.

Fue en el aspecto de la inteligencia donde más se avanzó y no hubo durante nuestra gestión ministerial conflictos o hechos importantes que no hubieran sido detectados a tiempo, analizados y alcanzados con propuestas al gabinete de crisis que se reunía todos los lunes en el Ministerio. A partir de la experiencia de un trabajo articulado entre funcionarios civiles y órganos de inteligencia del Mininter y de la PNP, se logró dar forma a un conjunto de productos para la toma de decisiones

Las acciones de inteligencia, como acción preventiva basada en el análisis y comprensión de los escenarios de conflictos sociales, que ayudara en la acción concertada y multisectorial del Estado, a través de sus diferentes dependencias y oficinas, fue el otro instrumento que se diseñó como parte del esquema para el manejo democrático del conflicto social.

Fue en el aspecto de la inteligencia donde más se avanzó y no hubo durante nuestra gestión ministerial conflictos o hechos importantes que no hubieran sido detectados a tiempo, analizados y alcanzados con propuestas al gabinete de crisis que se reunía todos los lunes en el Ministerio. A partir de la experiencia de un trabajo articulado entre funcionarios civiles y órganos de inteligencia del Mininter y de la PNP, se logró dar forma a un conjunto de productos para la toma de decisiones, entre ellos, un cuadro con los compromisos asumidos por las mesas de diálogo y su impacto en el presupuesto y un documento sobre los escenarios de conflicto social y la seguridad nacional que identificó las principales amenazas para la gobernabilidad democrática. También se establecieron líneas de trabajo sectorial y regional para su monitoreo permanente. Seguramente este documento, que fue presentado a las autoridades que nos sucedieron en el Ministerio como un documento clave, se perdió en alguno de sus cajones o archivos. Una vez más la improvisación y la ausencia de políticas de Estado ganó a la planificación y previsión como estrategia.

El documento establece diez escenarios de conflicto social de alto riesgo: el movimiento cocalero, el conflicto entre la inversión minera y gas de Camisea y las comunidades locales, la deforestación de los bosques y la tala ilegal principalmente de la caoba, el conflicto entre comunidades nativas y colonos por el control de los recursos naturales, el proceso de descentralización y las demandas de los gobiernos regionales, los conflictos entre regiones, comunidades y entidades privadas por el derecho al uso del agua, los asentamientos humanos e invasiones de tierras urbanas,

la infiltración de grupos delincuenciales en la construcción civil, la crisis e ideologización del magisterio nacional, reclamos de los transportistas y de las juntas de usuarios.

Finalmente, el papel que cumplimos los funcionarios civiles como operadores políticos en el manejo de los conflictos permitió una buena coordinación entre la iniciativa política y la acción policial.

Desmontado todo este esquema no sólo por la salida de los ministros Rospigliosi y Costa; sino por la descomposición de sus principales instrumentos: el Acuerdo Nacional, las Mesas de Diálogo, la acción preventiva de la inteligencia y la coordinación eficiente de la política con el uso de la fuerza; descomposición, por responsabilidad no sólo del gobierno, sino también de las principales fuerzas políticas que actuaron con mezquindad, estrechez de miras y falta de responsabilidad ante el país, poniendo por encima sus intereses de grupo. Estos políticos más interesados en ganar los votos de los productores de coca, de los que depredan el bosque, de los que saquean campamentos mineros, de quienes juegan al caos; estos congresistas y funcionarios más preocupados en colocar a sus “amigotes” en los puestos de confianza y envilecer aún más a las ya desprestigiadas autoridades políticas, son los responsables del poder que han alcanzado, hoy, las turbas de delincuentes; de pobladores que hacen justicia por cuenta propia, de revoltosos que hacen uso creciente de la violencia

para obligar a la capitulación de las autoridades y asolan a los ciudadanos.

No sólo el Estado se ha desarticulado y es incapaz de enfrentar con un norte claro el creciente conflicto social por el abandono de realizar las reformas democráticas urgentes. Se han trasladado, también, a la protesta social los procedimientos subversivos, las características de la informalidad y la crisis de credibilidad y representación, afectando a sus principales líderes y organizaciones, fraccionando la protesta en expresiones localistas y sectoriales e incrementando las formas violentas. De ahí los fracasos de los paros nacionales, el recurso manido de culpar a infiltrados de los actos de violencia y la ya conocida expresión exculpatoria de realizar marchas “pacíficas” para tomar aeropuertos, bloquear carreteras o desalojar campamentos mineros.

Las turbas podrán ser usadas en uno u otro sentido, incluso podrán convertirse en un factor de desestabilización y hasta de caída de un gobierno, pero sus promotores y liderzuelos nunca podrán constituirse en alternativa de gobierno. Sin duda su sitio no será el sillón presidencial ni, así esperamos, la curul parlamentaria aunque tenemos cada congresista.

Que la memoria histórica de nuestro país sirva para trazar un futuro diferente y saber elegir a quienes van a dirigir los destinos de nuestro Perú.

Segunda parte

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD

Tema árido y de bajo rating se dice en el artículo. Pero en la modernización de la gestión administrativa y en el vencer las resistencias de la burocracia es en donde radica el éxito o el fracaso de las grandes iniciativas de cambio.

La Modernización del Ministerio del Interior

Ricardo Valdés Cavassa

EN EL ESTADO PERUANO son pocos los ministerios que bordean o exceden los 100.000 trabajadores. Interior, después de Educación, ocupa el segundo lugar en la estructura del Estado tomando en cuenta sus más de 5.600 empleados civiles y sus cerca de 93.000 policías, sin considerar alrededor de 30.000 autoridades políticas (teniente gobernadores y gobernadores) que no reciben un salario pero que coordinan sus actividades con los subprefectos y prefectos a nivel nacional.

Graficar la estructura del Ministerio del Interior (MININTER) desde los niveles macro a los niveles micro puede resultar interesante para quien quiera investigar las complejas redes de nuestra burocracia. La manera en que se desdoblán una a una las diversas Direcciones Generales y Direcciones del ministerio asemejan a esas muñecas rusas, las

matriuskas, en donde siempre es posible encontrar una estructura dentro de otra.

Esto es más complejo aún en una Dirección General como la Policía Nacional del Perú, casi un ministerio dentro de otro, cuya estructura fue reformada a nivel macro en noviembre y diciembre del 2002, pero a la cual se le han venido haciendo diversos ajustes, siempre a nivel macro, hasta la última modificación realizada en abril del 2004. Sin embargo, la reforma de la estructura al nivel de las Direcciones de la Policía aún está pendiente y, en sus resquicios y vericuetos, lo mismo que en el ministerio, se instala el poder de trabar o facilitar la toma de decisiones.

Al retornar, a fines de julio del 2003, sabíamos que uno de los frentes en que debíamos trabajar era en el interno y, entre ellos, la funcionalidad del ministerio. Tema árido, de

poco interés externo y bajo rating, algo así como aquel poco deseable personaje de la fiesta con quien es inevitable bailar pues es de casa. Sin embargo, sabíamos que el éxito, aunque sea pequeño, de llevar a cabo un acto administrativo con transparencia y orientado al fin público, dependía no sólo de las personas, sino también de las normas y de los procedimientos que le dan legalidad y viabilidad a la gestión.

Tomemos como ejemplos, el estudio de los procesos y procedimientos del Ministerio, y la modificación de su estructura y la de su reglamento de organización y funciones (ROF).

Procesos y procedimientos

En enero del 2003 habíamos logrado concretar el financiamiento con el Banco Interamericano de Desarrollo de un estudio, entre otros, dedicado a modernizar la gestión del Ministerio. El objetivo central era contratar una consultoría para la elaboración de un nuevo modelo de gestión institucional destinado a adaptar las estructuras, funciones, procesos y procedimientos administrativos con base en la simplificación de los mismos, la transparencia de la información; y en lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos materiales y en la gestión de los recursos humanos.

Como antecedente a esta iniciativa podemos citar el levantamiento de los procedimientos y de los procesos centrales de, en ese entonces, la Dirección de Personal de la PNP (DIRPER). Este estudio fue realizado en el año 2002, en el marco de las actividades de la subcomisión de reestructuración de las políticas de recursos humanos de la Policía

por una prestigiosa universidad especializada en administración y economía. De este estudio se desprendieron una serie de datos interesantes que muestran lo sobredimensionado de los procedimientos en una de las tantas Direcciones dentro de la PNP.

La DIRPER o Dirección de Personal del año 2002 empleaba a más de 1200 policías, utilizaba 11 mesas de partes y 4 archivos de legajos correspondientes a oficiales, suboficiales, empleados civiles y especialistas y, por último, viudas o cesantes; manejaba 61 tipos de solicitudes distintas multiplicadas por cuatro grupos distintos de atención (los mismos que legajos), y atendía por año un promedio de 25.000 solicitudes sólo del personal en actividad (también se atiende a más de 50.000 retirados con sus respectivas solicitudes).

Los tiempos promedio registrados para los trámites eran alucinantes. El caso más patético era el de la obtención del permiso para viajar al extranjero por emergencia médica: ¡¡¡242 días útiles para la obtención de la autorización!!! ¿Qué les parece?

Tomemos casos más frecuentes, la licencia por gravidez: 33 días útiles; el procedimiento administrativo de viaje al extranjero por viaje de vacaciones: 50 días útiles; la obtención del carné de identidad: 85 días, dependiendo de la disponibilidad de material y de dinero para el viaje si vivía fuera de Lima, y así, para cada uno de los 61 procedimientos, la correspondiente solicitud arrancaba un viaje, o más bien un safari, al interior de la DIRPER, y con la solicitud, el solicitante que le debía dedicar horas, días, semanas... a menos que agilizara el sistema con métodos que dejaremos a su imaginación.

Las pruebas realizadas en campo indicaban que si simplemente se introdujera un sistema de declaración jurada, mecanismos de control aleatorios, fichas únicas de registro, responsables individuales por procesos con inicio y fin, eliminación de pasos sin valor agregado, entre otras decisiones administrativas, se tendría una reducción a una quinta parte del tiempo promedio empleado para cada trámite. La disponibilidad de 700 policías excedentes que en lugar de labores administrativas podrían realizar labores de seguridad, y, sin lugar a dudas generaría una mayor satisfacción policial y una significativa disminución de los indicadores de corrupción interna.

Sin embargo, el proyecto demandaba reducir la brecha tecnológica, integrar las unidades de informática y establecer un sistema en línea que permitiera la atención individual de los policías bajo un esquema abierto de manejo de la información del personal. En ese estado lo dejamos en enero del 2003 y en ese mismo estado lo encontramos en julio del mismo año. ¿Qué ocurrió entonces?

Las modificaciones en los procesos suponían modificaciones en ciertos aspectos del marco normativo interno, suponían coordinaciones entre diversas oficinas de informática que se reclamaban el derecho a la paternidad de la experiencia y, por cierto, suponían incorporar el proyecto a los diversos mecanismos de búsqueda de fondos que permitieran la adquisición de las herramientas e instrumentos que facilitarían la interrelación y el trabajo en línea.

Al ser el problema sistémico, la solución atravesaba por el abordaje integral de los procedimientos en la PNP y en el Ministerio del Interior. A ello nos abocamos.

Siete meses después y luego de cumplir con las rigurosas exigencias de los procedimientos propios de la cooperación internacional, entramos a febrero del 2004, por un lado, con la convocatoria al concurso de la consultoría para la modernización del Ministerio con la participación de varias de las más reputadas universidades y empresas a nivel nacional e internacional y; por otro lado, con la estructuración de las especificaciones técnicas para concursar, vía una entidad de las

Las pruebas realizadas en campo indicaban que si simplemente se introdujera un sistema de declaración jurada, mecanismos de control aleatorios, fichas únicas de registro, responsables individuales por procesos con inicio y fin, eliminación de pasos sin valor agregado, entre otras decisiones administrativas, se tendría una reducción a una quinta parte del tiempo promedio empleado para cada trámite.

Naciones Unidas, la dotación del equipamiento informático, no sólo a la Dirección de Recursos Humanos (Ex DIRPER), sino también a buena parte de las comisarías de Lima y de la central de emergencias.

Procedimos con todos los requerimientos y finalmente, al momento de nuestra salida del

ministerio en mayo de este año, quedaron a las puertas de la adjudicación ambos procesos, el del estudio y el del equipamiento.

A la fecha, noviembre de 2004, el proceso del equipamiento ha sido sustituido; y el estudio de modernización de la gestión del ministerio permanece entrampado... por los procedimientos.

La Ley del Ministerio y el Reglamento de Organización y Funciones

El tercer trimestre del 2003 fue un acomodarse y volver a empezar. Durante el período ministerial anterior, la inercia y el desinterés por los temas de la modernización del Ministerio del Interior y de la reforma de la PNP, paradójicamente, permitieron que ciertos temas de la reforma inviernaran y pasaran agachados.

Lo sucedido confirmaba que una reforma no es viable sin el compromiso y la convicción de la gente, sin liderazgo visible, sin coherencia entre el actuar y el pensar. La experiencia también demuestra que las resistencias hacia los cambios no son declarativas sino reales y mucho más activas que la fuerza que pueden imprimir los beneficiarios del cambio. Por lo tanto, al retomar la reforma la resistencia no se hizo esperar. Este dejar hacer, dejar pasar que promovía la resistencia pasiva, y que permitía que el statu quo se reinstale dio paso a una resistencia más explícita empleando los mecanismos y procedimientos que la prolífica normatividad y regulaciones internas permitían. Así, por ejemplo, en la PNP los documentos “subían y bajaban” por el “conducto regular”, pese al explícito compromiso con el cambio que el nuevo Director General de la PNP hacía evidente con sus actos.

Así, mientras un equipo de civiles y policías retomaba la modernización de la PNP, otro equipo de jóvenes abogados y profesionales tomaron como un reto la reorganización normativa del Ministerio. El objetivo era preparar la estructura del Ministerio para su adecuación en el momento en que entrara en vigencia la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo-LOPE (aún en discusión en el Congreso). En ella se establece que el MININTER es el ente rector del sector. Formula, dirige, ejecuta, monitorea, supervisa y evalúa los planes, programas y la política de Estado en prevención y control del delito y el mantenimiento del orden público y la seguridad interna. Además, controla los servicios de seguridad, armas, municiones y explosivos de uso civil; administra, coordina y controla el movimiento migratorio y la naturalización. También dirige, controla, supervisa y evalúa a la PNP.

Comentario al margen merece la titularidad o iniciativa que sobre las políticas públicas le asigna la LOPE al MININTER. Como puede apreciarse en el párrafo anterior, se prescinde de los temas de Gobierno Interior y se omiten las funciones de Inteligencia. Temas delicados que aún no se terminan de resolver y que, entre otros, son la causa de la demora de su aprobación en el Congreso. ¿A quién le corresponde la titularidad? Es en medio de ese debate en que el Ministerio del Interior prepara su proyecto de ley, mantiene sus Direcciones Generales y reorganiza la alta administración y los órganos de apoyo.

La ley orgánica del MININTER vigente al segundo semestre del 2003 databa de 1986 y su Reglamento de Organización y Funciones (ROF en el lenguaje de la administración pública) procedía de 1992 y fue aprobado me-

dante una Resolución Ministerial y no Suprema como corresponde a la reglamentación de una ley. Durante la vigencia de la ley orgánica y del ROF, sólo a partir del año 1993, se produjeron 3 modificatorias mediante leyes, 4 mediante Decretos Supremos y 11 mediante Resoluciones Ministeriales.

Por otro lado, la exposición del Ministro frente a los diversos actos administrativos que se producían cotidianamente en el Ministerio era enorme ante la ausencia de una Secretaría General que asumiera funciones gerenciales y responsabilidades administrativas, legales, de coordinación; además de las de trámite que eran las únicas que realizaba el Secretario General.

¿Cuáles fueron las modificaciones más importantes? Dos de las normas mencionadas en el párrafo anterior correspondían a la creación de la Oficina de Asuntos Internos y a la de la Defensoría del Policía, por lo que eran fácilmente removibles por otra norma de igual jerarquía. En ese sentido, la necesidad de darles un mayor peso propio, vigencia normativa, seguridad legal a estas dos importantes unidades producto de la reforma,

se constituyeron en una de las mayores motivaciones para iniciar las modificaciones a la ley del año 1986 con una nueva ley que incorporara a estas unidades.

Por otro lado, la exposición del Ministro frente a los diversos actos administrativos que se producían cotidianamente en el Ministerio era enorme ante la ausencia de una Secretaría General que asumiera funciones gerenciales y responsabilidades administrativas, legales, de coordinación; además de las de trámite que eran las únicas que realizaba el Secretario General. En ese sentido se reestructuró la Secretaría General y se le asignó responsabilidad directa sobre la Oficina General de Administración, la Asesoría Jurídica, la Oficina de Personal y la Oficina de Telecomunicaciones e Informática.

Así mismo, se fortaleció la representación judicial y de defensa del Estado a través de la reunión de las procuradurías bajo un Procurador General al que ahora le reportan cuatro procuradurías especializadas. Una de ellas se crea para poder intervenir en los conflictos sociales y de orden público que sobrepasaban los 5.000 incidentes por año. Igualmente se incorporan a la Dirección de Defensa Nacional a los Comisionados para la Paz y el Desarrollo, proporcionándoles una organicidad de la que no disponían y permitiéndoles por primera vez desde su creación, que se les asigne capacidad presupuestal.

Ante la reproducción, como un juego de espejos, de áreas a cargo de funciones administrativas, de personal, de informática o legales en las diversas Oficinas o Direcciones Generales, se le asignó a cada Director General especializado, facultades similares a las de un

“Presidente de Directorio” de tal forma que coordinara a los responsables de su especialidad en otras unidades, para progresivamente ir integrando funciones, evitando duplicidades e ir regulando las competencias afines.

Con estos cambios y otros adicionales que se incorporan al proyecto, se aprueba en diciembre del 2003 la Ley del Ministerio del Interior (Ley 28141) buscando una mayor eficiencia en el uso de los recursos del Estado, un manejo presupuestal más ordenado y transparente, una mayor precisión de responsabilidades, evitando superposiciones; y, a través, de los directorios, ir caminando a una gestión por resultados.

Con la ley aprobada, restaba complementar el proceso con la redacción del ROF y su aprobación mediante una Resolución Suprema. Se siguió un procedimiento escrupuloso y participativo, se consultó con cada Director y se hicieron ejercicios individuales para precisar las diversas funciones por cada Dirección y evitar su yuxtaposición. Ya con el proyecto terminado y habiendo ingresado al Comité de Coordinación Viceministerial, las resistencias emergieron de un sector que había permanecido durante las diversas gestiones ministeriales y logra obtener una disposición legal que interrumpe el proceso de aprobación del ROF y constituye una comisión integrada por 22 personas. El resultado fue el previsible.

El ROF, tema árido y de bajo rating, quedó en manos de esta comisión, las tendencias a mantener el statu quo fueron prevaleciendo. Cada cual quería hacer de su área un pequeño ministerio, los temas urgentes se sucedían y demoraban las decisiones finales. Se invocaron los procedimientos de consultas, se recogieron opiniones una y otra vez, y a la fe-

cha, noviembre de 2004, el ROF permanece en la “unidad de consultas intensivas”.

¿Qué problemas se generan? Al tener una nueva ley que introduce cambios en la estructura y delimita nuevas responsabilidades y obligaciones, éstas deben ser reguladas en ese contexto. El mecanismo para ello es el ROF. Si se mantiene el ROF antiguo, la Secretaría General, por ejemplo, puede entender equivocadamente que goza de su nueva capacidad y atribuciones decisorias pero con las responsabilidades que el ROF antiguo le genera, es decir, la responsabilidad sólo sobre los trámites y archivos del Ministerio. Son por estos resquicios por dónde las resistencias se filtran y finalmente van dificultando la gestión moderna que, entre otras cosas, implican asumir responsabilidad por los actos y funciones que le competen.

La modernización de una entidad del Estado requiere estabilidad de los actores promotores del cambio, de la continuidad, si no de las personas, de las convicciones y de las ideas. Requiere de herramientas, de una agenda, de prioridades, de una visión de mediano y largo plazo, de una perspectiva de conjunto que reconozca que la suma de las batallas pequeñas produce grandes resultados. Requiere, también, establecer, con sentido práctico, la correlación de fuerzas mediante un mapeo institucional, establecer quién gana y quién pierde; reconocer que no hay “enemigo chico” y tomar decisiones radicales en el momento oportuno. Supone, finalmente, aceptar que las resistencias institucionales siempre estarán presentes, que es posible predecirlas y que emergerán, tarde o temprano como parte de la dinámica propia de cualquier acto de la vida.

La Defensoría del Policía fue la primera institución que creó el proceso de reformas. Después de un inicio auspicioso languidece en medio del anonimato del Defensor y la decidía del Ministro.

La Defensoría se desvanece

Susana Villarán de la Puente

SURGIÓ COMO UNA ESPERANZA para los miles de hombres y mujeres que forman parte de la Policía Nacional. Por fin, impedidos de organizarse en sindicatos, de salir a las calles a reclamar sus derechos, tenían una institución que los amparara, que recibiera sus quejas y que tuviera acceso directo al Ministro del Interior para resolver, con la mayor celeridad posible, los viejos problemas acumulados.

Desde los primeros días de su apertura, su local se abarrotó de gente. En el primer año, sólo el Área de Defensa y Protección logró atender más de mil quinientos casos, luego la cifra fue decayendo, ochocientos el segundo año, hoy no llegarán a más de seiscientos. La pregunta es si se acabaron los problemas o si se acabó la confianza en la Defensoría. Me temo que se trata de lo segundo.

Son varias las razones.

En primer lugar está la opaca figura del Defensor. No se conoce ni su nombre, si tiene siquiera alguna experiencia en la defensa de los derechos humanos. Ausencia total de liderazgo y temor parecen ser los atributos de este Defensor que no defiende. No tuvo remilgo alguno en impedir que tanto Miguel Huerta como yo, fuéramos asistentes al Seminario Internacional que organizaba la Defensoría del Policía para presentar esta experiencia única en el mundo. Los fondos para ese certamen habían sido obtenidos desde los primeros días en que se inició el trabajo defensorial de la solidaria cooperación británica. Ni siquiera por elegancia se nos permitió asistir.

Cuando no existe una figura fuerte, liderazgo y presencia pública la misión del Defensor de la Policía pierde sentido. Su labor es abogar por los derechos de los y las policías y para ello requiere de legitimidad y recono-

cimiento, no sólo amistad con el Ministro. Este liderazgo es indispensable ya que la naturaleza de su acción lleva a exigir a la institución, en ocasiones, exigir e insistir ante el propio Ministro, que se resuelvan problemas graves que afectan a los policías que presentan sus quejas y ponen su suerte en manos del Defensor. La Defensoría es un equipo humano pero es, sobre todo, el Defensor.

Uno de los problemas que atraviesan los y las policías es la defensa legal cuando se ven comprometidos en su trabajo operativo en agravios o en denuncias, muchas veces de los delincuentes. Se había concertado convenios con los mejores estudios de abogados del país, con colegios de abogados en el interior del país y con organizaciones de derechos humanos para otorgar gratuitamente este servicio. Este defensor los ha dejado caer afectando con ello de manera grave a quienes tiene que defender.

En segundo lugar, la Defensoría ha perdido proyecto en los pocos meses que van desde que salió Miguel Huerta. Basta mirar la página web. Nada nuevo se ha colocado en ella ya que parece que nada nuevo se ha hecho.

¿O es sólo negligencia del responsable de la web que no nos permite enterarnos de los grandes avances, de los nuevos informes defensoriales, de las visitas, de los materiales de capacitación?

En tercer lugar, y, como consecuencia de lo anterior, los policías en la calle empiezan a decir que la defensoría es “una pantalla”, que “los pelotean”, que sus casos “no se resuelven”. ¿Es ese un problema del equipo? En absoluto. Felizmente han quedado algunos de los buenos policías y civiles que estuvieron desde el inicio del trabajo defensorial. De su abnegación y calidad soy testigo de excepción. Se trata, sin lugar a dudas, del defensor, de una persona que no se erige —porque no quiere o porque no puede— en abogado leal y corajudo de los derechos de los y las policías.

En cuarto lugar, el equipo mismo de la Defensoría del Policía, del que se ha echado de muy mala manera a la abogada con la que iniciamos el trabajo en marzo del 2002, del que se ha retirado otro muy valioso por cansancio y desaliento, se encuentra en abandono. Por lo que sé, muchos están pesando en pedir su cambio este año.

En quinto lugar, uno de los problemas que atraviesan los y las policías es la defensa legal cuando se ven comprometidos en su trabajo operativo en agravios o en denuncias, muchas veces de los delincuentes. Se había concertado convenios con los mejores estudios de abogados del país, con colegios de abogados en el interior del país y con organizaciones de derechos humanos para otorgar gratuitamente este servicio. Este defensor los ha dejado caer afectando con ello de manera grave a quienes tiene que defender.

La defensa de los derechos de los y las policías sigue siendo un asunto de primera importancia. Existen muchos problemas pendientes en la Sanidad, en las decisiones de cambio de colocación, en los ascensos. Persisten los abusos de autoridad. Las policías siguen siendo atropelladas en las calles y la Comisión de la Mujer Policía no se reúne hace tiempo.

De otro lado, las viudas y las personas con discapacidad requieren un Plan de Reparaciones siguiendo las recomendaciones de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. ¿Dónde está? Si no fuera porque aún sigue vigente el convenio con el Centro de Atención Psicoanalítica que les brinda atención en salud mental, nada se habría avanzado.

No se cumple desde hace siete años con la ley que les otorga el beneficio de una vivienda. ¿Qué pasó con la propuesta técnica enviada, el pedido al FEDADOI, en el año 2003 para este efecto? ¿Quién está luchando por ello?

Basta recordar algunas de las metas para el año 2004 que se propuso la Defensoría para evidenciar cómo y de qué grave manera se está evaporando esta institución:

1. Lograr que el 100% de recurrentes que acuden a la Defensoría del Policía tenga una atención oportuna, cálida y de calidad. ¿Los atiende el Defensor personalmente? ¿Los escucha? ¿Invierte su tiempo en esa valiosa función de atender con calidez a quienes llegan a tocar sus puertas para definir la naturaleza de la queja, la posibilidad de una ayuda eficaz e inmediata a través de una llamada, de una ayuda solidaria, de la conversación

con los y las abogadas para evaluar la legalidad de la petición?

2. Establecer mecanismos de atención rápida y eficaz sobre problemas inmediatos de los recurrentes. Por lo que sé, la dilación y la larga espera de los que acuden, son dramáticas. Ese principio de in-

Ese principio de inmediatez, de resolución no burocrática de las quejas es esencial en el trabajo defensorial. Algunas por su complejidad, es cierto, requieren de mayor estudio y profundización pero ello no es óbice para acumular archivos que rotan y enviar oficios que se pierden y empolvan en las oficinas que debieran dar respuestas inmediatas y producir los cambios que reparen el daño causado por la institución policial o el Ministerio del Interior a los policías.

mediatez, de resolución no burocrática de las quejas es esencial en el trabajo defensorial. Algunas por su complejidad, es cierto, requieren de mayor estudio y profundización pero ello no es óbice para acumular archivos que rotan y enviar oficios que se pierden y empolvan

en las oficinas que debieran dar respuestas inmediatas y producir los cambios que reparen el daño causado por la institución policial o el Ministerio del Interior a los policías.

Las visitas inopinadas, el acudir al primer llamado de alguien en riesgo e ingresar a los CENIN, a los diferentes locales e instalaciones de la PNP, a las comisarías para conversar con los y las policías, ver cómo viven y trabajan, mirar los baños, sus camas, sus servicios, supervisar el rancho. ¿Se está haciendo?

3. Promover y desarrollar un Programa de Difusión de la Defensoría del Policía en los centros hospitalarios y unidades especializadas. Una institución nueva como ésta requiere de una activa política de difusión. Es imprescindible que el defensor viaje permanentemente por el país, que llegue a los lugares más distantes, que escuche a la gente y respetuosamente acoja sus quejas, que se movilice por las escuelas de formación de la Policía y que acuda a las unidades especializadas para dar a conocer los derechos y beneficios que les corresponden a los y las policías y los mecanismos para hacerlos efectivos. Sin educación y promoción, la defensoría se reduce a una mesa de partes.

4. Supervisión de las distintas dependencias del Ministerio del Interior. Esta es una labor esencial. Las visitas inopinadas, el acudir al primer llamado de alguien en riesgo e ingresar a los CENIN, a los diferentes locales e instalaciones de la PNP, a las comisarías para conversar con los y las policías, ver cómo viven y trabajan, mirar los baños, sus camas, sus servicios, supervisar el rancho. ¿Se está haciendo?
5. Descentralizar los servicios de la Defensoría del Policía. Se había proyectado para el año pasado tener tres oficinas descentralizadas: la de Arequipa, que se instaló en el año 2002, la del norte en el 2003 y, también, la de Huancayo para el centro. ¿Cómo están funcionando? ¿Reciben acaso el apoyo que necesitan?
6. Elaborar un Pronunciamiento Defensorial sobre los cambios de colocación. Esta es una tarea urgente ya que muchos problemas familiares y personales se generan por personas cambiadas sin tomar en cuenta situaciones delicadas de carácter personal. O, la permanencia fuera de toda norma y límite en determinadas direcciones territoriales, lejos de la familia, produce problemas económicos muy serios a los policías, amén de la desestructuración de la familia. Problema muy serio en la Policía Nacional.
7. Elaboración de Pronunciamiento Defensorial sobre el pago de viáticos. Los problemas presupuestales no pueden ser excusa para no reconocer la deuda que se tiene con los y las policías por pago de viáticos producto de los cambios de colocación. Reconocerla y programar su

pago es un deber ineludible del Ministerio del Interior. El análisis de esta problemática y las recomendaciones de la Defensoría del Policía, serían de una enorme utilidad para empezar a resolver este problema tantas veces postergado en la Policía Nacional; del que se ha abusado por parte de una minoría pero en el que son perjudicados muchos.

8. Elaboración del Informe sobre las deficiencias observadas en los procedimientos administrativos seguidos ante la Institución. ¿Está listo? ¿Cuáles son las recomendaciones? La simplificación de los procesos, el acceso a la información a la que tienen derecho los y las policías para fiscalizar qué se hace con sus expedientes en la PNP es también fundamental. Una nueva cultura administrativa debe dejar atrás la cultura del compadrazgo, de la pequeña corrupción, sobre todo en la Dirección de Personal.
9. Elaboración de un Informe sobre el proceso de ascenso. Han habido muchas quejas sobre este asunto, por ello es necesario aclarar las reglas de juego a las que están sometidos para el ascenso los policías. Este proceso tiene que ser transparente y generar confianza en todos los que participan y se deben resolver los problemas de ascensos de los y las policías con discapacidad, así como el de las

mujeres en la carrera policial. Si seguimos como estamos, no veremos a una mujer como General de la Policía.

10. Conformación de un Equipo de abogados adscritos a la Defensoría del Policía para la defensa legal gratuita de policías. Líneas arriba expliqué con cuánta irresponsabilidad se habían dejado sin efecto práctico los convenios con estudios de abogados, colegios de abogados y organismos de derechos humanos. La frustración que viven los y las policías pagando de sus magros sueldos una defensa legal, mediocre en la mayor parte de los casos, continúa.

Son como vemos, muchos los retos que tenía ante sí la Defensoría del Policía. Es poco lo que se ha avanzado desde que salió Miguel Huerta. Si se pierde esta institución por falta de voluntad política del Ministro del Interior, se habrá dañado seriamente la reforma policial. Se habrá, además, quebrado en el espinazo mismo la propuesta de cambio que colocaba los derechos de los y las policías en un lugar principal de la agenda. Volveremos a escuchar nuevamente y a escala masiva esa frase terrible: ¿Y quién defiende mis derechos? Ojalá que no. Por el bien de aquellos y aquellas que aprendimos a valorar como seres humanos y ciudadanos, sujetos de derechos, por el bien de la Policía Nacional del Perú.

Otra de las instituciones claves de la reforma fue la Oficina de Asuntos Internos para fortalecer la lucha anticorrupción. En su corta vida ha demostrado con creces su importancia. ¿Qué viene ahora?

OASI: una bien ganada mala fama

Leonardo Caparrós Gamarra

CONTROLAR, DESDE SIEMPRE y por siempre, será una labor impopular, criticada y hasta odiada. El que fiscaliza, acusa, denuncia, sanciona o, de alguna manera, intenta prevenir o combatir corrupción o irregularidades, es poco menos que una persona ruin o un traidor. Naturalmente, ésta es una fama que nadie quiere tener, pero que algunos aceptan asumir.

Ahora bien, imagínese usted realizar esta labor en tres frentes. Uno referido a una comunidad de profesionales que se forman, estudian, crecen, trabajan y hasta mueren juntos en algunos casos. Que son, entre ellos, amigos, promociones, padrinos, ahijados, esposos, padres, hijos, cuñados y quién sabe cuantas relaciones más. Resulta más que evidente que los lazos que unen a estas personas son extremadamente importantes y en muchos casos, determinantes de sus conductas y decisiones. Esta compleja comunidad,

por si hasta ahora no lo había intuido, es la Policía Nacional del Perú. Y éso que hemos descrito, es el escenario que cualquier persona u órgano que pretenda ejercer control en dicha institución, debe conocer como punto de partida.

El otro frente, una población de funcionarios enquistados en determinados puestos y funciones por años, sin ningún control interno ni externo. Este es el personal civil del sector Interior. El tercer frente, es el de los funcionarios civiles eventuales, muy difícil de prever, pues normalmente son elegidos con los más extraños criterios.

Ahora bien, añadamos que por una serie de motivos externos, los primeros dos sectores aludidos, perciben sueldos bastante bajos en promedio y sus condiciones de trabajo no son siempre las apropiadas. Sin embargo, el otro lado de la moneda es que la labor que des-

empeñan es de mucha responsabilidad y de vital importancia para el desarrollo del país. El resultado de esta evidente contradicción, es que un buen porcentaje considera que merece una mayor contraprestación por las labores que realiza. Dado que a nadie le parece interesar esta situación, muchos de ellos han decidido hacer justicia por su propia mano y auto otorgarse los beneficios que consideran, les corresponden por derecho.

En este contexto, en julio del 2002, debido a la imposibilidad de la Inspectoría de la Policía Nacional de controlar efectivamente a su personal (en gran medida por lo expuesto en los párrafos precedentes), y al prácticamente inexistente control sobre el personal civil (eventual o permanente), el Ministerio del Interior implementó la Oficina de Asuntos Internos (OASI). Su aporte radical fue la inclusión de profesionales civiles, no relacionados con la Policía ni con el sector Interior, en la labor de investigación de casos de corrupción y por la comisión de actos irregulares. Esta oficina no tiene la función de sancionar, sino que actúa como una suerte de fiscal que acusa con sus informes finales, para que otras instancias decidan las sanciones.

En esta primera etapa, llamémosla de implementación, se encontraron los primeros obstáculos. El primero, ya apuntado, fue la realidad social del personal que labora en el sector. El segundo, que no es poca cosa, fue el aspecto de los recursos humanos y logísticos necesarios. La OASI, con un abogado que ocupaba el cargo de Director y un oficial superior de la PNP (ambos asistidos por una secretaria) inició sus labores. Con esta precariedad se investigaron los dos pri-

meros casos llamados Utopía y Guardia Chalaca. Los resultados no pudieron ser mejores, con estas investigaciones se sentaron dos precedentes muy importantes. A saber, en el informe final de la investigación del caso Utopía (un supuesto robo mientras una de las víctimas de la tragedia de la discoteca Utopía era trasladada a un hospital local) no se encontró responsabilidad en el personal policial supuestamente involucrado, lo cual demostró que la OASI no había nacido con esta regla no escrita que hacía que cualquier policía sometido a una investigación tenía que ser sancionado por dar motivo a queja. La segunda investigación, el caso Guardia Chalaca (policías de la comisaría de dicho sector que habían culpado de un crimen a un civil con la intención de proteger a otro policía, quien era el real autor de ilícito) determinó la responsabilidad de varios efectivos de esa jurisdicción y evitó, además, que un civil inocente fuera encarcelado injustamente.

Luego, todavía con problemas de presupuesto y sin equipos adecuados, pero con la inclusión de dos abogados más y otro oficial superior, se realizó la primera intervención de la OASI (caso Matucana), logrando descubrir a un grupo de malos policías que utilizaban, el combustible que les asignaba el Estado para las labores propias de su función, para fines particulares. Un comandante y un suboficial fueron separados de la institución como consecuencia del informe final de la OASI.

En esta misma época se diseñó e implementó la campaña A la Policía se la Respeta, la cual tuvo un impacto muy positivo en la población y se mantuvo con mucha fuerza hasta mediados de 2004.

En noviembre del 2002 y luego de estos primeros éxitos, la OASI ya se había dejado sentir, sin embargo, todavía no era conocida por la mayor parte de los policías, y en muchos casos, era vista con desdén, sobre todo por los oficiales o funcionarios de alta jerarquía, quienes aún sentían una suerte de inmunidad natural por el cargo.

Fueron varios los factores que pudieron determinar esta sensación, principalmente en la Policía, pero básicamente podríamos hablar de dos: (i) la percepción policial de que los civiles no teníamos la menor idea de cómo realizar esta labor (sobre todo por la edad promedio de los investigadores civiles) y que en buena cuenta nos podían pasear; y, (ii) la falta de apoyo del comando policial de aquella época, que lejos de respaldar decididamente la labor de fiscalización de la OASI, prefirió obstaculizarla e intentó por todos los medios burocratizarla.

Para enero del 2003, algunas batallas se habían ganado pero la OASI aún no se había consolidado y la mayor preocupación de todos los involucrados era su sostenibilidad en el futuro. Con este panorama, se produjo un cambio de Ministro en el sector y los siguientes meses la OASI subsistió de milagro. Si bien no hubo en esta etapa ninguna interferencia, tampoco hubo apoyo a las acciones de control, ni con decisión política ni con los recursos necesarios para realizar sus labores. El Comando Policial no tenía de qué preocuparse y la sensación de que la OASI no ofrecía ningún peligro se fortaleció, ya que en esta etapa sólo fue posible realizar algunas intervenciones menores, por lo menos a nivel policial. Probablemente esta última, sea la única razón por la cual, en esa época, no

hubo ningún intento por desaparecerla, a pesar de que hubieron fuertes rumores de que ésa era la intención de Comando Policial instalado en esos días en el Ministerio.

En esta época, hubo un caso importante referido a la Directora de Gobierno Interior por utilización inadecuada de los recursos del Estado, el mismo que fue visto por la OASI más que nada, por la presión de la prensa y la evidencia de los hechos. El resultado fue la destitución de dicha funcionaria.

Para enero del 2003, algunas batallas se habían ganado pero la OASI aún no se había consolidado y la mayor preocupación de todos los involucrados era su sostenibilidad en el futuro. Con este panorama, se produjo un cambio de Ministro en el sector y los siguientes meses la OASI subsistió de milagro.

De estos meses se pudieron extraer ciertas conclusiones. En efecto, la Oficina requería de manera urgente vida propia, la OASI (creada con Resolución Ministerial y dependiente de los recursos asignados al despacho del Ministro) no se podía permitir no contar con recursos directamente asignados y cierta autonomía para cumplir sus funciones prescindiendo de quién fuera el Ministro. Para ello, debía asignársele recursos propios, incluirla en la ley del sector y separarla

de la Oficina de Control Interno, dándole, así, mayor autonomía.

Luego de una gestión tan irrelevante como oscura, a mediados de 2003, hubo un nuevo cambio en la conducción del sector, y muchas de las personas que trabajaron durante la creación de la OASI regresaron al Ministerio. Así, se inició lo que podríamos llamar la segunda etapa de la OASI, la de la consolidación. Los primeros pasos se dieron con rapidez y la OASI dejó de depender de la Oficina de Control Interno, pasando a depender funcionalmente del Ministro del Interior. Asimismo, se le asignó un presupuesto mensual que era directamente administrado por la OASI, el mismo que permitió programar las actividades con mayor libertad y seguir implementando la oficina. Finalmente, el 28 de diciembre de 2003, mediante la promulgación de la Ley N°. 28141, la OASI fue incluida definitivamente en el organigrama del Ministerio del Interior, asegurando con ello su futuro mediato, pues cualquier intento de retroceso tendría que pasar por una nueva ley.

Si bien fueron muchas las acciones de control relevantes a lo largo de éstos casi dos años y medio de funcionamiento de la OASI, hubo una investigación en especial que podría considerarse como el punto, a partir del cual, la oficina se consolida dentro del Ministerio. Este fue el caso Grifero.

Aproximadamente a finales del mes de agosto de 2003, se recibió una denuncia anónima sobre posibles irregularidades en la IX Dirección Territorial de la PNP, con sede en Ayacucho. Como otras informaciones que

llegaban a la oficina, antes de iniciar alguna investigación, era necesario corroborar los datos que nos habían proporcionado. Ese mismo mes, la OASI envió un equipo de inteligencia con la finalidad de confirmar o descartar la información recibida en forma preliminar, bautizándose el caso como Grifero. El resultado fue contundente, pues no sólo se confirmaron las irregularidades denunciadas, sino que el equipo enviado encontró serios indicios de otros manejos inapropiados de los recursos del Estado. La intervención fue aprobada y en noviembre de 2003 viajó a la ciudad de Ayacucho un equipo de intervención de la OASI. El informe final del caso fue presentado al Ministro del Interior y luego a la prensa, los primeros días del mes de diciembre de 2003. El resultado: se encontró responsabilidad administrativa en un General de la PNP, cuatro coroneles y otros diez miembros de la PNP de diferentes grados y categorías. Las irregularidades detectadas iban desde la utilización indebida de recursos del Estado (gasolina, fondo para pagos en efectivo, ingresos por multa de tránsito, entre otros) hasta abuso de autoridad y maltrato del personal asignado a ciertos puestos estratégicos.

Con este resultado, las denuncias anónimas y firmadas aumentaron considerablemente. El mensaje había sido claro: nadie en la Policía ni en el sector tenía carné de impunidad, ni siquiera los generales u otros funcionarios de alta jerarquía. Por primera vez en muchos años, el personal subalterno en la Policía sentía que si se quejaba o denunciaba podía ser escuchado, sobre todo, que se tomarían acciones al respecto. Obviamente, era necesario ser sumamente cuidadoso con las denun-

cias que se recibían, pues muchas podían responder a venganzas personales o a grupos de subalternos disconformes con algún jefe muy estricto.

Implementada y consolidada la OASI, se tiene que demostrar que esta instancia es sostenible y que, no importa quién sea el Ministro, combatirá cualquier acto irregular; inclusive aquellos que tengan que ver con la propia alta dirección. Para ello, la OASI requiere de algunos cambios que le permitan fortalecerse y mantener, como ente técnico y de control que es, una marcada independencia.

Los meses siguientes a esta investigación, se tuvieron otras más, quizás no tan espectaculares, pero igualmente importantes. De especial importancia, fueron las intervenciones a la oficina de control migratorio del Aeropuerto Jorge Chávez, donde se encontró responsabilidad de personal civil y policial en lo que se refiere a la entrada y salida de personas al país. Cabe señalar en este punto, que el apoyo comprometido con la reforma, del Comando Policial de aquél entonces, fue gravitante; y que sin él, todo hubiera sido definitivamente más difícil.

A mediados del 2004 se produjo otro cambio en la alta dirección del Ministerio, inclu-

yendo el comando de la PNP. Los primeros meses, la voluntad del nuevo Ministro pareció encaminarse hacia la continuidad de la reforma en todos sus aspectos, incluyendo a la OASI, sin embargo, hasta la fecha del presente artículo esto no se ha producido, siendo más bien los indicativos de los últimos meses, los de un retroceso.

En nuestra opinión, la alta dirección del Ministerio y de la propia OASI, tienen sobre sus hombros una enorme responsabilidad que definitivamente no podrán eludir para el año 2005. No es pretensión del presente artículo establecer soluciones mágicas o inequívocas rutas que aseguren el éxito de la Oficina, sobre todo, porque no las tenemos. Sin embargo, por la experiencia acopiada durante los dos últimos años, sí pensamos que es una responsabilidad aportar, en lo que se pueda, con lo que pensamos deben ser los objetivos de la OASI para el periodo 2005-2006.

Implementada y consolidada la OASI, se tiene que demostrar que esta instancia es sostenible y que, no importa quién sea el Ministro, combatirá cualquier acto irregular; inclusive aquellos que tengan que ver con la propia alta dirección. Para ello, la OASI requiere de algunos cambios que le permitan fortalecerse y mantener, como ente técnico y de control que es, una marcada independencia.

En este camino, creemos que es necesario otorgar a la OASI la facultad de iniciar investigaciones de oficio, sin necesidad de una autorización del Ministro, por supuesto, una vez iniciada, ésta deberá ser comunicada a la alta dirección. Esta facultad, que si bien entendemos puede ser polémica pues le dará bastante discrecionalidad a la OASI, resultará de vital importancia, ya que permitirá

que la Oficina funcione prescindiendo de factores políticos, partidarios o inclusive amicales. Evidentemente, cualquier pesquisa o investigación a la que se avoque la OASI, deberá realizarse siempre que se tengan los indicios suficientes para hacerlo. Para ello, deberá también otorgársele la libertad de solicitar, dentro o fuera de cualquier investigación, y en cualquier momento y a cualquier autoridad, toda la información que conside-

La OASI debe implementar una unidad específicamente encargada de revisar los procedimientos que podrían estar favoreciendo a la comisión de actos irregulares. La experiencia recogida nos demuestra que los problemas generalizados de corrupción suelen tener su origen en procedimientos largos y tediosos, llenos de requisitos y papeleos, además de una excesiva discrecionalidad de los encargados de administrarlos.

re pertinente para desarrollar mejor su labor de fiscalización y control. Todo el accionar de los funcionarios de la OASI, como es evidente, será bajo su responsabilidad.

En segundo lugar, la OASI debe iniciar una decidida etapa de retroalimentación con el sector, debiendo implementarse una unidad específicamente encargada de revisar los

procedimientos que podrían estar favoreciendo a la comisión de actos irregulares. La experiencia recogida nos demuestra que los problemas generalizados de corrupción suelen tener su origen en procedimientos largos y tediosos, llenos de requisitos y papeleos, además de una excesiva discrecionalidad de los encargados de administrarlos.

De lo dicho, bastan un par de ejemplos. En julio del 2004, existían en la Policía hasta tres directivas diferentes para controlar el uso del combustible asignado para la función policial. Sin perjuicio de que en nuestra opinión ninguna de estas directivas ayudaba realmente a ejercer control, el solo hecho de que existieran tres directivas diferentes sobre el mismo tema, ocasiona un caos del que más de un mal oficial se aprovecha para cometer irregularidades. Otra perla: en la DIGEMIN, dirección del Ministerio encargada de los temas migratorios, existe una total confusión, por llamarla de alguna manera, sobre los procedimientos que se deben seguir cuando un ciudadano peruano es deportado. Cada funcionario tiene su propia interpretación y sigue el procedimiento que mejor se ajusta a sus intereses, como es lógico, debido al caos normativo y funcional, es muy difícil establecer responsabilidades cuando esto sucede.

Lo expuesto, es sólo la punta del iceberg, pues como los citados, existen innumerables procedimientos a lo largo y ancho del Ministerio (y probablemente de la administración pública) que parecen especialmente diseñados para favorecer la corrupción. Por supuesto que el modificarlos es responsabilidad de cada área específica, pero sería absurdo desaprovechar la experiencia y acercamiento que la OASI ha tenido y tendrá a

estos temas, más aún, sería irresponsable no exigirle una participación activa.

Otro tema que es necesario afinar en el trabajo de la OASI, es el de los resultados finales. Como se ha dicho, la OASI no tiene facultades sancionadoras y sólo se limita realizar una suerte de acusación contra los presuntos culpables de las irregularidades que se investigan, siendo los Tribunales Administrativos (en caso de policías) y la Comisión de Procedimientos Administrativos (en caso de civiles), los que finalmente resuelven las sanciones que corresponden. Por ello, se debe velar por que los informes de la OASI no caigan en saco roto.

Para lograrlo, se debe velar porque las instancias resolutorias antes referidas actúen con eficiencia y transparencia. Pero no es lo único que se puede hacer. Las investigaciones de la OASI tienen carácter administrativo, sin embargo, también pueden ser, como la han sido en algunos casos, sustento suficiente para promover una acción penal. Lamentablemente, los casos que llegan a la instancia penal son abandonados a su suerte y los procuradores, tanto de la Policía como del Ministerio, no se dan abasto para seguirlos adecuadamente; es más, no los siguen. En nuestro concepto, la OASI

debería tener asignado un procurador especial cuya labor sea revisar los informes formulados y de encontrar sustento suficiente, denunciar el hecho antes la fiscalía, asumiendo el seguimiento del proceso y preocupándose especialmente de la reparación civil que le corresponda al Estado.

Finalmente, la OASI deberá intensificar sus actividades a nivel nacional, y no sólo en cuanto a la Policía se refiere, si no también en las demás direcciones del Ministerio, las mismas que cuentan con autoridades en todo el país (controles migratorios, control de armamento privado, autoridades políticas, entre otros).

En definitiva, podemos decir que la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior ha entrado en una tercera y crítica etapa, probablemente la más complicada, algo así como el día siguiente para una persona que se encuentra rehabilitándose de alguna adicción. La Oficina, de ahora en adelante, tiene nuevos retos y nuevas funciones que asumir. Se debe al propio trabajo que ha realizado hasta la fecha. Hoy la Oficina de Asuntos Internos ya tiene enemigos, hoy esta Oficina ha logrado ser impopular, criticada y hasta odiada. Por ello, aunque suene paradójico, es el reto de aquí en adelante mantener esta mala fama.

El respeto a los derechos humanos fue parte consustancial de la reforma del Ministerio del Interior. Se explica la política y las acciones. Se da cuenta de preocupación por algunos hechos recientes.

La política de derechos humanos

Miguel Huerta Barrón

POLÍTICA DEL SECTOR Interior, reforma policial y el tema de derechos humanos

A partir del año 2001 se desarrolló un proceso de reestructuración y modernización de la Policía Nacional que tenía, entre sus objetivos, impulsar el modelo de una policía comunitaria que coopere con los vecinos y con las autoridades locales para garantizar el respeto a los derechos y libertades de los y las ciudadanas. Se buscaba reorientar estratégicamente la labor de la Policía Nacional poniendo mayor énfasis en la prevención del delito y la necesidad de garantizar la seguridad ciudadana.

En ese marco se entendió que para lograr los objetivos planteados se requería que la Policía sea respetuosa de los derechos humanos, aspirando a que “la metodología y las políticas puestas en práctica en la reforma creen mejores condiciones para una actuación po-

licial que respete los derechos humanos de la población y, a la vez, que la reforma propenda a que los derechos humanos de la Policía, también duramente maltratados, sean reconocidos y respetados”¹.

Ello motivó que en el sistema educativo policial se incorporara aquellas materias relacionadas con el tema de los derechos humanos y se impulsara una serie de convenios con diversas organizaciones de derechos humanos para que coadyuvaran en la capacitación en dicha materia.

La política de derechos humanos no sólo influyó el proceso de reforma policial sino también la propia política del sector. Así el

¹ Basombrio Iglesias, Carlos / Costa Santolalla, Gino / Huerta Barrón, Miguel / Villarán de la Puente, Susana; Activistas de Derechos Humanos a cargo de la Seguridad y el Orden en el Perú, Instituto de Defensa Legal, Lima, 2004, p. 70.

ministro Fernando Rospigliosi, durante su primer periodo de gestión, dirigió una comunicación a la Coordinadora Nacional de

El ministro Fernando Rospigliosi, durante su primer periodo de gestión, dirigió una comunicación a la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, el 7 de marzo del 2002, en la que afirma lo siguiente:

“Quiero aprovechar esta ocasión para ratificarles que la política del gobierno del Presidente Alejandro Toledo, y en particular de la cartera del Interior, con respecto a las violaciones a los derechos humanos es de tolerancia cero. La decisión es la de investigar todo caso debidamente documentado y sancionar con todo el peso de la ley a sus responsables”.

Derechos Humanos, el 7 de marzo del 2002, en la que afirma lo siguiente²:

“Quiero aprovechar esta ocasión para ratificarles que la política del gobierno del Presi-

² Ob. Cit., pp. 137-138.

dente Alejandro Toledo, y en particular de la cartera del Interior, con respecto a las violaciones a los derechos humanos es de tolerancia cero. La decisión es la de investigar todo caso debidamente documentado y sancionar con todo el peso de la ley a sus responsables.

Para la implementación de esta directiva se ha impulsado desde el inicio de mi gestión una reestructuración de la Policía Nacional del Perú con la orientación de acercar la Policía a la comunidad (Policía Comunitaria o de Proximidad). Asimismo, se han adoptado medidas de acercamiento del sector Interior con diversas organizaciones sociales para establecer un sistema de vigilancia ciudadana que garantice una actuación correcta y respetuosa de los derechos humanos de las autoridades políticas (prefectos, subprefectos, gobernadores y teniente gobernadores) y de miembros de la Policía Nacional...”.

En un reciente trabajo de Gino Costa y Carlos Basombrío reafirman esta orientación al señalar que el “compromiso público del sector (Interior) en la lucha contra la corrupción y las violaciones de los derechos humanos, tanto dentro como fuera de la institución, patentizan este principio (la mala conducta se castiga, no se encubre)”³.

Esta política comprometida con los derechos humanos ha sido destacada, en una publicación reciente sobre seguridad ciudadana, por el General PNP® Enrique Yépez Dávalos quien indica que las autoridades políticas y policiales del Ministerio del Interior se habían erigi-

³ Costa, Gino / Basombrío, Carlos; Liderazgo civil en el Ministerio del Interior, Instituto de Estudios Peruanos, IEP, Lima, Perú, 2004, p. 34.

do “como la primera línea defensiva de la lucha a favor del respeto a los derechos humanos, bajo la premisa de que la función policial debe basarse fundamentalmente en la profesionalidad, en el honor y en la legalidad”⁴.

Acciones desarrolladas

Este compromiso por el respeto y vigencia de los derechos humanos se tradujo en una serie de acciones, algunas de las cuales detallaremos a continuación.

a) Potenciación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Una de las primeras medidas que se adoptó fue potenciar esta oficina que era dependiente del despacho viceministerial y que tenía un rol residual en el sector. Así, se adoptaron las siguientes medidas:

Se impulsó un plan conjunto de trabajo que buscaba integrar a las distintas oficinas que componían el sistema de derechos humanos del sector Interior. Se estableció coordinaciones con la Subdirección de Derechos Humanos, oficina ubicada en la Dirección General de Gobierno Interior, y, especialmente, con la Dirección de Derechos Humanos del Estado Mayor General de la Policía Nacional. Esta última era la responsable de elaborar los planes de acción en materia de derechos humanos en el ámbito de la Policía Nacional y mantenía coordinación con las diferentes ofi-

4 General PNP Yépez Dávalos, Enrique; Seguridad Ciudadana, 14 lecciones fundamentales, Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, 2004, p. 243. Agrega el autor que: “Considerando que la política de derechos humanos del sector es fortalecer las acciones sobre esta materia, sus efectos recaen en el trabajo policial, en particular en el ámbito de la seguridad ciudadana” (Ídem).

cinas de derechos humanos ubicadas en las direcciones especializadas (como la Dirección contra el Terrorismo y la Dirección Antidrogas), direcciones territoriales y regiones policiales. Esto permitió comprometer a oficiales de la Policía Nacional en el tema de los derechos humanos.

Se implementó las visitas de inspección ante casos de denuncias de violaciones de derechos humanos, para verificar in situ lo acontecido y promover las acciones correspondientes para esclarecer los hechos y determinar las responsabilidades que hubieran. En estas visitas se tomaba contacto con oficinas descentralizadas de la Defensoría del Pueblo y con organizaciones de derechos humanos existentes en el lugar, para obtener una mejor apreciación de los hechos. Un caso muy especial constituyó lo acontecido en Huaraz en octubre del año 2002, en donde luego de un paro regional se difundió la noticia de la existencia de por lo menos 20 estudiantes desaparecidos e inclusive un muerto, producto de la acción policial; luego de la acción concertada con las autoridades policiales, la organización de derechos humanos local y dirigentes de organizaciones sociales locales se logró esclarecer los hechos⁵.

Se promovió también una serie de mesas y grupos de trabajo para abordar aspectos particularmente emblemáticos en el sector. Así podemos mencionar las siguientes:

- Mesa de Trabajo sobre Establecimientos Penales.
- Grupo de Trabajo sobre Requisitorios.

5 Para mayor detalle ver, Basombrío Iglesias, Carlos / Costa Santolalla, Gino / Huerta Barrón, Miguel / Villarán de la Puente, Susana; Activistas de Derechos Humanos a cargo..., Ob. Cit., pp. 147-149.

□ Mesa de Trabajo sobre Rondas Campesinas.

En estos espacios se posibilitó el acercamiento de las autoridades policiales con otras instituciones estatales y organizaciones de derechos humanos, logrando romper muchos mitos y acuerdos importantes en las materias referidas. Un detalle a destacar es que en diciembre del 2002, en la última sesión de dicho año de la Mesa de Trabajo sobre Establecimientos Penales, se compartió un panel entre los asistentes por las fiestas navideñas y por primera vez los agentes pastorales expresaban su deseo de que los oficiales policiales, que tenían a su cargo algunos de los penales ubicados en Lima, pudieran permanecer en dichos cargos.

Se potenció la participación de los miembros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos en otros grupos de trabajo interinstitucionales existentes como el Consejo Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Nacional de Estudio y Aplicación del Derechos Internacional Humanitario (CONADHI). Un aspecto a destacar es la labor de desminado humanitario que realizó la División de Desactivación de Minas y Explosivos (DIVSAMDEXA-PNP) en cumplimiento del Tratado de Ottawa.

b) Relación con las organizaciones de derechos humanos

Uno de los ejes centrales de la política en derechos humanos fue el acercamiento con las organizaciones de derechos humanos tanto las que tienen sede en Lima, como aquellas que tienen sede en otras ciudades del país, lo que permitió establecer un nivel de coordinación para el seguimiento de casos y la realización de actividades de capacitación.

Es así que en un encuentro nacional de las organizaciones de derechos humanos, pro-

Entre las estrategias que se impulsaron estuvo el realizar diversas acciones de capacitación, principalmente a nivel de la Policía Nacional. Ello fue posible gracias al compromiso de diversas instituciones y organizaciones de derechos humanos. Así, colaboraron la Defensoría del Pueblo, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Sección Peruana de Amnistía Internacional, el Instituto de Defensa Legal, el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz, la Asociación Ministerial Paz y Esperanza, la Comisión de Derechos Humanos de Ica, la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani, CEDRO, entre otras organizaciones.

movido por la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, realizado en noviembre del 2001, el entonces Viceministro del Interior, Gino Costa, acompañado por un equipo de funcionarios del sector participó de dicho

encuentro presentando la política del sector en materia de derechos humanos y estableciendo mecanismos de coordinación a implementar. Estos mecanismos de coordinación se consolidaron en el año 2002, así como en el segundo semestre del 2003 y el primer semestre del 2004. En lo que compete al seguimiento de casos cabe destacar las coordinaciones que se tenía con la Defensoría del Pueblo y organizaciones como la Comisión de Derechos Humanos (COMISEDH).

c) Impulso de acciones de capacitación

Entre las estrategias que se impulsaron estuvo el realizar diversas acciones de capacitación, principalmente a nivel de la Policía Nacional. Ello fue posible gracias al compromiso de diversas instituciones y organizaciones de derechos humanos. Así, colaboraron la Defensoría del Pueblo, el Comité Internacional de la Cruz Roja, la Sección Peruana de Amnistía Internacional, el Instituto de Defensa Legal, el Instituto Peruano de Educación en Derechos Humanos y la Paz, la Asociación Ministerial Paz y Esperanza, la Comisión de Derechos Humanos de Ica, la Vicaría de la Solidaridad de Sicuani, CEDRO, entre otras organizaciones.

Hay que resaltar particularmente los cursos promovidos por el Comité Internacional de la Cruz Roja, pues posibilitó la formación de instructores policiales de derechos humanos que ahora participan en los cursos de formación en derechos humanos dirigidos al personal policial.

También cabe destacar la apertura de la Policía Nacional para desarrollar dichas actividades de capacitación estimuladas por el im-

pulso que se dio por el liderazgo civil del sector Interior⁶.

d) Establecimiento de línea gratuita de atención ciudadana La situación actual

Otro de los aspectos fundamentales de la política en derechos humanos fue el establecimiento de una línea gratuita de atención a la ciudadanía (0-800-16016), a través de la cual se recibía la comunicación de las personas a nivel nacional sobre la actuación del personal policial y funcionarios del sector interior. El objetivo era brindar una respuesta rápida al ciudadano para lograr que recibiera un adecuado servicio o promover la investigación necesaria en caso de denuncia de algún abuso. Era pues un mecanismo de vigilancia ciudadana.

Paralelamente en la Defensoría del Policía se impulsó otra línea de atención gratuita (0-800-1-1615), pero dirigida a recepcionar las llamadas del personal policial para atender sus consultas respecto a sus derechos, así como a adoptar medidas o promover investigaciones en caso de vulneración de los mismos.

Situación actual

Es lamentable señalar que para la actual gestión ministerial no amerita mucho interés aplicar una política orientada hacia los derechos humanos. Recordemos la forma negativa en que se trató al equipo que encabezaba Carlos Romero en la Secretaría Permanente de la Comisión Nacional de Derechos

6 Gino Costa y Carlos Basombrío nos refieren que “la conducción civil debe velar porque las instituciones que forman parte del sistema de seguridad respeten los derechos humanos y las normas del Derecho Internacional Humanitario” (Liderazgo civil en el... Ob. Cit., p.48).

Humanos, siendo inclusive intervenida dicha oficina por un equipo de Inspectoría de la policía, lo que motivo la renuncia de todos los funcionarios civiles de la referida dependencia, que habían sido nombrados por Fernando Rospigliosi.

A ello se suma el nombramiento del Coronel PNP ® César Coquis Coz como Jefe de la Dirección de Naturalización de la Dirección General de Migraciones. Dicha persona estuvo implicado en hechos violatorios de derechos humanos. Aunque fue relevado de su cargo, ello se debió a la protesta de las organizaciones de derechos humanos.

También se puede apreciar una merma en la labor de capacitación promovida desde la Secretaría Permanente, así como en lo que compete a las visitas de inspección en casos de presuntas violaciones a los derechos humanos, lo que era importante para mostrar a la ciudadanía la actitud firme del sector frente a dichas violaciones.

En cuanto a la relación con las organizaciones de derechos humanos, si bien ésta se mantiene se ha perdido el nivel de dinamismo que se tenía y que permitía un efectivo seguimiento de casos y una incisiva campaña de capacitación.

Lo que sí amerita destacar es la publicación de la Resolución Ministerial N° 1994-2004-IN/0105 que aprueba el “Plan de Acción del Canal de Denuncia de la Comunidad: Servicio Telefónico Nacional Gratuito 0800-16-016”. Aunque se desconoce cómo se viene implementando dicho plan y la efectividad del mismo.

Esperemos que los actuales responsables de la dirección del sector Interior entiendan la importancia de incidir en una política en derechos humanos, por ser acorde con un Estado social y democrático de derecho, como lo establece nuestra constitución, y porque ello contribuye a tener una Policía cercana a la comunidad, respetuosa y respetada por ella.

Un descarnado análisis de las resistencias a la puesta en práctica de sistemas eficientes y honestos de gestión. Al final queda una lección: hay que ser radicales, el tiempo juega en contra del cambio.

Combustible y medicinas: la punta del iceberg (Lecciones de las licitaciones)

Ricardo Valdés Cavassa

¿POR QUÉ ASOCIAR ESTOS TEMAS con la punta de un iceberg? Porque, finalmente, hay mucho más por debajo de lo que usualmente podemos ver, porque el volumen de las transacciones es mucho mayor de lo que parece y porque a mayor profundidad es mayor la masa involucrada.

El contexto

Veamos algunas dimensiones. De un presupuesto para el sector Interior que bordea los 3.000 millones de soles, más del 70% del presupuesto se gasta en obligaciones con el personal, 13% en gastos corrientes y menos del 1% en gastos de capital. En bienes y servicios se gasta algo más de 440 millones, es decir el 15% del ingreso presupuestal. Estos números, fuera de graficar la mínima inversión que se produce en Interior, le confieren al consumo de combustible una preeminencia asombrosa. Del total de bienes y servi-

cios , 132 millones se gastan, aproximadamente, en combustible a un ritmo de 11 millones mensuales.

¿Cómo así? La flota vehicular más grande del Estado se encuentra en el Ministerio del Interior. Sólo en vehículos terrestres para el transporte de personas hay más de 8.900 vehículos registrados en la PNP, de los cuales aproximadamente 6.800 se encuentran en constante movimiento. Adicionalmente hay que incorporar a las naves, aeronaves y transporte de carga que representan más de 700 unidades. Esto explica en parte, el gran consumo de combustible que tiene la PNP.

La Dirección de Logística de la Policía tiene en sus manos la responsabilidad de la adquisición del combustible para su flota. Cuenta con una oficina dedicada a ese fin, con oficiales, sub oficiales y técnicos que calculan, adquieren y controlan el abastecimien-

to del parque automotor de la Policía Nacional del Perú en todo el territorio nacional. Si no hay combustible, no hay patrullaje, no hay control de bancos, ni de ciudades, ni de emergencias, no hay control de carreteras, no hay forma de trasladar a los DIROES (policía especializada en control de disturbios) a manejar el sinnúmero de paralizaciones y bloqueos que caracterizan nuestra reciente historia nacional. Sin combustible, la Policía no se mueve. Así de fácil.

Los cálculos realizados por los mejores especialistas, determinaron que si esa hipótesis fuera posible, si distribuyéramos todo el gasto entre cada miembro de la familia policial con derecho a la atención en sanidad, cada uno de ellos podría invertir cerca US \$ 17,70 dólares mensuales en un seguro privado y recibir una atención equivalente a los hospitales A-1 del mercado.

En el otro lado del tablero, la Sanidad policial también juega lo suyo. En las manos de más de 11.000 efectivos asignados a la Sanidad de la Policía Nacional, descansa la salud de la seguridad y el orden interno del país. La familia policial sobrepasa el medio millón de personas, entre personal en actividad, personal en retiro y familiares con derecho a la atención en salud.

La administración de esta infraestructura es complicada, 1 hospital nacional, 6 hospitales regionales, 5 hospitales locales, 59 políclínicos, 49 postas médicas y más de 250 puestos sanitarios. Del total del personal asignado a la Sanidad, 2.564 son profesionales y más de la mitad no se quiere mover de Lima.

Si tan sólo imagináramos que juntando sueldos y pensiones, consumo de servicios básicos, derecho a combustible, gastos en medicamentos, exámenes especializados, mantenimiento de la infraestructura y todo gasto o egreso asociado a sanidad, los cálculos realizados por los mejores especialistas, determinaron que si esa hipótesis fuera posible, si distribuyéramos todo el gasto entre cada miembro de la familia policial con derecho a la atención en sanidad, cada uno de ellos podría invertir cerca US \$ 17,70 dólares mensuales en un seguro privado y recibir una atención equivalente a los hospitales A-1 del mercado.

Una de las principales fuentes de financiamiento de la sanidad policial es el Fospoli un fondo creado en 1987 destinado a adquirir bienes y servicios para los derecho habientes de la familia policial. El Estado aporta el equivalente al 6% de las remuneraciones de los policías en retiro y en actividad. El personal policial no aporta a este fondo. Es un fondo especial, financiado con dinero público, que el año pasado administró 72.622.893 millones de soles.

El Fospoli cuenta con estructura y organización propia. Desde el 2001 depende de la Sanidad Policial, pues antes era administrado por oficiales policiales de armas, y por lo tanto, hoy es la responsable del correcto empleo de sus fondos. Aproximadamente el 75% de

este fondo está destinado a la adquisición de medicamentos para abastecer sus centros de atención médica en todo el país.

Si asumiéramos como medida de éxito las encuestas administradas a la Policía para conocer su grado de satisfacción con respecto al servicio recibido, el resultado no puede ser más patético, cerca del 80% lo considera, sostenidamente, de deficiente para abajo. En el segmento empresarial, de salud u otro campo, donde la gente suele reclamar el servicio por el que está pagando, dicha empresa ya estaría aplicando medidas correctivas o estaría regalando sus acciones. Sin embargo, este dato resulta anecdótico cuando es posible gobernar un país con indicadores de satisfacción por debajo de esta cifra. Pero ese es otro tema y no queremos distraernos.

El combustible

Los dos procesos de adquisición más grandes que licita el Ministerio del Interior o la Policía Nacional son sin lugar a dudas, la licitación de combustibles y de medicamentos. Ambos procesos corresponden a sectores orgánicamente diferentes pero reaccionan con lógica similar.

Durante el segundo semestre del 2003 se convocó a los generales a cargo del manejo económico de la Policía a sostener reuniones periódicas para tomar decisiones y revisar la marcha de la economía y la administración policial. Civiles democráticos, convencidos de las bondades de la participación, explicamos el contexto con honestidad y sinceridad. Se buscó el consenso, la lógica del bien común, la defensa de los intereses de la población peruana. Los generales asentían interesados y asistían a las reuniones acompaña-

dos, cada cual, de su estado mayor. Oficiales solícitos que entregaban documentos y ofrecían cuadros estadísticos a la brevedad.

Se convocó a los generales a cargo del manejo económico de la Policía a sostener reuniones periódicas para tomar decisiones y revisar la marcha de la economía y la administración policial. Civiles democráticos, convencidos de las bondades de la participación, explicamos el contexto con honestidad y sinceridad. Se buscó el consenso, la lógica del bien común, la defensa de los intereses de la población peruana. Los generales asentían interesados y asistían a las reuniones acompañados, cada cual, de su estado mayor.

Se determinó que el proceso tradicional de abastecimiento de combustible sostenía graves irregularidades que no se podían admitir. Con sólo dos empresas mayoritarias en la distribución, el combustible se adquiría en planta y se trasladaba a unos pocos grifos que adquirirían la opción de despachar el combustible reteniendo una parte del mismo en calidad de cobro por el servicio y en claro acuerdo con la Policía. Una vez entregado el combustible en el depósito de estos grifos, los

camiones cisterna eran abastecidos y continuaban su ruta hacia diversos puntos del país para distribuir la gasolina. En los diversos puntos de despacho y distribución, desde la adquisición a granel hasta el expendio final, la injerencia de algún sistema de registro y verificación era absolutamente inexistente. La información viaja en papeles fácilmente adulterables y termina en las regiones, donde el oficial responsable distribuye la gasolina mediante vales impresos o a sola firma.

Por otra parte, a fines de enero del 2003, habíamos recibido la sospecha de OSINERG, de que los grifos clandestinos del Cono Este y del norte de Lima estaban vendiendo gasolina de manera informal y que esta era adquirida, aún no sabían a ciencia cierta cómo, de los camiones cisterna de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional. Además, poseían indicios de que hacían rendir la gasolina mezclándola con otro tipo de combustible, más económico, con la finalidad de hacer crecer el volumen final de las transacciones. Al dejar el Ministerio pocos días después, esa información permaneció en los archivos.

Convencidos todos de la necesidad del cambio, se instaló en setiembre del 2003 el comité a cargo de la convocatoria a la licitación de los combustibles. Presidida por una directora intachable, el comité estaba conformado mayoritariamente por policías.

La instrucción fue clara y precisa. Deseábamos un proceso transparente, que le diese prioridad a la eficiencia. Queríamos una mayor red de distribución de combustibles con más puntos de abastecimiento para que los patrulleros no consumieran el poco combustible asignado trasladándose al grifo concesionario y, sobre todo, queríamos un sistema

de control asociado a la distribución que fuese capaz de informar, quién despachó el combustible y en dónde, quién lo adquirió, en qué día, en qué vehículo, a qué hora, de qué octanaje, a qué precio, y en qué kilometraje, según el odómetro, fue abastecido el vehículo.

El propósito era arribar a un ahorro del combustible sincerando las cuotas de consumo, evitar el desvío del producto y la corrupción a todo nivel mediante la identificación de quiénes participaban en la transacción y evitando que la Policía se involucre en la adquisición, manipulación y transporte del combustible, licitando el punto final de abastecimiento con un sistema de control. Un enfoque sencillo, transparente y que liberaba a la Policía de actividades no policiales. De tal forma que una gerencia moderna en la gestión de la Dirección de Logística pudiese determinar, mediante actividades de control y seguimiento de la información, excesos, carencias, implantaciones, fraude y toda la gama posible de modalidades, que una lectura inteligente de los reportes pudiera determinar.

El compromiso nuestro era reinvertir todo lo ahorrado en la flota policial, modernizándola y proporcionándole mantenimiento. Adicionalmente, el Ministerio de Economía, a través de un alto funcionario prometió buscar un esquema de refinanciación de la deuda con PETROPERU si Interior daba muestras claras de que la gasolina terminaba en los vehículos a los que estaba destinada.

Así las cosas, la comisión inició su trabajo de preparación de las bases para la licitación apoyada en técnicos y oficiales de la Dirección de Logística. Craso error. Mediante el expediente de lograr el plan máximo, nunca se encontraba la solución para abastecer los puntos

más alejados del país. De haberse establecido un plan mínimo y un proceso progresivo, hubiésemos empezado por Lima en dónde se consumía el 60% del combustible adquirido. Los estudios se reproducían y el tiempo fue pasando hasta que finalmente el plazo fijado para la presentación de las bases venció.

Llegó el 2004 y con el año, los cambios de personal. Con los nuevos jefes se retomó el tema. En marzo de 2004 se instala el Comité Especial que debía conducir el proceso de adquisición de combustibles, lubricantes y gas licuado de petróleo. Al igual que el intento anterior, el nuevo proceso buscaba implementar una nueva forma de adquisición del combustible a través de un nuevo sistema de abastecimiento basado en la compra directa en punto de venta a una red de estaciones de servicio en Lima Metropolitana y estaciones de servicio en distintos puntos del país, con la implementación de un sistema de control, que permitiría una administración más eficiente y transparente del despacho del combustible. De esta forma, se dejaría de invertir recursos en la gestión del transporte y distribución del combustible, los que serían reorientados a una mejor asignación de combustibles a las unidades policiales y a un mayor control del consumo.

Esta vez se recurrió a un experto externo por la preparación de las bases y se convocó a ProÉtica para acompañar el proceso. Con el nuevo enfoque, la Comisión avanzó rápidamente. Las bases se prepublicaron en las páginas web del Ministerio, de ProÉtica y de la PNP; y, finalmente se remitieron las bases a CONSUCODE para evitar cuestionamientos que detuvieran el proceso.

¿Qué ocurrió? Nos detendremos brevemente para retomar la licitación de medicamentos.

Los medicamentos

En otro escenario, pero por la misma época, setiembre de 2003, tanto en la prensa escrita, cómo en la radio y en la televisión era frecuente encontrar reportajes sobre medicamentos del Fondo de Salud Policial, Fospoli, vendidos clandestinamente en “el hueco” e inclusive en farmacias. El proceso de adquisición de medicamentos está en manos de Fospoli. En ese entonces era muy común la adquisición a través de adjudicaciones directas selectivas (tres invitaciones) o adjudicaciones de menor cuantía (una invitación) y, por supuesto, el fraccionamiento de los procesos era una actividad cotidiana. Como anécdota al margen, un coronel, gerente general de Fospoli en ese momento, afirmaba con asombrosa y descarada ingenuidad, que ésa era la forma de hacer negocios en el Estado. Decidiendo a quién comprar y cuánto pagar, “negociando pues...”

Mientras tanto, los usuarios entrevistados en los hospitales de la Policía se quejaban de lo mismo. Una y otra vez debían acercarse a la farmacia policial para recibir siempre la respuesta del “regrese usted mañana”. Sin embargo, los almacenes por momentos se encontraban llenos y los usuarios en las colas no recibían lo indicado. Por otra parte, los botiquines de Fospoli en las regiones o en las postas médicas recibían litros de suero o de papel radiográfico, cuando ni siquiera contaban con rayos X.

Las farmacias policiales no están interconectadas entre sí, ni éstas con el almacén. Todas

funcionan como estancos separados y eventualmente un mismo usuario puede reclamar el mismo medicamento en diferentes lugares sin que se pueda verificar quién ha recetado el medicamento, ni cuántas veces, ni a qué pacientes, ni en qué cantidades.

En ese entonces era muy común la adquisición a través de adjudicaciones directas selectivas (tres invitaciones) o adjudicaciones de menor cuantía (una invitación) y, por supuesto, el fraccionamiento de los procesos era una actividad cotidiana. Como anécdota al margen, un coronel, gerente general de Fospoli en ese momento, afirmaba con asombrosa y descarada ingenuidad, que ésa era la forma de hacer negocios en el Estado. Decidiendo a quién comprar y cuánto pagar, “negociando pues...”

Al igual que con los vales de combustible, las recetas tenían su precio y una red (como la de la venta de gasolina informal) se nutría y era nutrida de medicamentos en el mercado informal, básicamente por ausencia de procedimientos sencillos, de información analítica, de control eficaz y de seguimiento.

Al entrar en el sub mundo de lo informal y de la apropiación y comercialización indebida, conocimos de la criminal modalidad de lavado de medicamentos vencidos. Agentes inescrupulosos de laboratorios colocaban a precios por debajo de lo estipulado en el petitorio, medicamentos por vencerse y, es de imaginar, compartían “el margen diferencial” con quienes lo permitían. Del laboratorio al “hueco” vía Fospoli. ¿Cómo? “Negociando pues...”

En ese contexto, con el Director General de la Policía se convocó a los dos Generales Jefes de la Sanidad y del Hospital Central respectivamente y se les nombró miembros de la Comisión encargada de reestructurar la Sanidad Policial y el Fospoli. Nuevamente incorporamos a quienes debían reformar su instituto, pero con una variante, la presencia de expertos externos.

Conjuntamente con un asesor del Ministro, se nombró un Comité Técnico de lujo, conformado por especialistas independientes, que en 90 días propuso al Ministro los mecanismos para reformar la Sanidad y con ella, el Fospoli. Aprobados los mecanismos se conformó, a fines de enero de 2004, una nueva Comisión a cargo de aplicar las recomendaciones del Comité anterior y de licitar una nueva modalidad de entregar medicamentos a los policías y sus familiares. Igualmente se prepublican las bases y participa ProÉtica para garantizar la independencia, transparencia e idoneidad del proceso.

El nuevo proceso buscaba que Fospoli contratara a una cadena o consorcio de farmacias y, con base en el mismo petitorio de medicinas usado por Fospoli, la empresa ganadora se encargara de adquirir y entregar las medicinas al usuario, quien podría obtener la medi-

cina acudiendo a cualquiera de sus locales. Las bases preveían que el control se hiciera a través de los sistemas informáticos de las farmacias, los que detectarían entregas duplicadas a un mismo usuario, así como cualquier otra irregularidad. Fospoli contaría con un sistema informático para supervisar el cumplimiento de las obligaciones del servicio que se estaba poniendo en manos de terceros.

Con el nuevo proceso la entrega de medicinas seguiría siendo gratuita y en vez de que el usuario tuviera que acercarse a un hospital policial podría acudir a cualquier farmacia de la empresa ganadora y recibir el medicamento directamente. Fospoli mientras tanto, ya no tendría que preocuparse en adquirir, almacenar, distribuir y entregar medicamentos ya que sería responsabilidad de la empresa o consorcio ganador.

Se requería que los postores cuenten por lo menos con 20 locales ubicados en Lima Metropolitana (donde se ubica el grueso de los usuarios del sistema), y en un radio cercano a los establecimientos de salud de la PNP (estaba previsto que el ganador abriera un local en cada uno de los 3 hospitales de Lima). Las bases suponían que en Lima se dispense a través de las farmacias privadas (entrega al usuario final) y en provincias que llegue sólo a nivel de distribución a los locales de Fospoli (sin que se necesite locales de farmacias en provincias).

Con base en la prepublicación CONSUCODE remite a fines de abril y de manera oficiosa, observaciones al proceso que son incorporadas a unas nuevas bases y a un nuevo proceso ¿Qué ocurrió? Lo mismo que con el combustible...

CON SU CODE

Abril y mayo del 2004 fueron meses sumamente difíciles en el Ministerio del Interior, avanzar con los procesos en medio de tantas complicaciones externas era ya todo un reto. Las resistencias al cambio eran cada vez mayores y más aún cuando era evidente que era muy difícil la continuidad del equipo en el Ministerio. Ganar tiempo era la consigna. Nosotros lo necesitábamos para consolidar algunos cambios, como los ejemplos mencionados. La oposición interna lo necesitaba para presenciar nuestro retiro y continuar con su sistema. Así, las reuniones se frustraban, los papeles se demoraban y... burocracia al fin, CONSUCODE (y censura) les cayó del cielo.

Luego de varias semanas, CONSUCODE envió sus observaciones a las bases de la licitación de combustible, concluyendo que el proceso no podía desarrollarse de la manera prevista. La adquisición preveía la compra del bien (combustible) y dentro del precio de compra se incluía la obligación del servicio de control y reportes de la distribución del combustible a los usuarios. Las observaciones de CONSUCODE contenían aspectos de forma, pero una de fondo, relacionada con el proceso de cálculo del valor referencial de la licitación. CONSUCODE adujo que éste no determinaba claramente cuánto iba para comprar el bien y cuánto para adquirir el servicio de control.

Con una serie de argumentos interpretativos concluyeron que era necesario convocar a dos procesos diferentes, uno para el bien y otro para el servicio de control, lo cual era irreal y no tenía relación alguna con la finalidad del proceso. Simplemente lo que estábamos licitando era la adquisición de com-

bustible, con la obligación, por parte de la empresa ganadora, de proporcionar la información sobre el consumo a cancelar, de la forma como estaba prevista en las bases.

Ganar tiempo era la consigna. Nosotros lo necesitábamos para consolidar algunos cambios, como los ejemplos mencionados. La oposición interna lo necesitaba para presenciar nuestro retiro y continuar con su sistema. Así, las reuniones se frustraban, los papeles se demoraban y... burocracia al fin, CONSUCODE (y censura) les cayó del cielo.

En lo que se refiere a la licitación de medicamentos, CONSUCODE volvió a cuestionar el proyecto aduciendo que el sistema de control conjunto entre las farmacias y Fospoli no era posible, pues de acuerdo a las normas, es el usuario (en este caso la PNP) el encargado de hacer un control de la calidad de recepción del bien y este control no podía ser transferido al policía o familiar que recibía la medicina. Asimismo, también se adujo que el valor referencial no podía incluir indistintamente la adquisición del bien y del servicio, había que separarlos y, por las características del proceso, considerar dos adquisiciones diferentes; de la misma manera que con la gasolina.

A la fecha, ambos procesos siguen sin concretarse y “el sistema” permanece.

Algunas lecciones

¿Cuál era el concepto detrás de los procesos que tanto esfuerzo había costado concretar? Liberar a la Policía de labores no policiales y permitir que más policías se concentren en el resguardo de la seguridad ciudadana y en el orden interno. Permitir la adquisición de medicinas y combustible en el punto de distribución final. Establecer sistemas de información y control adecuados como parte del servicio a contratar. Emplear la información recibida como mecanismo de control de la gestión y para la toma de decisiones oportunas y eficientes. Transformar a la Dirección de Logística de la PNP y al Fospoli en unidades gestoras de servicios de calidad. Aplicar la economía a escala y obtener precios competitivos para la gasolina y las medicinas. Generar ahorros, promover la transparencia, transmitirle al policía que ellos, sus familias, sus herramientas de trabajo y la ciudadanía son importantes. Y, por último, contribuir a erradicar la corrupción del sistema.

Entonces, ¿por qué tanta resistencia? Sin lugar a dudas porque se están afectando intereses económicos de quienes están detrás de los negocios con la Policía (laboratorios, distribuidores de combustibles), porque, además, hay otros que lucran con la corrupción, chiquita o grande, de los funcionarios del Estado (los mafiosos del "hueco", "los lavadores" de medicinas vencidas, los grifos informales) y, porque hay un sistema complaciente con la corrupción, una mal entendida cultura policial de “espíritu de cuerpo”, de dejar pasar, frente al dinero negro mal habido.

Sin embargo, la dificultad para realizar cambios no proviene solamente de quienes están siendo afectados en sus "negocios". Hay también por parte del Estado, un sistema complaciente con la ineficiencia, amante de los procedimientos engorrosos, del formulismo, del poder vano. Encontramos una fuerte tendencia a impedir la interpretación creativa de las normas, los esquemas sencillos, los procedimientos simples, la aplicación del criterio y del sentido común, porque ello hace las cosas más fáciles, más directas y con ello se diluyen las posibilidades de la prebenda y la vanidad de ejercer el poder en cualquier instancia de la burocracia.

Por otra parte, con un Estado resistente a cambiar desde adentro, a reducirse y a renovarse, no es posible emprender su reforma sin agentes externos y sin voluntad política. Es indispensable contar con profesionales dispuestos a emprender ese camino con capacidad para tolerar la frustración, para hacer sinergias y para buscar los buenos elementos y los recursos apropiados sobre los que apoyar la reforma. Ese camino, también, deben recorrerlo quienes deben poner de manifiesto la sincera voluntad política de realizar los cambios.

Es indispensable reforzar los conceptos de gestión institucional y contar con herramientas y sistemas de información, supervisión y control simples y efectivos que nos ayuden a tomar las decisiones correctas con relación al bien común que se quiere proteger.

Por último, es inevitable ser radical. La experiencia demuestra que el tiempo juega

Entonces, ¿por qué tanta resistencia? Sin lugar a dudas porque se están afectando intereses económicos de quienes están detrás de los negocios con la Policía (laboratorios, distribuidores de combustibles), porque, además, hay otros que lucran con la corrupción, chiquita o grande, de los funcionarios del Estado (los mafiosos del "hueco", "los lavadores" de medicinas vencidas, los grifos informales) y, porque hay un sistema complaciente con la corrupción, una mal entendida cultura policial de "espíritu de cuerpo", de dejar pasar, frente al dinero negro mal habido.

siempre a favor de la resistencia al cambio. Las decisiones, una vez sopesadas, deben ser implementadas sin contemplaciones. De lo contrario el sistema, aún desde la otra orilla, siempre estará ahí para darse la mano. Ejemplos de pescados y otorongos sobran.

Jorge Mufarech con complicidad de la Contraloría General de la República y la tolerancia del presidente echaron sombras y afectaron honras en lo que fue un proceso ejemplar.

Los uniformes de la Policía Nacional del Perú: una licitación impecable

María Jesús Gamarra de Fernández

EL MINISTERIO DEL INTERIOR, a través de la Policía Nacional del Perú, en el año 2002 durante la primera gestión del Ministro Fernando Rospigliosi Capurro, adoptó acciones para atender la deuda que por diversos conceptos se tenía con los miembros de la Policía Nacional del Perú.

Uno de esos conceptos se refería a que desde hacía casi siete años no se le entregaba uniformes, por lo que, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto de Urgencia N°. 139-2001, que creó el Fondo Especial de Administración del Dinero Obtenido Ilícitamente en perjuicio del Estado (FEDADOI), que permitió utilizar parte de estos fondos para atender las necesidades vinculadas con el bienestar de la Policía Nacional, se decidió solicitar los recursos necesarios que permi-

tieran dotar de uniformes a todos los miembros de la Policía Nacional del Perú.

En tal sentido, se acordó conformar una Comisión Técnica designada por el Director General de la Policía Nacional del Perú, mediante la Resolución Directoral N°. 428-2002-DIRGEN/COAS (02 de marzo 2002), encargada de determinar las especificaciones de las prendas que constituyen el uniforme policial. En este aspecto es importante destacar que dicha comisión, conformada por Generales de la PNP, acordó “democratizar” el material de la camisa del uniforme, proponiendo que se utilice la tela polilana para todo el personal policial, material que era usado hasta entonces sólo para los coroneles y generales, puesto que el polialgodón usado en el resto del personal perdía color y solidez con el uso frecuente.

Es así, que desde el mes de marzo del 2002 la Comisión Técnica mencionada en el párrafo precedente se aboca al análisis respectivo, trabajando coordinadamente con el señor Daniel Schydrowsky, representante del Presidente de la República en aspectos relacionados con las PYMES, así como con representantes del Ministerio de Trabajo, PROMPYME y CONSUCODE.

Como resultado de este trabajo coordinado, y considerando la política e interés primordial del Gobierno para generar las condiciones necesarias para que la micro y pequeña empresa pueda competir eficientemente en el mercado nacional, se hizo necesario y urgente la creación de mecanismos que faciliten la participación de este sector empresarial en los procesos de selección que convoque el Ministerio del Interior que tenían por objeto la contratación del servicio de confección de los uniformes de la PNP, así como de la compra de otros elementos constituyentes de dicho uniforme.

Por ello se dictó el Decreto de Urgencia N°. 042-2002, que estableció que, en los casos de confecciones y otras prendas que puedan ser susceptibles de ser provistas por las PYMES, el Ministerio del Interior, en sus procesos de selección debería reservar para ellas el 50% del valor de los bienes y servicios requeridos.

Paralelamente a estos hechos, el Ministerio del Interior suscribió el Convenio Marco "Promoción de Prácticas de Transparencia y Prevención de la Corrupción" con el Consorcio Nacional para la Ética Pública - ProÉtica, cuyo objeto fue la observación y seguimiento, de manera independiente, de todas las actividades que involucraban los proce-

sos de selección de adquisición y confección de los uniformes.

Estuvieron caracterizados por su transparencia y estricto cumplimiento de las normas legales, propiciando expresiones de admiración y sorpresa entre los postores, quienes tan pronto como se leían sus propuestas económicas y las veían en el écran, preparado para tal fin, y se presionaba la tecla "enter" aparecía el resultado de cada ítem, sin demora y sin conversaciones bajo la mesa; es decir, era un segundo el tiempo que se requería para saber quién o quiénes eran los ganadores, y a continuación, algo inusual, aplaudían, ganadores y perdedores.

De acuerdo a lo precisado, los procesos de selección realizados por el Ministerio del Interior para la adquisición de los uniformes de la Policía Nacional del Perú, constituyeron procesos sui géneris, teniendo en cuenta que era la primera vez que se establecía, de manera obligatoria, la participación de las PYMES en dichos procesos, y la coordinación estrecha con todos los organismos involucrados en ellos.

Ambos procesos de selección, tanto la licitación pública para la adquisi público, para la confección de los uniformes, estuvieron caracterizados por su transparencia y estricto cumplimiento de las normas legales, propiciando expresiones de admiración y sorpresa entre los postores, quienes tan pronto como se leían sus propuestas económicas y las veían en el écran, preparado para tal fin, y se presionaba la tecla “enter” aparecía el resultado de cada ítem, sin demora y sin conversaciones bajo la mesa; es decir, era un segundo el tiempo que se requería para saber quién o quiénes eran los ganadores, y a continuación, algo inusual, aplaudían, ganadores y perdedores.

Pero esa satisfacción de haber hecho las cosas bien, con justicia, equidad, transparencia, etc., no duró mucho, o mejor dicho, no fue del agrado de algunas personas, que al ver que “su producto” no fue el ganador, empezaron su campaña de desprestigio contra aquellos miembros del Comité Especial, que no tuvo ninguna injerencia en las especificaciones técnicas, de acuerdo a la normatividad. El Comité Especial recibe las especificaciones técnicas y el valor referencial de la unidad usuaria, en este caso, la Policía Nacional del Perú, y su función es organizar y ejecutar el proceso de adquisición, desde la preparación de las Bases, absolución de consultas, evaluación de observaciones, recepción de ofertas, calificación de postores, evaluación de propuestas, y, en general, todo acto necesario o conveniente, hasta que la buena pro quede consentida o administrativamente firme.

En esta campaña de desprestigio, cuyo objetivo político era el ministro Fernando Rospigliosi, colaboraron la Contraloría General de

la República, a través de los funcionarios encargados de realizar el Examen Especial a estos procesos, y el Ministerio Público, que sin haber realizado ningún tipo de investigación, derivó todo el expediente al Poder Judicial, donde todos los miembros del Comité Especial están denunciados penalmente.

Lamentablemente, por ser un proceso sui géneris, que prepublicó sus bases, lo cual es algo excepcional, que tuvo un tratamiento especial para las PYMES, con un sistema de calificación especial, plasmado en el Decreto Supremo N°. 085-2002-PCM, reglamentario del Decreto de Urgencia N°. 042-2002 ya mencionado, se presume que la evaluación y análisis de los procedimientos no son tan fáciles de entender si no se tiene un conocimiento profundo de estas normas, lo que ha llevado a que se emitan denuncias penales, tales como:

- Que el Comité Especial otorgó la buena pro a una empresa pese a haber quedado sólo una oferta válida: No es correcta la afirmación porque estos procesos tenían la característica singular de dos normas paralelas para cada ítem: el D.S. 012-2001-PCM (empresas regulares) y el Decreto de Urgencia 042-2002 (empresas PYMES). Ambas convergentes en un solo ítem, pues los dos procesos se realizaron bajo el sistema de ítems vinculados entre sí. Como corolario de las evaluaciones a las propuestas técnicas y económicas, en el caso denunciado, quedaron dos ofertas válidas para un solo ítem, una por las empresas regulares y otra por las PYMES.
- Que el Comité Especial calificó a una empresa las Constancias que acredita-

ban su Experiencia Específica sin corresponderle. Afirmación incorrecta, porque de acuerdo a las Bases Integradas, se califica las constancias del bien requerido y de sus similares. Es decir, si se presentan a camisas, se califican la experiencia de blusas, pantalones, etc., por ser productos similares, pues para todos ellos se utilizan similares procedimientos: cortes, maquinas, remalladoras.

Que el Comité Especial otorgó la buena pro de un lote reservado a PYMES a un consorcio integrado por una empresa que no reunía tal condición. Afirmación incorrecta, porque los postores, en este caso, integrantes de un consorcio presentaron, de acuerdo a las bases integradas, una declaración jurada de que eran PYMES.

- Que el Comité Especial otorgó la buena pro de un lote reservado a PYMES a un consorcio integrado por una empresa que no reunía tal condición. Afirmación incorrecta, porque los postores, en este caso, integrantes de un consorcio presentaron, de acuerdo a las bases integradas, una declaración jurada de que eran PYMES. Corresponde, en este caso, la Dirección de Economía de la PNP, en cumplimiento de lo establecido en las

mencionadas Bases Integradas, exigir la presentación de documentos, entre ellos, la constancia de PROMPYME que acredite la calidad de PYMES, por lo que queda muy claro que no es responsabilidad del Comité Especial que se haya suscrito un contrato sin tener todos los documentos exigidos.

- Que el Comité Especial otorgó la buena pro a una empresa en un ítem sin haber acreditado el certificado de calidad que exigían las bases integradas. No es correcta la afirmación, porque si bien es cierto que las bases exigían la presentación del certificado de calidad para el ítem 22 Fornitura, ello se debió a un error material, pues en las bases originales no figuraba tal requisito. Tan es así, que al momento de la presentación de las propuestas técnicas, ningún postor que se presentaba a este ítem lo incluyó en su expediente y se les devolvía, lo cual determinó el reclamo correspondiente, por lo que el Comité Especial, en un cuarto intermedio, revisó las bases originales y consultó con el asesor técnico, quien opinó que este tipo de bien no requería del certificado de calidad, acordando recibir las propuestas sin este requisito que involuntariamente figuraba como tal.

- Que el Comité Especial otorgó la buena pro a una empresa que había participado en la etapa de determinación de las características de la tela, por lo que estaba impedida legalmente de participar en la licitación pública. Afirmación no aplicable al Comité Especial, por cuanto esa etapa previa a la que alude la de-

nuncia estuvo a cargo de la Comisión Técnica, que actuó con anterioridad al desarrollo de las funciones encomendadas al Comité Especial, que no tuvo injerencia en dicha etapa.

Como se puede apreciar, las imputaciones de carácter penal a los miembros del Comité Especial no son tales, pues no ha habido colusión alguna con los proveedores y no se ha causado perjuicio económico al Ministerio del Interior. Por el contrario, entre ambos procesos, se logró un menor gasto del orden de los diez millones de nuevos soles (S/. 10.000.000.00) que permitieron la compra de otro tipo de uniformes para las áreas operativas de la Policía Nacional.

Sin embargo, a efectos de poder acceder al asesoramiento legal que la ley les otorga, los miembros del Comité Especial denunciados tienen que presentar una Carta Fianza que garantice dicho asesoramiento. Esto ocasiona un gasto personal, además de los maltratos recibidos por el Congresista que propició la denuncia, y que sin tener pruebas en mano y que nunca va a tener porque no hay dolo, los ha calificado de rateros y delincuentes. Es decir, que la eficiencia y responsabilidad se castiga no se premia.

Ahora, corresponde al Poder Judicial realizar las investigaciones necesarias y determinar de quién es la verdad, si de los denunciados o de los denunciados.

Más elementos de la sinrazón y los intereses nada santos detrás de los cuestionamientos del congresista y empresario textil Jorge Mufarech.

La licitación que Mufarech cuestiona

Gino Costa Santolalla

RECUERDO HABER RECIBIDO la llamada de Jorge Mufarech a fines del 2002, cuando yo aún era ministro, para decirme que habíamos cometido un error garrafal al seleccionar la tela para los uniformes policiales, decisión que de no ser corregida de inmediato denunciaría públicamente. Le dije que llamaba un poco tarde, que meses antes la propia Policía había tomado la decisión, incorporada a las bases, las que sin que la ley lo obligara habían sido prepublicadas para acoger y atender cuestionamientos como el suyo. Incluso ya se había determinado, a través de un concurso público, qué empresa proveería la tela.

Entonces no sabía que las empresas familiares de Mufarech producían una tela (polialgodón) distinta que la escogida por la Policía (polilana). Esta última es más cara que el polialgodón, pero es también de mejor calidad. Antes sólo los generales y los corone-

les usaban camisas de polilana, mientras que el resto hacía las suyas con polialgodón. En el Ejército y en la Fuerza Aérea también se usa la polilana. Utilizar la misma tela y de mejor calidad para todos los policías constituía un gesto importante, inédito en la institución.

Esta no fue, sin embargo, la única novedad de la licitación. Para estimular la participación de las pequeñas empresas se dictó un decreto de urgencia que les otorgó una cuota mínima de 50%, siempre y cuando cumplieran con condiciones de calidad mínimas. Treintaicuatro pequeñas empresas e igual número de empresas grandes ganaron la buena pro. Fernando Villarán, Juan Infante y Daniel Schydlosdsky, así como las propias empresas participantes pueden dar testimonio del precedente sentado. Deberían hacerlo.

Publicado originalmente en Peru21, febrero del 2004.

La otra novedad fue la participación de ProÉtica que asistió a las reuniones de los comi-

Gracias a ProÉtica se prepublicaron las bases, sobre las que opinó extensamente.

Proética sólo constituyó un mecanismo adicional de control a los establecidos en la ley, tales como CONSUCODE, la Contraloría y el Ministerio Público. Hace más de un año estas dos últimas —a pedido

de la Comisión de Fiscalización del Congreso que maneja Mufarech— investigan si la policía incurrió en irregularidad al escoger la tela.

Hasta ahora no se ha encontrado un sólo indicio de irregularidad, ni se encontrará.

tés, organizó talleres con sus integrantes y las empresas postoras para reducir los ries-

gos de corrupción y les hizo suscribir pactos de integridad. Gracias a ProÉtica se prepublicaron las bases, sobre las que opinó extensamente. Proética sólo constituyó un mecanismo adicional de control a los establecidos en la ley, tales como CONSUCODE, la Contraloría y el Ministerio Público. Hace más de un año estas dos últimas —a pedido de la Comisión de Fiscalización del Congreso que maneja Mufarech— investigan si la policía incurrió en irregularidad al escoger la tela. Hasta ahora no se ha encontrado un sólo indicio de irregularidad, ni se encontrará.

Aunque lenta, la licitación produjo grandes ahorros. Frente a precios referenciales de S/. 60 millones se gastó sólo S/. 50 millones. Con lo ahorrado se están comprando más uniformes, esta vez de faena. La transparencia, la competencia y la capacidad instalada ociosa de las empresas las obligaron a bajar sus precios.

Esta es la licitación que Mufarech cuestiona. Dados sus antecedentes, a nadie debe sorprender que lo haga. Si sorprende el silencio del Consejo de Ministros frente a los ataques contra Rospigliosi. No cabe aquí equidistancia entre el Ministro y Mufarech. Lo que hay es un cuestionamiento frontal, sin sustento alguno, a una licitación modelo que debe enorgullecer a este gobierno. Es preciso defenderla y ponerlo a Mufarech en su sitio —como lo ha hecho Rospigliosi—, es decir, fuera de este gobierno y de su bancada en el Congreso.

Migraciones y Naturalizaciones es un área muy sensible del MININTER. Había mucho por cambiar y limpiar y así se empezó a hacer hasta que...

Migrar tiene su encanto

Rafael García Melgar

HAN PASADO ALGUNOS MESES desde que dejamos el Ministerio del Interior. Lo hicimos, por segunda vez, por elementales cuestiones de principio y solidaridad. La invitación de hoy pretende “escribir para no olvidar” lo que hicimos y lo que no pudimos culminar. Eso intentaré.

Para muchos la asociación entre Dirección de Migraciones y pasaportes es automática. No podría ser de otra manera pues las oficinas siempre están saturadas de gente gestionando la obtención o renovación de un pasaporte. Y es así porque somos —de acuerdo a las estadísticas de los últimos 15 años— un país emisor neto de migrantes. En la gestión cotidiana de los trámites se mezclan hombres y mujeres de todas las edades y procedencias con el afán de obtener el documento que les abra las puertas —ellos y ellas así lo creen— a las oportunidades que no en-

contraron en el Perú. Ya en el año 2000 fueron cerca de 200.000 peruanos y peruanas que migraron definitivamente. En la actualidad son cerca de mil vecinos que salen para no volver cada día y, a este ritmo, el año 2004 batirá todos los records.

Muchas veces me pregunté si un fenómeno de esta naturaleza y magnitud podía ser encarado con la tradicional teoría de la “fuga de talentos” y su consecuente letanía sobre la descapitalización del país. En conversaciones con la gente y en la actividad diaria desde las oficinas de Migraciones llegué a comprender que más bien se trata de un proceso complejo cuya principal característica, desde una mirada estructural, es la de generar o construir nuevos balances. Entre la abundancia y la escasez, entre la carencia y la posibilidad, existe, en el imaginario popular, la delgada línea de la frontera nacional y,

en consecuencia, traspasar esta barrera podría brindarles las opciones de realización personal y familiar que buscan.

Pareciera que lo que la OMC o los Tratados de Libre Comercio no producen, la silenciosa movilidad de la gente entre países lo logra: integración, interculturalidad, remesas (no precisamente de utilidades), trabajo y mayores y mejores opciones de educación. Si no fuera así, no existiría explicación sostenible para el incesante flujo de peruanos(as) que viaja al exterior para quedarse y luego de trances diversos —muchas veces repletos de dificultades—, terminar integrándose en los pueblos y sociedades de acogida. Ya lo señaló algún ilustre político centroamericano con no poca astucia histórica en una frase muy elocuente: “...los migrantes son hordas de desesperados que viajan tras sus riquezas”.

¿Cuál es entonces la tarea del Estado frente a este inocultable y creciente fenómeno que no deja de encantar a nuestros connacionales? Creo que mientras las condiciones básicas de nuestra economía no cambien drásticamente y genere oferta de trabajo suficiente, la responsabilidad del Estado debiera centrarse en que todos aquellos que deciden tentar suerte y buscársela en otros países lo hagan por la vía legal, apropiadamente documentados y contando con suficiente información sobre los derechos que como migrantes la comunidad internacional está obligada a reconocerle tanto a él (ella) como a sus familias. Por esta razón dotar de recursos suficientes a nuestras delegaciones consulares en el exterior, para que cumplan con la muy importante tarea de atender las demandas de los peruanos, es también una respon-

sabilidad ineludible para facilitar su adecuado pero difícil proceso de adaptación.

Pareciera que lo que la OMC o los Tratados de Libre Comercio no producen, la silenciosa movilidad de la gente entre países lo logra: integración, interculturalidad, remesas (no precisamente de utilidades), trabajo y mayores y mejores opciones de educación. Si no fuera así, no existiría explicación sostenible para el incesante flujo de peruanos(as) que viaja al exterior para quedarse y luego de trances diversos —muchas veces repletos de dificultades—, terminar integrándose en los pueblos y sociedades de acogida.

Estas reflexiones me siguen desde tiempo atrás en que me tocó la responsabilidad de dirigir la oficina de Migraciones y Naturalización del Perú. Durante los dos años —lamentablemente no consecutivos— que tuve esa responsabilidad¹ la principal preocupación se centró en responder a la siguiente pregunta: ¿cómo atender la urgencia de recons-

¹ Entre enero 2002 y enero 2003 y entre agosto 2003 y mayo 2004.

truir la institucionalidad básica de la Dirección de Migraciones y, al mismo tiempo, combatir eficazmente la corrupción instalada en ella desde siempre?

Tarea nada sencilla en una dependencia pública relativamente olvidada del sector Interior. Entregada usualmente a oficiales policiales en retiro que rotan con rapidez y que, por tradición, traen consigo a un numeroso grupo de asesores externos que poco o nada conocen de la compleja temática migratoria; que funciona con un presupuesto ínfimo por no decir ridículo (no llega a representar ni el 1% del total de recursos asignados al Ministerio del Interior) a pesar de tener presencia en todos los pasos fronterizos, puertos y aeropuertos y de atender al público a través de 14 sedes distribuidas a nivel nacional; que por la naturaleza de sus funciones requiere especialización permanente de los oficiales de migraciones y estar dotada de medios informáticos con conexión en línea para el oportuno manejo de la información y la toma de decisiones, cosa que no se cumple en absoluto; que no cuenta con mecanismos permanentes de incremento y renovación de personal que atiendan las crecientes obligaciones de control tal como sucede con otras instituciones similares.

Asumir la responsabilidad bajo estas carencias y limitaciones estructurales que, como si fuera poco, vienen acompañadas de una persistente campaña de demolición interna basada en la certeza burocrática de que los

2 No sólo desde dentro pues al iniciar mi primera gestión reapareció la pretensión de anexar la Dirección de Migraciones al Ministerio de Relaciones Exteriores como si los problemas cambiaran por la ubicación y no por la manera de hacer y resolver las tareas y obligaciones de su competencia.

Directores son pasajeros y que se muestra en el boicot silencioso, en la difusión permanente de anónimos insidiosos y en la práctica corriente de lucha entre “clanes” al interior que producen grandes flujos de información falaz² y que desorienta al más pintado, multiplicó la necesidad de trazar una estrategia consistente y basada en los propios recursos institucionales.

Así las cosas decidimos incidir sobre las condiciones reales en las que trabajan los oficiales de migraciones cotidianamente en la certeza que esa y no otra, es la mejor manera de combatir la corrupción de modo permanente y sostenible:

- La base legal y normativa que sustenta su trabajo.
- La plataforma informática y de comunicaciones que permita modernizar las prácticas de intercambio de información y de atención al usuario, nacional y extranjero.
- La asignación presupuestal y la independencia operativa.

En relación a lo primero, nos llamó la atención que el DL N°. 703, llamado Ley de Extranjería que data del año 1991 no hubiera sido reglamentado durante más de una década. La falta de este instrumento legal derivó en una multiplicada importancia del TUPA (texto único de procedimientos que regula requisitos y precios de cada uno de los servicios que presta la Dirección) sobre el que sí tienen injerencia directa los funcionarios. El TUPA vigente era el del año 2000 y contenía muchos requisitos ilegales algunos de los cuales abrían paso a prácticas anti-constitucionales y discriminatorias.

El dilema que enfrentamos fue: ¿reformamos el TUPA o encaramos el esfuerzo de redactar un proyecto de nueva Ley y su Reglamento? Por la enorme presión del trabajo cotidiano que exige respuestas y decisiones a cada momento y por un ejercicio de humildad básica, escogimos lo primero. Así las cosas, logramos formular una nueva versión de TUPA 2002 que fue aprobado hacia el último trimestre de ese año y luego formulamos el texto del TUPA 2004 que quedó en trámite de aprobación en la PCM desde abril del 2004. Ambos representaban mejoras sucesivas respecto del original y, en especial, contenían esfuerzos significativos de simplificación a favor de los usuarios. La idea era ganar tiempo —y evitar al mismo tiempo los márgenes de maniobra e interpretación que constituían el terreno fértil para prácticas corruptas— para poder trabajar desde dentro una propuesta de reforma legal integral en la materia.

En este convencimiento de que era indispensable trabajar un proyecto de ley que renovara los conceptos migratorios claves a la luz de los tratados y convenios internacionales signados por el Perú, que desarrollara las categorías o calidades migratorias en concordancia con la enorme evolución del movimiento de personas ocurrido en las últimas décadas y que se prevé será más intenso en el futuro próximo por los acuerdos y tratados de libre comercio, que trabajara explícitamente la problemática del tráfico y la trata de personas como uno de los fenómenos modernos del crimen organizado internacional, que le dedicara un capítulo especial a los menores de edad y a las obligaciones del Estado para protegerlos cualquiera sea su nacionalidad, que se adecuara a los retos de los flujos migratorios modernos cuyas características bá-

sicas son de orden económico en el marco de la integración sudamericana y, que intentara desplegar con simplicidad la tendencia a homogeneizar legislaciones en los ámbitos de integración en los que el Perú participa, continuamos firmes aún. Esta es, sin duda, una tarea pendiente que debe encararse.

El segundo foco de atención fue el tecnológico. En este nivel se mezclan asuntos diversos como: los pasaportes, la interconexión nacional y el uso de internet, el sistema de visados, el sistema de carné de extranjeros, el diseño y gestión de las bases de datos, el equipamiento básico, etc.

El segundo foco de atención fue el tecnológico. En este nivel se mezclan asuntos diversos como: los pasaportes, la interconexión nacional y el uso de internet, el sistema de visados, el sistema de carné de extranjeros, el diseño y gestión de las bases de datos, el equipamiento básico, etc. Me referiré sólo a algunos de ellos.

- a) Gran parte de las actividades cotidianas de Migraciones se destinaban al tema de pasaportes que, constituyendo una responsabilidad muy importante, podía muy bien ser trabajado de otro modo. Me explico. La obligación de otorgar un documento de viaje a todo ciudadano que lo solicite resulta inobjetable. Para ello el país podría explorar caminos más eficientes entre los que, entre otros, apuntarían

a reorientar esta tarea hacia la oficina nacional encargada de las tareas de Identidad (RENIEC) o encargar a terceros la fase mecánica de la tarea que es la personalización de las libretas de pasaportes como sucede en otros países³, preservando bajo su responsabilidad la identificación del solicitante y el manejo de la base de datos de los titulares. Bajo este marco procuramos evitar el enorme desvío de recursos humanos y de tiempo en tareas que no son, necesariamente, responsabilidad de un órgano de control migratorio. Diseñamos un sistema que denominamos de “teleproceso” por el que garantizamos la atención desde las sedes descentralizadas sin necesidad que circulen las libretas y materiales de seguridad en blanco por todo el país. De esta manera se pudo reponer, sin mayores costos para el Estado, la atención en Cusco y abrir la sucursal de Huancayo. Y lo que es mejor, sobre el mismo soporte tecnológico y de comunicaciones, teníamos planeado operar la atención a extranjeros para la renovación obligatoria del carné de extranjería⁴ asunto que hasta hoy se maneja con criterios de arbitrariedad inaceptable. La propuesta de tercerización de los servicios de emisión

3 Por cierto reservándose la función de identificar certeramente al solicitante y estableciendo estándares de seguridad obligatorios en el manejo de estos documentos por parte de los que presten el servicio.

4 Dentro de una perspectiva más ambiciosa pues se pretendía realizar, por esta vía, un censo de extranjeros y actualizar la obsoleta e insuficiente información que tenía la dirección de Inmigración. Con la enorme ventaja para los interesados pues podrían realizar sus trámites desde cualquiera de las oficinas departamentales de la DIGEMIN sin tener que sufrir el abuso de movilizarse hasta Lima para cumplir con esta obligación.

de pasaporministro Sanabria y allí sucedió.

Diseñamos un sistema que denominamos de “teleproceso” por el que garantizamos la atención desde las sedes descentralizadas sin necesidad que circulen las libretas y materiales de seguridad en blanco por todo el país. De esta manera se pudo reponer, sin mayores costos para el Estado, la atención en Cusco y abrir la sucursal de Huancayo. Y lo que es mejor, sobre el mismo soporte tecnológico y de comunicaciones, teníamos planeado operar la atención a extranjeros para la renovación obligatoria del carné de extranjería asunto que hasta hoy se maneja con criterios de arbitrariedad inaceptable.

- b) Nos propusimos estudiar y licitar para la DIGEMIN un sistema de comunicaciones que interconectara en tiempo real y de manera permanente —pues el trabajo en fronteras y aeropuertos es de 24 x 7 todo el año— todas las sedes departamentales y los puestos de control fronterizo para generar información en línea

y eliminar la “digitación posterior” que era y es fuente de error y de manipulación. El estudio se completó y la propuesta ingresó al laberinto del Ministerio sin que se logre el objetivo lamentablemente. La idea central en esta materia se vincula con los esfuerzos por avanzar en el gobierno electrónico y por instalar prácticas de transparencia y facilidades para los usuarios a través de internet y la página www.migraciones.gob.pe que rescatamos de la congeladora.

En la misma esfera tecnológica optamos por priorizar la adquisición del equipamiento básico para homogeneizar los procedimientos internos: procesadores personales para provincias y fronteras, mecanismos de reconocimiento mecánico de caracteres (OCR) para el registro rápido y sin manipulación en fronteras y aeropuertos, potenciación y rediseño de servidores para el manejo de las bases de datos⁵ y para garantizar su almacenamiento. Avanzamos mucho en este objetivo —en gran medida gracias al apoyo externo— pero hoy vemos con desaliento que aún existen fronteras tan importantes como Santa Rosa en Tacna que no cuenta con las facilidades de comunicaciones para empezar a usar los equipos disponibles para ella. El importante acuerdo bilateral con Chile para desarrollar en la zona Tacna-Arica un proyecto de “frontera inteligente” ya cumplió un año de suscrito y corre el riesgo de quedar en el olvido.

- c) Quizá el área más débil fue la relativa a los temas de presupuesto pues, como ya mencioné, la DIGEMIN vive de la asig-

nación del 0,75% del total de recursos del sector Interior. Al margen de pelear al interior del Ministerio por una asignación mayor que corresponda con la envergadura de las tareas que Migraciones cumple —tarea draconiana pues competíamos con necesidades tremendas para la PNP y carencias múltiples del propio sector— apuntamos al diseño de una estrategia que permitiera mejorar razonablemente los ingresos por recaudación directa⁶. La tarea resultó compleja pues en dos casos claves (tasa por pasaporte y tasa de extranjería) detectamos duplicidad de cobro y en ambos el conflicto es directamente con el MEF que cobra tasas que ya es tiempo sean eliminadas a favor de los usuarios. Es sabido que sólo debe cobrar tasa por servicio quien presta el servicio y que, en ningún caso, debe cobrarse doble tasa por un solo servicio. No obstante, realizamos un estudio exhaustivo de costos —el primero en mucho tiempo— y su resultado se expresó en la propuesta de ajuste de todas las tasas salvo la del pasaporte⁷ las mismas que se plasmaron en la propuesta de TUPA 2004. Nuevamente se produjo, a nuestra salida, el desmontaje a hurtadillas de la propuesta sin exhibir razón aparente y postergando una vez más la obligación de actualizar tasas en

6 Los denominados Recursos Directamente Recaudados que provienen de la recaudación por las diferentes tasas que cobra la DIGEMIN y que, de acuerdo al TUPA, son más de 60 procedimientos administrativos (servicios) diferentes.

7 Pues no era políticamente defendible hasta no resolver la duplicidad ilegal de tasas con el MEF. Esta gestión también se inició y ha quedado congelada en las oficinas de la Alta Dirección de Economía y Finanzas.

función de costos reales, lo que hubiera permitido mejorar los ingresos para atender la enorme lista de pendientes (desde uniformes, capacitación masiva, incremento de personal, hasta la actualización de viáticos para los funcionarios que laboran en fronteras distantes de las ciudades donde residen por citar algunos ejemplos). Hoy vemos complacidos el concurso público para nombrar a 109 nuevos inspectores y técnicos en Migraciones. Ellos traerán aires de renovación y permitirán que nuestras fronteras y aeropuertos sean atendidos por personal

con horarios de trabajo razonables que dejen atrás las prácticas medievales de 16 horas de trabajo continuo.

Por la naturaleza y especialidad creciente de sus funciones la oficina de Migraciones debiera apuntar hacia la independencia operativa y presupuestal⁸. Y así los usuarios y la sociedad toda podría exigirle resultados, no padecería enormes embotellamientos en aeropuertos y fronteras y, muy importante, recuperaría la capacidad de ser respetada por ciudadanas y ciudadanos del Perú y aquellas extranjeras y extranjeros que nos visitan.

8 Quizá la figura organizativa que mejor se ajusta es la de Superintendencia de Asuntos Migratorios y que debiéramos explorar como alternativa que permita renovar integralmente las prácticas en la materia y abrir paso a un sistema que garantice vitalidad y suficiencia de personal, que esté mejor dotado para el combate a la corrupción y que sea fiscalizable directamente por la población.

De los operativos psicosociales al derecho a la información, a la eliminación del secreto y la alianza con el periodismo independiente en la lucha contra la corrupción y la mediocridad.

De los psicosociales a la comunicación

Manuel Boluarte Carbajal

I. LO QUE ENCONTRAMOS

Una tensa relación

La imagen del Ministerio del Interior y de la Policía Nacional habían estado signados por el autoritarismo, la militarización y las detenciones arbitrarias. Quizá la imagen que teníamos al finalizar el año 2000 era la de un edificio imponente, lejano, oscuro e impenetrable.

Es cierto que las relaciones entre la prensa y la Policía Nacional siempre han sido difíciles. La principal razón de este desencuentro es la disparidad en la percepción de ambos sectores sobre cómo comunicarle a la sociedad asuntos relacionados a la seguridad y el orden interno. Los periodistas suelen desentenderse de reglamentos, disciplina y procedimientos policiales. La Policía Nacional, por su parte, desconoce el funcionamiento de los

medios de comunicación, la lógica y los tiempos del periodista. Estas dificultades tienen diversas repercusiones, las más importantes en la implementación de la seguridad ciudadana.

Este fue uno de los principales objetivos de la gestión: promover y consolidar una relación profesional y un mayor entendimiento entre ambos sectores. La relación prensa-Policía Nacional podía fomentar un mayor intercambio para alcanzar consensos sobre cooperación mutua en aras de promover la credibilidad de ambos sectores en la población y, contribuir al desarrollo de la democracia. El gran desafío que enfrentaba la Policía Nacional era cambiar su imagen hacia la población, frente a los crecientes problemas de corrupción e inseguridad. A ello apuntó la nueva estrategia de comunicaciones y la política de apertura informativa.

Los psicosociales

Tomando distancia del manejo y utilización de los medios de comunicación que se efectuó en la década pasada, la Oficina de Comunicación Social, OCOSMIN, ingresó a un proceso de reestructuración que implicó cambiar por completo la concepción que se tenía de la oficina como un área de "planes y operaciones psicosociales", que en la década pasada respondía a los intereses de oscuros personajes tras el poder, quienes utilizaban estos operativos para manejar la opinión pública del país. Incluso, en el organigrama de OCOSMIN, figuraba una oficina de planes y otra de operaciones, reflejo de una estructura militar que permitió llevar a cabo los famosos operativos psicosociales. Producir psicosociales se encontraba incluido en el propio manual de funciones de OCOSMIN.

Es necesario precisar que no encontramos ningún archivo de la década pasada. Ni videos, ni material gráfico y mucho menos documentación. Ni siquiera pudimos responder al pedido de la Comisión de la Verdad y Reconciliación que requería un comunicado del MININTER sobre una acción senderista, pues, no existían archivos al respecto. Cabe señalar, que cuando regresamos al segundo periodo del ministro Rospigliosi, tampoco encontramos archivos audiovisuales de OCOSMIN de la gestión que nos antecedió. Se lo llevaron todo.

En términos de personal, encontramos psicólogas, sociólogas y bibliotecarias que fueron destacadas a otras dependencias del Ministerio. No necesitaba un archivo de periódicos, sino un centro de documentación, tampoco una oficina de planes y operacio-

nes, sino de comunicaciones y de prensa. Más bien reclutamos personal gráfico y técnico del propio MININTER que resultó —con una capacitación ad hoc— más funcional al trabajo de comunicación y apertura permanente hacia la ciudadanía que emprendimos en la gestión ministerial.

De planes y operaciones a prensa y comunicaciones

Se formó un equipo de periodistas, editores y comunicadores, apoyado en un pequeño equipo de policías profesionales, periodistas y comunicadores comprometidos con la reforma policial. Desde el principio forjamos una alianza con el personal policial. Fue vital conocer con ellos algunos asuntos policiales, el funcionamiento del sistema para obtener información, contrastarla y mantenernos informados, pues la mayoría de noticias que aparecían en los medios no era revisada, analizada y mucho menos aclarada. Y muchas veces, las "noticias" eran falsas.

Se forjó una política de informaciones con disposición y apertura a todos los medios, con atenciones personalizadas y sin exclusiones, explicando en detalle el sentido de nuestras acciones, los procedimientos y la gestión institucional. En la práctica, OCOSMIN se organizó como una agencia informativa, no sólo produciendo información confiable y creíble para los medios, sino recogiendo denuncias e investigando para colaborar con las propias investigaciones periodísticas, respetando la discrecionalidad de las iniciativas de los medios. Incluso, mediante la confidencialidad frente a una denuncia, como ocurrió con la venta en el centro comercial denominado "El Hueco" de medicinas que pertenecían al Fondo de Salud

de la Policía (Fospoli). La investigación y denuncia que sobre este hecho realizó un importante diario, puso en evidencia todo un sistema de corrupción que funcionaba en los hospitales de la PNP. La reacción del sector fue inmediata: declarar en reorganización el Sistema de la Sanidad de la PNP y reestructurar el Fospoli.

Realizamos una alianza tácita con los periodistas que investigaban casos de corrupción en el sector brindándoles información confiable, y al mismo tiempo, se logró colocar el tema de seguridad ciudadana en la agenda pública, no sólo como una preocupación mediática sino con instrumentos que permitieron una educación en la ciudadanía. La campaña “A la policía se la respeta”, a la que nos referiremos más adelante, es una muestra de ello.

Transparencia Informativa

No hay peor política informativa que aquella que no brinda información. Por ello, una política central en la estrategia de comunicaciones del sector fue la transparencia informativa. Se empezó a publicar de forma permanente, los procesos de adquisiciones, las contrataciones, las licitaciones y las políticas de seguridad ciudadana, respondiendo al derecho de los ciudadanos a estar informados sobre el manejo de la seguridad pública, el presupuesto del sector y la marcha general de la gestión institucional, aspectos que nos conciernen a todos los peruanos.

Con este concepto, OCOSMIN trabajó en la producción diaria de información y data vinculada al sector, boletines y notas de prensa, así como la permanente actualización de la página web contenían un valor agregado: no

se trataba sólo de la actividad del Ministro, sino de comunicar la gestión pública del Sector: los operativos policiales contra el narcotráfico, la delincuencia, la corrupción y las actividades institucionales estaban integradas. La figura del Ministro Rospigliosi no podía separarse de los operativos policiales y viceversa.

Realizamos una alianza tácita con los periodistas que investigaban casos de corrupción en el sector brindándoles información confiable, y al mismo tiempo, se logró colocar el tema de seguridad ciudadana en la agenda pública, no sólo como una preocupación mediática sino con instrumentos que permitieron una educación en la ciudadanía.

Mención aparte merece el trabajo realizado con el Consejo de la Prensa Peruana, a través del comité sobre el acceso a la información pública, es decir la información que obra en poder del Estado. Por primera vez, la Policía colaboró en quitar las denominaciones de secreto confidencial a una serie de documentación que debía ser de dominio público, y participó en las Mesas de Diálogo Policía Nacional y Prensa, de la cual fuimos entusiastas promotores, promoviendo luego la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

II. LAS POLÍTICAS DE COMUNICACIÓN

Una de las características fundamentales de la gestión del equipo de Fernando Rospigliosi en el Ministerio del Interior, fue la transparencia en su política informativa.

La política de información de "puertas abiertas" apuntó a revertir la cultura del secretismo que otrora identificó a la Policía Nacional y al sector Interior en su conjunto, y permitió un mayor acercamiento y confianza con la ciudadanía. En términos comunicacionales las políticas del sector Interior apuntaron al acercamiento, recuperación de la confianza y compromiso de la ciudadanía con la seguridad pública. Para una mejor comprensión las enumeramos:

1. Transparencia Informativa

Una de las primeras acciones de la gestión fue adecuarse a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, mediante mecanismos internos y administrativos, en coordinación con la Policía Nacional. Un buen instrumento de comunicación pública, que permite el acceso, seguimiento y vigilancia del sector no sólo de los medios sino de la ciudadanía, lo constituye la página web del MININTER. Con un rediseño ágil y moderno logramos convertir en una práctica de gestión la incorporación diaria de información relevante para la ciudadanía; información actualizada sobre licitaciones, concursos públicos y adquisiciones del sector, así como la agenda pública del ministro y todas las actividades institucionales de cada dependencia del MININTER. El objetivo fue mostrar un sector integrado y no disperso como se suele encontrar en la administración pública.

El hábito de realizar conferencias de prensa semanales, en trato directo con todos los medios y atendiendo las inquietudes de los periodistas —a pesar de que a veces se desvirtuaba el tema de la convocatoria, y primaban temas de coyuntura e intentos de confrontación y controversias— se convirtió en una práctica democrática aceptada como una parte fundamental de la gestión del sector. En ese sentido, el esfuerzo se consideraba bien logrado si se conseguía la transmisión en directo por la radio y televisión, eso significaba que la opinión pública podía obtener una explicación “en el acto” del tema de la convocatoria, para evitar las distorsiones y polémicas. Una práctica permanente fue también las transmisiones vía micro ondas de las presentaciones de diversos operativos policiales, a primera hora del día, con las organizaciones cívicas locales, alcaldes, juntas vecinales, serenazgos, una tarea de todos por la seguridad ciudadana.

Periodismo de investigación

El periodismo de investigación fue un aliado importante en nuestra política de lucha contra la corrupción. Diversos programas e informes periodísticos sobre compras de material antimotines o venta clandestina de medicinas del Fospoli, fueron apoyados y felicitados, pues nos permitió avanzar más rápido en políticas de moralización del sector. La respuesta nunca fue negar tales denuncias, sino por el contrario, dado que a veces nos encontramos investigando algún indicio de corrupción en el Sector, el material podía contribuir a una acción de control interno y los periodistas eran apoyados indirectamente. Se anulaba de inmediato la compra y se ordenaba un proceso administrativo, en un caso. Se

declaró en reorganización la Sanidad Policial y el Fospoli, en otro caso. En algunos casos la investigación periodística fue acompañada de los equipos de la Oficina de Asuntos Internos y/o de la Inspectoría Policial.

En ese sentido, el esfuerzo se consideraba bien logrado si se conseguía la transmisión en directo por la radio y televisión; eso significaba que la opinión pública podía obtener una explicación "en el acto" del tema de la convocatoria, para evitar las distorsiones y polémicas. Una práctica permanente fue también las transmisiones vía micro ondas de las presentaciones de diversos operativos policiales, a primera hora del día, con las organizaciones cívicas locales, alcaldes, juntas vecinales, serenazgos; una tarea de todos por la seguridad ciudadana.

A veces, como resultado de las investigaciones periodísticas en coordinación con la Oficina de Asuntos Internos, se realizaron operativos que condujeron a posteriores sanciones administrativas y denuncias penales, que luego se hicieron públicas. Esa era nuestra mejor política informativa.

Cabildeo con líderes de opinión

Para relacionar a la ciudadanía con los temas de seguridad ciudadana, es preciso reforzar la relación en el ámbito cualitativo con líderes que requieren estar informados para opinar y reforzar la marcha de la gestión institucional. Por ello, se apostó también a sostener reuniones informativas con directivos y editores de medios de comunicación ("información de primera mano") y con diversos sectores de la sociedad relacionados al quehacer del sector Interior: cooperación internacional, empresarios, congresistas, partidos políticos, etc.; que debían estar informados de los avances y al mismo tiempo, se convertían en una opinión crítica de la gestión.

2. La seguridad en la agenda pública

Diversos sondeos de opinión daban cuenta de una percepción de inseguridad muy grande en la población, a pesar de que los índices de criminalidad no correspondían a la alarma ciudadana. Es decir más que un real incremento de la delincuencia lo que había era una sensación muy fuerte de inseguridad en la población. Esto era sin duda alentado por algunos medios de comunicación que respondían a diversas motivaciones políticas o comerciales, rating, audiencia o lectoría. La estrategia no fue denunciar a los medios, sino demostrar mediante hechos concretos, algunas campañas mediáticas de las que se hacían eco los medios. Los ejemplos grafican mejor esta afirmación.

El rebrote de Sendero Luminoso

Luego del secuestro de 71 trabajadores de la empresa multinacional Techint por elementos de Sendero Luminoso en junio del 2003,

se inició una campaña mediática con información acerca de múltiples acciones de SL en diversos puntos del país y reportajes de personas que decían que habían visto a nuevos elementos terroristas, se daba cuenta así del supuesto “rebrote” subversivo en el país, creando un clima de inseguridad y zozobra en la opinión pública.

El sector Interior de entonces —con el ministro Sanabria— no había logrado implementar una adecuada y eficiente estrategia que permita comunicar sus logros de manera eficaz, como el caso de la liberación de los rehenes de Techint (se habló de rescate y no de liberación, tirando por la borda una eficiente labor del Ejército y la Policía que trabajaron eficazmente de manera conjunta), la muerte del mando senderista en Satipo (sólo circuló un comunicado del Ministerio de Defensa) y la captura del subversivo “Marcelo” en Huanacayo, primero el Ministro del Interior anunció que el presidente iba a dar a conocer esta captura y luego se improvisó una conferencia de prensa en la sede de la DIRCOTE.

Esto coincidió con el inicio de las sesiones públicas que organizó la Comisión de la Verdad, donde fueron presentados líderes subversivos en prisión, que fue usado en este contexto para magnificar las supuestas acciones senderistas que en muchos casos no eran corroboradas, siendo incluso algunas de ellas falsas, como la supuesta incursión en el poblado de Aranmarca, Apurímac.

También reaparecieron los “senderólogos”, cuyas opiniones coadyuvaron a sobredimensionar la acción subversiva. Algunos medios, considerados serios, publicaron reportajes “alimentados” por estas declaraciones e informes de “inteligencia”. Este tema, muy sen-

sible a la ciudadanía, en pleno proceso de elaboración del Informe Final de la CVR y en medio de las críticas que ésta afrontaba, fue utilizado también por sectores que demandaban el regreso del autoritarismo y la “mano dura” en la lucha contra el terror, y un pedio expreso del retorno del prófugo ex presidente Alberto Fujimori.

Esto coincidió con el inicio de las sesiones públicas que organizó la Comisión de la Verdad, donde fueron presentados líderes subversivos en prisión, que fue usado en este contexto para magnificar las supuestas acciones senderistas que en muchos casos no eran corroboradas, siendo incluso algunas de ellas falsas, como la supuesta incursión en el poblado de Aranmarca, Apurímac.

Un paro armado falso

En su primera actividad oficial, durante su segundo periodo como Ministro del Interior, Fernando Rospigliosi, se desplazó el 27 de julio del 2003 hacia Ayacucho para comprobar, durante un amplio recorrido por la zona, la falsedad de las informaciones y rumores acerca de un paro regional convocado por SL del 25 al 31 de julio de 2003.

Tras un recorrido por Huanta, donde constató que las acciones preventivas adoptadas

en conjunto por las autoridades militares y policiales resultaban eficaces para neutralizar los focos subversivos, el Ministro dio la largada de un concurrido Rally automovilístico entre Ayacucho y Huancavelica, sin mayores contratiempos. Nunca existió el anunciado paro armado de SL a pesar de que algunos medios nacionales lo habían anunciado como portada.

Hacia una sensación de seguridad

Como hemos señalado, se trataba más de una percepción de inseguridad que de un hecho real. Y las campañas de inseguridad se expresaban en los medios, por tanto decidimos –en la escena de los medios- revertir esas sensaciones con nuevas emociones y relatos visuales que dieran al ciudadano la confirmación de que podía contar con una Policía segura, equipada, más eficaz y menos corrupta.

En términos mediáticos, las sensaciones se construyen, en términos políticos, se confirman. Y ambos espacios interactúan en la escena pública que se expresa a través de los medios de comunicación.

Por ello trabajamos también, acercándonos en directo a las zonas de influencia de Sendero Luminoso. No afirmamos que sendero Luminoso haya desaparecido totalmente, pero sí que ha disminuido ostensiblemente su capacidad de impacto, y por tanto hay que seguir luchando contra los remanentes, incluso en términos mediáticos. En esa perspectiva, se desarrollaron los Operativos Antisubversivos Tormenta I, II, III y IV, contra los remanentes del terrorismo en la zona del río Ene y Apurímac, Viscatán y recuperación de asháninkas esclavizados por Sendero Luminoso. Las imágenes del operativo y las pre-

sentaciones de sus resultados en el campo, en la base de Mazamari y la construcción del pueblo de Meteni gracias a la presencia de periodistas de diversos medios de comunicación, impactaron en los medios. La historia del rescate, el drama de lo vivido y su posterior reinserción no fueron solamente una acción policial, sino sobre todo una historia, un relato para contar y para conmover a la opinión pública. Una Policía capaz de liberar a pobladores secuestrados en las zonas de más difícil acceso, era también capaz de protegernos en la ciudad.

Otra de las acciones, realizadas en esta perspectiva de brindar una sensación de protección a la ciudadanía, fueron las grandes intervenciones a los cárteles de las drogas, con relación a la ruta, los lugares de producción de cultivos ilícitos, los laboratorios y los resultados de violencia e inseguridad ciudadana producidos por las drogas. En términos mediáticos no sólo se intentaba mostrar la investigación policial, sino el origen de esta lacra social y sus consecuencias en la salud pública. Una acción policial exitosa: la Operación Fierro 2003, fue ampliamente difundida en los medios logrando el impacto de protección y seguridad en la ciudadanía.

3. Acercamiento a la ciudadanía

En el marco de la política de seguridad ciudadana, se realizaron exitosas campañas de publicidad con medios locales y nacionales dirigidas a acercar al ciudadano a la Policía y recuperar la confianza en la autoridad (spot TV y radiales, afiches, pegatinas).

En ese sentido, nos apoyamos mucho en la cobertura diaria de los operativos policiales, que fue planificada para dotarla del contexto adecuado. Antes, las imágenes de televi-

sión reflejaban a una Policía abusiva que despojaba de sus mercancías a pobres mujeres que rompían en llanto, eran presentadas como víctimas del abuso y la prepotencia. Se veía más bien como una injusticia el hecho de despojar de mercancía ilegal a comerciantes que dependían del contrabando. Por esa razón, la lucha contra el contrabando se planteó más allá de las intervenciones policiales. Los operativos fueron acompañados por una estrategia de comunicaciones desde su planificación; se discutió acerca de la participación de los efectivos, la colaboración de los fiscales; y el rol de la prensa.

Las acciones se realizaron en coordinación con la SUNAT, la Sociedad Nacional de Industrias y el Ministerio de la Producción. Entonces el operativo policial era presentado contra el contrabando pero también en contra de la evasión de impuestos, del desempleo y a favor de la industria nacional.

Recuperando la confianza

Hasta los operativos para recuperar vehículos y auto partes robados, se empezaron a realizar con una planificación de la información y la intervención oportuna de los medios. La Dirección de Prevención de Robo de Vehículos (DIPROVE), unidad especializada con muy pocos recursos, pero con una gran mística, intervino el famoso San Jacinto, conocido por la venta de auto partes robadas. La PNP pudo imponer el principio de autoridad y legalidad y esta acción al ser transmitida a través de la televisión logró un gran impacto, pues el tema de robo de vehículos resulta uno de los temas más sensibles para la opinión pública. Incluso, los medios colaboraron en convocar a la ciudadanía para recoger sus pertenencias, muchas veces llegaban los dueños de los ve-

hículos recuperados en plena presentación pública. Los propietarios ayudaban a reconocer sus vehículos y dar con las bandas. Se convirtió también en una medida disuasiva para los ladrones.

En las carreteras, aunque ciertamente no se eliminó totalmente la corrupción, se trabajó arduamente para intentar revertir la pésima imagen de la Policía que cobra en lugar de perseguir a los ladrones de buses interprovinciales. Mediante planes de verano, de ayuda cívica y auxilio mecánico, especialmente durante fechas de alto tránsito, se intentó mostrar una Policía operativa, eficaz, con presencia oportuna para el servicio a la comunidad.

Escuadrón Verde

El Escuadrón Verde fue creado especialmente para los asuntos de seguridad ciudadana. Fueron equipados con una vieja cámara de vídeo para registrar los operativos. A las 10 de la noche, a las 3 de la madrugada o las 6 de la mañana, no importaba, “se hizo una buena incautación, avísale al Ministro”. Desde las 6 de la mañana o las 11 de la noche, en directo mostrando los logros policiales: contra la piratería de libros, de CD, de etiquetas de ropa, imprentas, operativos contra la micro comercialización de drogas.

La ola de secuestros: el caso Ausejo

A raíz del secuestro de la señora Mariana Farkas, la prensa se movilizó en torno a este delito y alertó acerca de una posible ola de secuestros en Lima. Las estadísticas sobre este delito revelaban cifras menores o similares durante los tres últimos años. Sin embargo, otra vez la sensación de inseguridad alimen-

tada —en alguna medida— por los medios, llegó a concitar la atención ciudadana. Muchos de los casos registrados, no eran precisamente secuestros perpetrados por delinquentes, sino ausencias temporales debido a situaciones familiares.

El caso emblemático en esta etapa fue el del joven Luis Guillermo Ausejo, que gracias a una acción conjunta de sus padres, los medios y el Ministerio logró resolverse y recuperar al muchacho sano y salvo. Una acción limpia en términos policiales, que trabajó con mucho profesionalismo y en términos mediáticos hubo que mantener la discrecionalidad necesaria con la prensa para garantizar la integridad y la posterior liberación del joven Ausejo.

4. Lucha contra la corrupción: Campaña "A la Policía se la Respeta"

En la lucha contra la corrupción, el concepto fue que era un problema nacional, un problema ciudadano que afectaba a todos: no sólo al funcionario que cobra coima e infringe la ley, sino al ciudadano que ofrece una salida facilista, pagando la coima, sobornando al policía. Así fue concebida esta acción de alto impacto mediático, que generó un cambio de percepción en la ciudadanía, logrando que revierta la opinión negativa que tenía de la Policía Nacional y la convierta en uno de los organismos públicos con más aceptación en el país. A fines del 2003, un 59,1% de la población se mostraba a favor de la PNP, según una encuesta de IMASEN, una de las cifras más altas en toda su historia.

La campaña, "A la policía se la Respeta", buscaba dignificar la función policial, poniendo énfasis en la seguridad ciudadana a través del Consejo Nacional de Seguridad Ciuda-

dana, cuyo objetivo era unificar esfuerzos entre el Sector Público, los gobiernos locales y la sociedad organizada para combatir la delincuencia.

Este recurso resultó de alto impacto en términos mediáticos, varios de los casos fueron presentados como primicias en los programas televisivos de alto rating, concitando gran interés de la población que empezó a actuar con cierto recato antes de ofrecer un soborno a la Policía. La campaña no fue pensada sólo en términos publicitarios, ni siquiera fue necesario financiar espacios pagados, sino colocar reportajes "in fraganti" de ciudadanos que ofrecían sobornos al policía.

Una característica novedosa de esta campaña fue el hecho de realizar operativos civil-policiales encubiertos, donde ni el policía ni el ciudadano sabían que estaban siendo filmados. Este recurso resultó de alto impacto en términos mediáticos, varios de los casos fueron presentados como primicias en los programas televisivos de alto rating, concitando gran interés de la población que empezó a actuar con cierto recato antes de ofrecer un soborno a la Policía. La campaña no

fue pensada sólo en términos publicitarios, ni siquiera fue necesario financiar espacios pagados sino colocar reportajes “in fraganti” de ciudadanos que ofrecían sobornos al policía que los detenía por alguna infracción.

Resultó muy gratificante encontrar y recibir el apoyo, pero no era sólo porque era un tema ciudadano y de vital importancia para la sociedad, sino fundamentalmente porque la gestión contaba con una alta dosis de credibilidad. Era una gestión pública de transparencia, ética y eficiencia. No voy a repetir los conceptos de la campaña que ya Carlos Basombrío relata muy bien en su libro sobre el liderazgo civil en el Ministerio del Interior.

5. Gestión institucional en comunicaciones

En este ámbito se institucionaliza la política de seguridad ciudadana a través de un trabajo conjunto con instituciones de la sociedad civil que promueven un diálogo y acercamiento entre la Policía y la ciudadanía, así como la formación, capacitación y debate entre las autoridades y la sociedad civil.

En ese sentido, las Mesas de Diálogo Prensa-Policía Nacional constituyeron una importante iniciativa, que permitió unificar criterios sobre seguridad, promover el acceso a la información pública, garantizar la transparencia en el manejo de los recursos de Estado y lograr una gestión más eficaz con relación a los medios y la opinión pública en general.

Equipamiento para la eficacia

Gracias a la cooperación internacional, se pudo financiar la producción de materiales gráficos y audiovisuales que permitieron llegar al ciudadano a través de formatos creativos y novedosos. Incluso, la cooperación

donó una Isla de edición de video digital, que permitió agilizar la producción de documentales y la edición y registro de todos los operativos policiales, por ejemplo el Operativo Antidrogas Fierro 2003 que luego se emitió en la televisión.

Otro gran proyecto de comunicación fue el desarrollado con los Comisionados para la Paz y el Desarrollo para temas de narcotráfico y seguridad ciudadana, apoyando la producción de programas radiales y televisivos en las campañas de comunicación local y regional que se desarrollaron.

III. ¿QUÉ SUCEDE HOY?

La Campaña “A la Policía se la Respeta” ha desaparecido de la escena pública, no existe más en términos mediáticos y, si se realizan algunas acciones —lo cual desconozco— carecen de impacto público. El poco apoyo de los medios y de la ciudadanía hoy —según las últimas encuestas de aprobación— revela la escasa credibilidad y solvencia profesional de la actual gestión.

Al parecer la apertura y transparencia informativa ha disminuido en relación a la prensa, se ha vuelto al método de comunicados y notas de prensa, sin mediar explicación de los contextos de por medio. Constatamos con preocupación que la publicación de comunicados oficiales —pagados con el dinero de todos los peruanos— se usan para defender intereses personales, familiares o políticos partidarios. (ver últimos comunicados del MININTER).

Lamentablemente, nadie contrasta y/o verifica la información que proporciona el MININTER. Las cifras de destrucción de pozas de maceración o las cifras de linchamientos,

son magnificadas irresponsablemente sin merecer mayor análisis y contexto de las implicancias sociales que tienen estas acciones, que supuestamente forman parte de una política integral de seguridad ciudadana. No sabemos si esto responde a un afán protagónico del mando sector.

La Campaña “A la Policía se la Respeta” ha desaparecido de la escena pública, no existe más en términos mediáticos y, si se realizan algunas acciones —lo cual desconozco— carecen de impacto público. El poco apoyo de los medios y de la ciudadanía hoy — según las últimas encuestas de aprobación— revela la escasa credibilidad y solvencia profesional de la actual gestión.

Sabemos que no se trata solamente de mostrar la cantidad de operativos realizados, sino de su resultado a través de acciones concretas de reducción de índices de criminalidad, narcotráfico y otras acciones delincuenciales. Los operativos policiales han dejado de ser mostrados, por ejemplo, como parte de

una política de defensa de la industria nacional (contrabando y piratería) o de la seguridad ciudadana (micro comercialización de drogas), etc. Ahora nuevamente encontramos —en términos mediáticos— la figura del policía abusivo que despoja a pobres mujeres de su mercadería —ya no importa si ésta es ilegal— o se muestra autoritario frente a víctimas de las drogas —aunque éstas se dediquen a su comercialización—. Las imágenes de la televisión son más que elocuentes.

Algunas de las opiniones expresadas por editores y periodistas de investigación, que deben lidiar a diario con la Oficina de Comunicaciones del MININTER, expresan mejor esta desazón ética y ciudadana. Algunos de sus comentarios:

“La colaboración y coordinación con el MININTER es nula, rara vez nuestros requerimientos son atendidos por la Oficina de Comunicaciones del Ministerio. En nuestro caso conseguimos información gracias a fuentes. Creo que la transparencia informativa es nula. Basta ver cómo se ha tratado el tema de las muertes en San Gabán y el reciente escándalo en el que se halla involucrado el viceministro Richard Díaz, para tener una idea de la forma en que trabaja la actual gestión. La campaña “A la Policía se la Respeta” es lamentable, todo lo avanzado se ha perdido.

Un desastre comunicacional.

Un relato casi kafkiano de los desafíos por implementar sensatez y modernidad en la informática y telecomunicaciones del MININTER.

Informática y telecomunicación policial. La historia interminable

Adolfo Gazzo Vega

CUANDO EN AGOSTO DEL 2002 llegué por primera vez al Ministerio del Interior fue casi por casualidad, no conocía a ninguno de los altos funcionarios y el contacto inicial fue a través de un proceso de selección; de alguna manera mi experiencia en el extranjero y especialidad fue considerada conveniente para Dirigir la Oficina de Informática y Telecomunicaciones – OFITEL.

Tuvimos dos días para prepararnos para el relevo de cargo, leímos el ROF (Reglamento de Organización y Funciones), así como el MOF (Manual de Organización y Funciones) de la OFITEL, que son algo así como la Biblia de cualquier organismo estatal. El reto parecía grande, la Oficina de Informática y Telecomunicaciones tenía como finalidad establecer las políticas, planes y programas para el desarrollo integral de la Informática y Telecomunicaciones del Ministerio del Interior, y la definición y promoción, en los

órganos del Ministerio, de los mecanismos de implementación del procesamiento automático de datos, así como el sistema de telecomunicaciones.

Según nuestra lectura, sus objetivos no eran poco ambiciosos. Lograr el desarrollo integral del Sistema de Informática y Telecomunicaciones del Ministerio del Interior, contribuir a crear condiciones que aseguren la mecanización y el procesamiento electrónico de datos de los procedimientos de los sistemas administrativos y operativos y la incorporación del teleproceso para la integración de la información a nivel nacional y proporcionar a la alta dirección información integral, oportuna y veraz para la toma de decisiones. Ni qué decir de las funciones asignadas; conducir, normar, programar y evaluar los sistemas sectoriales de informática y telecomunicaciones del Ministerio del Interior (Policía Nacional, SSPNP, Dirección Ge-

neral de Gobierno Interior, Dirección General de Inteligencia del Programa Central del Ministerio del Interior). Establecer normas y procedimientos para el uso racional de los equipos de cómputo y telecomunicaciones del Ministerio del Interior así como administrar los recursos informáticos y computacionales y de telecomunicaciones del Ministerio del Interior. Coordinar, además, la implementación de los procesos informáticos requeridos por distintos órganos del Ministerio y coordinar con los órganos del Ministerio del Interior la operación y mantenimiento de los equipos de los sistemas de informática y telecomunicaciones para optimizar su explotación racional, entre otras. Como ya hemos mencionado parecía un gran reto que terminó por convertirse en uno inmenso; y que me hizo sentir como el mítico Sísifo.

La verdad, el día que nos presentamos a ocupar el cargo, esperábamos encontrar una infraestructura acorde al tamaño del reto que habíamos imaginado. No fue así. La OFITEL era una oficina ambientada en dos pequeños salones, donde se podía apreciar que alguna vez había funcionado un Mainframe¹ debido a que la “sala de reuniones” contaba con el consabido “falso piso” característico de estos

1 Mainframe: Este término es utilizado para sindicarse a los grandes computadores que están concebidos pensando en: 1) Un desempeño seguro y confiable, libre de caídas, que es esencial para operaciones razonables contra una base de datos. 2) Máxima conectividad de E/S, lo que significa su excelencia en el manejo de grandes volúmenes de datos. 3) Máximo ancho de banda de E/S, de tal forma que las conexiones entre procesadores y el almacenamiento tengan pocos o ningún cuello de botella. 4) Confiabilidad. Los Mainframes a menudo tienen en cuenta una “degradación elegante” y permiten su mantenimiento mientras el sistema está operando. Adicionalmente estos suelen llenar una habitación, siguen pudiendo costar millones, y soportan miles de usuarios.

y que en la Dirección General, exactamente al lado del escritorio del director se encontraba una llave térmica de alto amperaje, que se encontraba en desuso.

La recepción fue muy cordial, el Director saliente ofreció dejarme en el disco duro de la PC de la Dirección sus 5.2GB de Música selecta (Ray Charles, Gardel, los Tres Tenores, entre otros; en realidad no era mala música), lo cual rechacé amablemente.

Una vez concluidas las formalidades procedimos a inspeccionar la infraestructura de la OFITEL. La sorpresa fue mayúscula. La plataforma de Hardware instalada como nodo central, no correspondía en absoluto a la finalidad, objetivos o funciones que habíamos leído en el ROF. Un servidor Intel con algunos años de antigüedad, tres PC “compatibles” potenciadas, dos switches de datos, un router conformaban el “Centro de Cómputo” de la OFITEL. Inocentemente pregunté dónde se procesaba y almacenaba la información de planillas de la Policía Nacional del Perú (más de 90.000 efectivos), o la base de datos de las autoridades de Gobierno Interior, o la información de requisitorias de personas y vehículos; a lo cual mi antecesor me respondió, con una mirada en la que parecía decirme “de dónde te han sacado”, que esa información no la manejaba la OFITEL. Esta sólo procesaba la información de la planilla de los empleados de los órganos no policiales, mantenía y soportaba la WEB del Ministerio (no de la PNP), administraba “dos” de las redes de datos del Ministerio (a mi llegada se manejaba por separado el acceso a internet, a pesar de contar con un Firewall) y daba mantenimiento y soporte a las PC de la Alta Dirección y algunos otros ór-

ganos no policiales. Es decir el verso no correspondía a la realidad; horas perdidas leyendo Biblias practicadas por ateos.

Al día siguiente comenzamos a descubrir la realidad, sólo en la sede central del Ministerio existían siete redes de datos no interconectadas. La PNP contaba con una Dirección de Telemática (DIRTEL), dirigida por un coronel y con alrededor de 600 efectivos para sus labores cuyos principales objetivos era soportar cinco sistemas (antecedentes policiales, requisitorias personales y requisitorias de vehículos y otros) y administrar la Red de Datos de la PNP, esto en el ámbito Informático. En lo referente a telecomunicaciones, la DIRTEL soportaba y administraba el Sistema de radio troncalizado policial, la telefonía del sector Interior y la división de comunicación satelital; que a pesar, de contar con estaciones terrenas en casi cada región policial, se encuentra inoperativa desde que al Ministerio le retiraron el derecho al uso de la banda, pues ésta había sido donada con propósitos educativos y el “Plan Huascarán” la había reclamado. La Dirección General de Migraciones y Naturalización también contaba con su propia red, centro de cómputo, comunicaciones y especialistas; así como la Dirección General de Gobierno Interior, la Oficina General de Administración, la Oficina de Personal y la DICSCAMEC —hasta ahora no sé, a ciencia cierta, si la Dirección General de Inteligencia cuenta con un centro de cómputo; es “información clasificada” —.

Cada una de las direcciones u oficinas definía sus propios estándares de hardware y software, así como sus plataformas de base de datos, las mismas que, cuando menos, se

encontraban atrasadas en dos generaciones. Había que hacer algo para cumplir con las funciones asignadas a la OFITEL y, en primera línea, unificar redes de datos y estandarizar plataformas.

Cada una de las direcciones u oficinas definía sus propios estándares de hardware y software, así como sus plataformas de base de datos, las mismas que, cuando menos, se encontraban atrasadas en dos generaciones. Había que hacer algo para cumplir con las funciones asignadas a la OFITEL y, en primera línea, unificar redes de datos y estandarizar plataformas.

Para lograr este cometido era necesario relevar los requerimientos de cada oficina o dirección. Comenzar con la DIRTEL-PNP nos pareció lo más adecuado, basándonos en una de nuestras funciones (conducir, normar, programar y evaluar los sistemas sectoriales de informática y telecomunicaciones del Ministerio del Interior) convocamos al director de la DIRTEL; y como respuesta recibimos un oficio indicando la “imperiosa necesidad de tramitar la solicitud de reunión con el señor coronel, mediante la mesa de partes de la Dirección General de la PNP, solicitando a este (Director General de la PNP), indique al señor coronel nos reciba en su despacho y nos conceda una audiencia”. En pocas palabras, hasta el cambio del entonces Director de la

DIRTEL, no pude coordinar con este ningún tema de importancia, salvo cuando nos visitó meses después, como parte de una comitiva, para promover un proyecto de modernización del centro de cómputo de la DIRTEL.

Sus subordinados fueron más asequibles. Gracias a ellos conocimos la filosofía de la informática en la Policía Nacional del Perú. En setiembre del 2002 existía, en principio, una oficina de informática por cada unidad, dirección o división policial; DIRTELES, DINTELES y OFITELES en cantidad; lo peor de todo era que éstas no dependían de la DIRTEL-PNP; y cada una decidía sus plataformas por sí sola. Estas unidades informáticas habían proliferado debido a la “rotación policial”, prácticamente cada oficial que había salido de la DIRTEL-PNP había formado una oficina de informática en su nueva colocación. La verdadera envergadura del problema la descubrimos cuando solicitamos un inventario “extraoficial” de equipamiento informático en la PNP y recibimos como resultados, únicamente, los números de la DIRTEL-PNP, puesto que no tenían acceso a la información de las otras oficina de informática.

Para el personal de la DIRTEL-PNP el principal problema consistía en su “centro de cómputo”. El computador central instalado en la DIRTEL era uno de rango medio, adquirido en el año 1999 con la finalidad de soportar el PIA2000² y que, por motivos en los que prefiero no pensar, fue dimensionado erróneamente por lo que la inversión “sólo” sirvió para su objetivo inicial (PIA2000) y que en setiembre 2002 era considerado por la DIRTEL-PNP como obsoleto, opinión que no compartimos, puesto que si éste se hubiera

2 PIA2000 – Problema Informático. Año 2000

dimensionado adecuadamente y realizado los mantenimientos y actualizaciones recomendadas por el fabricante, hubiese podido estar vigente.

Por otro lado, el área de telecomunicaciones de la DIRTEL-PNP tenía un problema. El fabricante del sistema principal de radio troncalizado utilizado por la PNP había anunciado que la versión del sistema instalado saldría de su programa de soporte en el mes de octubre 2002, con lo cual sería imposible soportarlo salvo que se actualizara a una versión vigente. La inversión requerida para esto era cuantiosa y no estaba presupuestada, adicionalmente, dadas sus características, constituía un “proyecto de inversión”, lo que hacía prácticamente imposible su ejecución.

Estos dos problemas de la DIRTEL-PNP fueron nuestra más grande preocupación en los dos periodos en que tuvimos la oportunidad de dirigir la OFITEL.

Coordinar a nivel de los órganos no policiales del Ministerio fue más sencillo (con la excepción de Gobierno Interior). Estos entendieron la necesidad y conveniencia de la unificación y estandarización, las que hasta la fecha no se completan, pero que en su momento fueron aceptadas y parcialmente implementadas.

Volviendo a lo complicado, en el mes de octubre 2002 recibimos la visita de una delegación policial, presidida por el entonces Director de Logística de la PNP, y que tenía por finalidad presentarnos la primera fase de un proyecto de modernización del nodo central de la DIRTEL-PNP (esta fue la única oportunidad en que pude conversar “oficialmente” con el entonces Director de la DIRTEL-

PNP). Cómo explicar, en detalle, este proyecto requeriría de cuando menos las mismas 40 páginas en que nos fue presentado, lo intentaremos resumir. Un millón ochocientos mil dólares, un computador de rango medio para el nodo central, un switch de comunicaciones con capacidad para soportar un ISP³, licencias de sistemas operativos diversos (Linux, Windows XP y Windows NT), licencias de la base de datos más costosa (con nombre propio) y algunos servidores Intel. ¡Mucha carne para tan poco arroz!

Como es de público conocimiento, una de las preocupaciones más grandes del Ministerio del Interior en las gestiones en que he prestado mis servicios (agosto 2002 – enero 2003 y septiembre 2003 – mayo 2004) ha sido la seguridad ciudadana y el proyecto que se nos presentó no contemplaba implementar ni modernizar el equipo informático de ninguna comisaría. Ello hubiese podido significar una mejor percepción de seguridad ante una atención policial más rápida y efectiva.

El proyecto de la PNP, basaba su existencia en la obsolescencia del que en ese momento era el Computador Central de la DIRTEL. Hecho con el cual no estábamos de acuerdo, puesto que, como ya lo mencionáramos, en noviembre del 2002 el equipo tenía tan solo algo más de tres años y era actualizable con una inversión moderada.

Cuando se le comentó a esta delegación sobre nuestra opinión al respecto del proyecto, los oficiales allí presentes manifestaron su disconformidad, aludiendo que ellos conocían sus pescados (frase conocida, ¿no?) y

3 ISP – Del Inglés Internet Service Provider – Proveedor de Servicios de Internet

que consideraban que al actualizar el equipamiento actual no lograrían “motivar a los efectivos” para laborar en la DIRTEL-PNP. Sorprendidos por este comentario, más aun considerando la estructura pseudo castrense

Cuando se le comentó a esta delegación sobre nuestra opinión al respecto del proyecto, los oficiales allí presentes manifestaron su disconformidad, aludiendo que ellos conocían sus pescados (frase conocida, ¿no?) y que consideraban que al actualizar el equipamiento actual no lograrían “motivar a los efectivos” para laborar en la DIRTEL-PNP.

de la Policía (las órdenes se obedecen...), nos atrevimos a preguntar el por qué, sin obtener ninguna respuesta inteligible, sino, más bien, una excusa pues su tiempo disponible se les había agotado. Se despidieron amablemente y se retiraron, dejando atrás a un Comandante que pensaba podía justificar (de manera extraoficial) el gran proyecto.

Actualizar el Clearpath no nos genera valor agregado, fue el comentario que me hizo el oficial.

Resultaba que el proyecto había sido concebido para que, con la nueva implementación, los miembros de la DIRTEL-PNP y de la Di-

rección de Logística fueran entrenados en las modernas herramientas y equipos que conformaban el mismo, dándoles de esta forma un valor adicional en el mercado comercial. Como laboran en el sistema de 24 por 24 (24 horas de trabajo por 24 horas de descanso) éstos podrían, en sus 24 horas libres, trabajar para empresas privadas cobrando honorarios al costo de mercado (un especialista en diseño de la base de datos que se había elegido, cobra alrededor de US\$ 200 la hora), mientras que si se actualizaba el equipo existente, esto no les implicaría ningún beneficio pues éste no es un sistema muy comercial en el Perú.

A nuestro entender, una loable idea la de incrementar el ingreso de los policías, pero no sacrificando para ello otras necesidades urgentes de la institución. Es por esto que aquel día de noviembre tomamos la decisión de contactar al fabricante del computador central de la DIRTEL-PNP para costear su actualización.

El upgrade⁴ era posible, la empresa mantendría vigente el Clearpath hasta marzo del 2003, por lo que, hasta esa fecha era factible modernizar el equipo. Sin embargo, la inversión era bastante alta y por sus características debía ser considerada como un proyecto de inversión, lo que impedía su realización. Debíamos encontrar otra alternativa para mejorar el nodo central de la DIRTEL-PNP.

A fines de noviembre habíamos concebido una alternativa, que si bien era novedosa, no seríamos los únicos ni los primeros en apli-

carla: la renta de equipamiento. Este mecanismo de consecución de computadoras fue uno de los primeros en aplicarse en el país. Alrededor de las décadas de los años 60 y 70, los computadores que se usaban no eran adquiridos, si no rentados a los fabricantes; esta renta era justificada por el alto costo que significaba adquirir un computador. Con la llegada de las PC y de los servidores se fue

A nuestro entender, una loable idea la de incrementar el ingreso de los policías, pero no sacrificando para ello otras necesidades urgentes de la institución. Es por esto que aquel día de noviembre tomamos la decisión de contactar al fabricante del computador central de la DIRTEL-PNP para costear su actualización.

dejando de lado, pero en la actualidad, dada la rápida evolución de la tecnología y la consiguiente obsolescencia de los equipos ha venido resurgiendo e incluso en el 2002 existían cuatro instituciones (Banco de la Nación, SEDAPAL, BCR y otra que no recuerdo) que habían tercerizado la provisión de equipos informáticos en forma de renta.

Esta alternativa la presentamos al Comité de Asesores (COAS) del Ministerio y fue bien recibida; los costos que implicaba eran manejables. Con lo que se había logrado ahorrar durante la gestión y que se había incor-

4 Upgrade, del inglés, término con el cual se clasifica una actualización que no implique cambio del eje central de un sistema.

porado a un convenio con la UNOPS (Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas) se podría financiar el primer año de una renta de equipos que abarcaba el nodo central de la DIRTEL-PNP, servidores adicionales para otras Direcciones de la PNP, impresoras de alta velocidad y sobre todo el equipamiento con computadoras de todas las comisarías de Lima metropolitana.

El estudio de mercado que realizamos arrojó que se podía obtener un servicio de renta, que considerara renovación tecnológica, con sólo un recargo del 7% anual sobre el precio de venta, por un plazo de 36 meses, que al igual que un leasing, con una cuota adicional transfería la propiedad de los equipos al Ministerio, que, al ser un servicio, no constituía un proyecto de inversión y el cual se podía pagar (para los dos años no cubiertos mediante el convenio con UNOPS) con recursos directamente recaudados. Esta era la solución para la informatización y modernización tecnológica de la PNP, por lo que fue incluido, de forma prioritaria, en el convenio con las Naciones Unidas.

A fines de noviembre del 2002 se aprobó el convenio con UNOPS, mientras diseñábamos el proyecto, confeccionábamos los términos de referencia para éste, intentábamos unificar criterios con la PNP y realizábamos las labores bomberiles propias de la OFITEL así, transcurrió el año 2002. Cuando el 27 de enero del 2003, renunciamos al Ministerio en señal de solidaridad con el saliente ministro Costa, ya habíamos enviado a UNOPS los términos de referencia y habíamos autorizado la convocatoria del concurso.

En marzo del mismo año nos enteramos que nuestro proyecto con UNOPS había sido

cambiado y ahora incluía la primera fase de un proyecto de modernización del nodo central de la DIRTEL-PNP ¿suena conocido?

En junio del 2003 pensábamos en el Ministerio del Interior como en la vecina del barrio a la cual le habíamos cogido la mano y bailado en una fiesta pero que no habíamos llegado a besar; un reto no cumplido. En julio, un amigo que también había salido del ministerio nos aconsejó pensar que lo del Ministerio ya era una página volteada. Se equivocó. Con el regreso del ministro Rospigliosi al Ministerio del Interior ambos volvimos.

Era setiembre y todo era igual, mas no a enero del 2003, sino a agosto del 2002, todo había vuelto a su estado original. Había que comenzar nuevamente.

Íbamos con ventaja, ya conocíamos la idiosincrasia de la institución, habían habido cambios en la DIRTEL-PNP, así que decidimos comenzar con el pie en alto. Convocamos al nuevo Director de la Dirección de Telemática de la Policía Nacional del Perú.

Gran sorpresa, el Director de la DIRTEL-PNP sí conocía el negocio, sabía de informática, entendía la necesidad de unificar y estandarizar, comprendía que se debía establecer liderazgo en lo relativo a la tecnología de la información; había reducido el número de personal en la DIRTEL-PNP. Era demasiado bueno para ser cierto, no podía durar (efectivamente, sólo duró hasta diciembre).

Luego de explicarle el concepto de la renta, el cual entendió y acepto gustoso, comenzamos a trabajar la suspensión del proyecto de adquisición, la actualización de los términos de referencia y preparar la nueva convocatoria.

El tema del “servicio de renta de equipos, licencias de software y servicios para la actualización tecnológica del nodo central de la PNP, comisarías, central de emergencias 105, direcciones especializadas, direcciones administrativas y órganos de control de la VII Región Policial” parecía estar encauzado.

En junio del 2003 pensábamos en el Ministerio del Interior como en la vecina del barrio a la cual le habíamos cogido la mano y bailado en una fiesta pero que no habíamos llegado a besar; un reto no cumplido. En julio, un amigo que también había salido del ministerio nos aconsejó pensar que lo del Ministerio ya era una página volteada. Se equivocó. Con el regreso del ministro Rospigliosi al Ministerio del Interior ambos volvimos.

En la alta dirección del Ministerio se estaban trabajando modificaciones a la ley del Ministerio del Interior, entre otras mejoras, estos cambios colocaban a la OFITEL como el órgano rector de la tecnología de la información del sector y definían que todas las direcciones, divisiones y oficinas informáticas del mismo dependían funcionalmente de ella. La nueva ley se promulgó en diciembre

del 2003 y los primeros “directorios” informáticos (así les llamamos a las reuniones de coordinación) se llevaron a cabo antes de la navidad.

Como ya lo mencionamos, existía otro problema en el ámbito telemático: las comunicaciones troncalizadas. Ya en nuestro primer periodo habíamos identificado el problema. Se requería actualizar el equipamiento para conseguir que la comunicación policial continuase soportada; el problema era el costo (como es sabido, menos del 1% del presupuesto del sector Interior está destinado a gastos de capital) el que no había sido presupuestado. Según la información proporcionada por la DIRTEL-PNP en el año 2002, el sistema estaba a punto de colapsar. Cuando en enero del 2003 salimos del Ministerio sin haber logrado solucionar el problema, el sistema seguía operando.

A nuestro retorno en septiembre 2003, el sistema seguía en pie y el problema también. La administración anterior había incorporado la actualización del sistema de radio al convenio con UNOPS, descartando para ello otros componentes que, a nuestro entender, eran más importantes. En vista de esto se decidió volver al convenio original y dedicarnos a buscar una solución para el sistema de radio que no significase una inversión tan grande.

Se conversó con el fabricante y éste nos manifestó que el sistema ya estaba fuera de línea y que la única solución para contar con soporte y garantía de fábrica era adquirir una versión que estuviese vigente y soportase nuestras radios analógicas. La inversión requerida para implementar esta alternativa no estaba a nuestro alcance; ésta no era una solución.

Con la intención de hallar alguna solución, buscamos una analogía que pudiéramos aplicar a nuestro problema. El tema de los autos nos pareció adecuado; al comprar un auto nuevo se recibe una garantía por tres años o 50.000Km, lo que ocurra primero; esta “garantía de fábrica” se aplica a fallas por defectos de fabricación y está, principalmente, orientada a asegurar la disponibilidad de repuestos. Pero, ¿qué pasa con los autos de más de tres años de antigüedad o más de 50.000Km? ¿Cómo es que siguen andando? ¿cómo los reparan?; con “aftermarket parts”, partes y piezas fabricadas o repotenciadas por terceros.

La alternativa debía de ser válida, también, para los equipos de comunicaciones, preguntamos al fabricante y este nos informó, por escrito, que de ser manipulados nuestros equipos por terceros o que utilizemos partes no proporcionadas por ellos perderíamos la garantía. Garantía, ¿cuál garantía?, ¿no estábamos fuera de ella?, ¿no eran equipos prácticamente obsoletos?

Nos pusimos en contacto con proveedores del extranjero, en los Estados Unidos, país del cual eran originarios los equipos y nos informaron que existía un gran mercado de partes de recambio, nuevas y repotenciadas; que allá era práctica común, una vez vencida la garantía del fabricante, recurrir a estas. Con esto en mente procedimos a averiguar si era posible hacer lo mismo en el Perú, resultado que sí, dos empresas que, incluso, eran representantes del fabricante, manifestaron estar en capacidad de realizar un mantenimiento correctivo incluyendo las partes y piezas necesarias.

La solución al problema del sistema de radio troncalizado de la PNP estaba a la vista

y, de acuerdo, a las estimaciones obtenidas, a un costo que sí estaba a nuestro alcance. El mantenimiento correctivo del sistema de comunicaciones fue incorporado al convenio con UNOPS.

Si bien es cierto, la solución era más un paliativo que una solución, permitiría asegurar la operatividad del sistema mientras se conseguía financiamiento para una solución integral, la cual debería considerar la aplicación de tecnología digital de última generación.

La solución al problema del sistema de radio troncalizado de la PNP estaba a la vista y, de acuerdo, a las estimaciones obtenidas, a un costo que sí estaba a nuestro alcance. El mantenimiento correctivo del sistema de comunicaciones fue incorporado al convenio con UNOPS.

Cuando en abril del 2004 nuestro ministro, uno de los de más alta aprobación, fue interpelado y censurado por un Congreso sin representatividad; ya se habían planteado alternativas para la modernización del sistema de radio troncalizado de la PNP. Una de las más interesantes consistía en redistribuir los equipos antiguos en cinco capitales departamentales que no contaban con este tipo de comunicación y adquirir equipos de tecnología abierta⁵ para Lima, financiando estos con un crédito europeo que se encontraba disponible.

Tras la censura y al igual que cuando el ministro Costa renunció al cargo, presentamos nuestra renuncia al Ministerio y en el mes de mayo 2004, con la esperanza de que esta vez no se retrocediese lo avanzado, dejamos la OFITEL.

Estamos en diciembre del 2004, de lo poco que escuchamos del Ministerio, sabemos que el nodo central de la DIRTEL-PNP sigue siendo el mismo, que los sistemas de radio no han recibido mantenimiento correctivo, que el convenio con UNOPS acaba de ser prorrogado, que ahora incluye un upgrade al sistema de radio considerando equipos de tecnología mixta (analógica, la cual es casi obsoleta y digital) cerrada, manteniendo la marca del sis-

tema y con un “soporte de fábrica” que va hasta el año 2011. Entendemos, también, que se ha cancelado el componente “servicio de Rrenta de equipos, licencias de sSoftware y servicios para la actualización tecnológica del nodo central de la PNP, comisarías, central de emergencias 105, direcciones especializadas, direcciones administrativas y órganos de control de la VII Región Policial” y que no se prevé nada parecido y que la OFITEL ha retornado a sus labores bomberiles.

En conclusión, de los trece meses de nuestra gestión en la OFITEL sólo había quedado “nada” y no habíamos logrado ser como el Bastián o el Atreyu del libro de Michael Ende, para evitarlo.

5 Tecnología abierta es aquella cuyos estándares son de dominio público y existe más de un fabricante en capacidad de ofrecerla. Los equipos con que cuenta la PNP son de tecnología cerrada, lo que implica que existe un sólo proveedor en capacidad de suministrarle componentes.

Se ahorraron varios millones de dólares por una gestión eficiente y honesta. Increíblemente hasta ahora no han podido ser usados para beneficio de la Policía y del país.

UNOPS, un ¡¡opsss!!

Ricardo Valdés Cavassa

EN LAS ÚLTIMAS SEMANAS el tema de las adquisiciones en el Ministerio del Interior ha merecido diversas carátulas y comentarios en los medios de comunicación. En ese contexto, más de un periodista se ha preguntado sobre la fiabilidad del mecanismo UNOPS y sobre la lógica de las inversiones y proyectos que, según la prensa, estarían por realizarse en este último trimestre del 2004 con el fondo que administra UNOPS para el Ministerio.

Hagamos un poco de memoria. ¿Cómo llega UNOPS al Ministerio? Durante las administraciones de Fernando Rospigliosi y de Gino Costa se hicieron importantes ahorros como consecuencia de una gestión austera, inteligente y honesta (control del combustible y de los servicios básicos, cobro de fianzas y seguros, adquisición de equipos eficientes, etc.) frente a un concepto de administración que aún arrastraba viejos vicios de la década anterior.

Finalizando el 2002, los algo más de US \$ 7.600.000.00 ahorrados, fueron entregados a UNOPS, una oficina de las Naciones Unidas dedicada a la administración de fondos para ser destinados a proyectos diversos. Dos fueron las razones principales que llevaron a dicha decisión. La primera era, ante la finalización del año presupuestal, reservar dicho monto para su aplicación en proyectos destinados a fortalecer la seguridad ciudadana, la reforma policial y la modernización del Ministerio. La segunda era la de contar con un organismo independiente que velara por la transparencia, la eficiencia y la imparcialidad de las adquisiciones que se le encomendaran.

El mecanismo para la administración de fondos y la realización de licitaciones se encuentra descrito en un convenio de servicios de gestión (PER/02/R33) suscrito entre el Ministerio del Interior (MININTER) y la Oficina

de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). Como parte integrante del convenio, el Ministerio entregó a UNOPS la relación de los proyectos que se consideraban prioritarios. A ello se llegó luego de un largo proceso de discusión y reflexión que se desarrolló como parte de las sesiones de coordinación y seguimiento que se realizaban regularmente con los Directores del Ministerio y con la Policía Nacional.

La prioridad que finalmente se acordó fue la de destinar aproximadamente un 50% a proyectos que impactaran a favor de la seguridad ciudadana y orden público, un 30% a proyectos destinados a impulsar la reforma policial y a favorecer el bienestar y la dignidad de los policías y, finalmente, un 20% destinado a modernizar la gestión del ministerio y al mantenimiento o renovación de parte de los equipos

Con un Director General de la Policía, en diciembre de 2002, jugando su propio partido y buscando tribuna por plazas y palacios y, con otros Directores Generales del Ministerio, que eran los que habían puesto lo suyo para conseguir los ahorros y que buscaban mejorar las condiciones de trabajo para un mejor servicio a la comunidad, se debía hacer gala de un delicado sentido del equilibrio y de la equidad para la distribución del fondo.

La prioridad que finalmente se acordó fue la de destinar aproximadamente un 50% a proyectos que impactaran a favor de la seguridad ciudadana y orden público, un 30% a proyectos destinados a impulsar la reforma policial y a favorecer el bienestar y la dignidad de los policías y, finalmente, un 20% destinado a modernizar la gestión del ministerio y al mantenimiento o renovación de parte de los equipos. De una forma u otra, la idea sistémica central era la de buscar un impacto positivo en favor de la ciudadanía.

En ese sentido, en lo que a seguridad ciudadana y orden público se refiere, uno de los proyectos más importantes era la contratación del servicio de reparación de helicópteros, aviones, motores y componentes mayores (US \$ 2.950.000.00) para ponerlos al servicio de acciones cívicas, acciones de rescate y vigilancia, traslado de efectivos y material logístico y la lucha contra el contrabando, el terrorismo y el narcotráfico. Sin embargo, también era necesaria la adquisición de vehículos policiales ligeros (US \$ 305.000.00) que pudieran trasladar efectivos por tierra con celeridad en zonas urbanas densamente pobladas y de alto riesgo.

El proyecto de informatización de la Policía (US \$1.190.000.00 por año) a través del servicio de renta de equipos, licencia de software, actualización tecnológica de las comisarías, central de emergencias y otras direcciones especializadas perseguía, por un lado, hacer más eficiente la atención al ciudadano, el control policial y las comunicaciones corporativas a nivel policial y, por otro, facilitar y simplificar los procedimientos administrativos internos, romper con las malas prácticas y disminuir, vía la transparencia,

las posibilidades de la corrupción policial hacia adentro. Este doble propósito combinaba el bienestar de la comunidad y la seguridad, con el bienestar policial.

En la línea del bienestar y la reforma policial, se había destinado una partida para financiar la reforma de la sanidad (US \$ 635.000.00), que se dejó en ejecución. El sentir policial y sus expectativas por contar con un sistema de salud confiable y el nivel de insatisfacción hacia los servicios que recibe en la sanidad policial, es muy grande. Si no es posible incrementar los salarios de los policías, lo menos que se le puede ofrecer a la familia policial, es contar con servicios médicos y de medicamentos apropiados y consecuentes con el nivel de dinero invertido. Sólo un policía que se siente bien atendido y bien tratado por su institución va a poder reflejar lo propio en la ciudadanía.

Preocupados por la motivación policial y, sobre todo, por la motivación de aquellos policías de a pie, se desarrolló un sistema para premiar a las comisarías del año a nivel nacional (US \$ 550.000.00), para lo cual se requerían fondos destinados a mejorar la infraestructura de las comisarías ganadoras, de aquellas que habían logrado articularse estrechamente con su comunidad, organizándose con ella para reducir los indicadores de criminalidad.

Por último una cifra también importante (US \$1.970.000.00) estaba destinada a la modernización de los sistemas y equipos informáticos de los órganos no policiales del Ministerio, así como a otros proyectos destinados a mejorar la capacidad de comunicación operativa de la PNP y los sis-

temas de radio a través de su mantenimiento correctivo.

Si no es posible incrementar los salarios de los policías, lo menos que se le puede ofrecer a la familia policial, es contar con servicios médicos y de medicamentos apropiados y consecuentes con el nivel de dinero invertido. Sólo un policía que se siente bien atendido y bien tratado por su Institución va a poder reflejar lo propio en la ciudadanía.

Como puede apreciarse, existía una idea integral y sustentada del empleo de los fondos de UNOPS y ello fue puesto en conocimiento de la ciudadanía cuando al renunciar el ministro Rospigliosi en mayo del presente año, se dio lectura y se publicó la memoria institucional de la gestión julio 2003 – mayo 2004 en el Ministerio del Interior, comunicándose los logros alcanzados y dejándose constancia de los temas que quedaban pendientes o en ejecución.

Ello nos lleva finalmente a las inquietudes del periodismo con respecto a la fiabilidad y a la lógica de las inversiones o proyectos que UNOPS debería realizar. Más de un periodista ha manifestado un ¡¡opsss!, entre sorprendido y preocupado, ante el posible

giro de los procesos que se quedaron en financiar con dichos fondos.

El mecanismo acordado con UNOPS permite la realización de modificaciones, vía enmiendas, para flexibilizar el tipo de proyecto y el monto a invertir. Ello está bien en la medida en que las circunstancias y la demanda ciudadana así lo requieran. La lógica o el sentido de los proyectos dependerá, finalmente, de la perspectiva que la actual administración tenga sobre el rol que le toca cumplir al Ministerio del Interior ante la ciudadanía, la Policía y su personal.

Sobre la fiabilidad del mecanismo UNOPS, ¿qué decir? Este dependerá, finalmente, de la idoneidad de las personas que estén detrás de la ejecución de los procesos de licitación. UNOPS, como tal, exige un conjunto de procedimientos, no siempre sencillos, para proceder a una licitación y declarar al ganador. Sin embargo, como toda herramienta, su uso correcto dependerá de la mano que la conduzca. Las herramientas en sí mismas no son buenas o malas, las acciones que se ejecuten con ellas son las que merecen la calificación y, con ellas, se calificará la responsabilidad de quienes toman las decisiones.

Se había avanzado en una política para que progresivamente se ascendiera por capacidad y no por simple antigüedad. La actual gestión retrocedió de inmediato a lo anterior.

Envejece y ascenderás

Carlos Basombrío Iglesias

LA REFORMA POLICIAL se desarrolló simultáneamente en muchos frentes. Uno de ellos fue el de la profesionalización policial. El criterio fundamental fue el de introducir en la carrera de los oficiales y suboficiales parámetros objetivos, justos y verificables para su desarrollo profesional; así como mecanismos de evaluación y promoción que premiaran realmente el esfuerzo e incentivaran una sana competencia para llegar a las más altas posiciones de la institución. Para ello se pusieron en práctica varias medidas y habían en camino tres leyes fundamentales: el nuevo régimen disciplinario (ya aprobado por el Congreso); la nueva ley de situación policial (que dejamos en consulta abierta a toda los miembros de la institución) y el nuevo plan de carrera que se hallaba en fase final de elaboración.

Entre tanto se aprobaran esas leyes que contendrían la orientación mencionada, se aprobó el Decreto Supremo 016-2003-IN, modificando los ascensos para el proceso 2005 en la Policía Nacional. En síntesis, se buscaba eliminar paulatinamente el peso abrumador y sobredimensionado que tiene la antigüedad para determinar quién asciende, en desmedro de la evaluación del rendimiento y la capacidad profesional del oficial. De hecho, un oficial apto para el ascenso, por más bueno que sea y por más brillantes que hayan sido sus evaluaciones, jamás asciende la primera vez que se presenta; casi nunca lo consigue a la segunda; muy rara vez en la tercera y empiezan a ascender en masa los que se presentan por cuarta, quinta o sexta vez.

Publicado originalmente en ideemail, en agosto del 2004.

Es decir, en la práctica, la antigüedad termina siendo virtualmente el único factor a considerar. El equipo de la reforma tenía una concepción radicalmente diferente (por cierto, una que se aplica exitosamente en otros lares). A saber, quien se presente por primera vez debía tener las mejores posibilidades para ascender y conforme se vaya fallando año a año en conseguir un cupo para el ascenso, las posibilidades irían disminuyendo, hasta que se llega al momento en que ya no se puede permanecer en la institución por antigüedad en el grado. Así, la institución depura sus cuadros de un modo menos traumático (no se necesitarían los famosos pases al retiro por renovación) y la Policía se iría quedando sólo con los oficiales más capaces y con mejor proyección para llegar a los grados más altos de la carrera.

Estoy seguro que el ministro no tiene mayor conocimiento de lo que ha hecho y la decisión ha respondido al cabildeo de los "perjudicados" por el cambio. Es cierto que no todos estaban de acuerdo con esta medida en la Policía. Es obvio que aún siendo gradual habría perjudicados y que estos iban presionar por mantener el *status quo*.

Por supuesto que una medida así no se podía implementar de golpe, dado que los actuales oficiales no tienen la culpa de que esas hayan sido hasta ahora las reglas de juego. Es más, muchos buenos oficiales no ascen-

dieron porque los grados superiores estaban saturados y no por falta de méritos. No se podía ni se debía perjudicar a los más "viejos" con un cambio brusco. Se planteó así un cambio muy gradual, dándole para el proceso de ascensos de este año un cupo muy pequeño (10%) para los que se presentaran por primera y segunda vez y que luego iría aumentando lentamente. Sólo en el año 2010, cuando ya se hubiera solucionado el problema de los oficiales potencialmente afectados por el cambio en las reglas de juego, se habría invertido por completo la lógica

La tabla siguiente así lo demuestra:

	2005	2006	2007	2008	2009
1º vez	10%	10%	20%	30%	40%
2º vez	20%	20%	20%	30%	30%
3º vez	30%	30%	30%	20%	20%
4º o más	40%	40%	30%	20%	10%

La medida acaba de ser "dejada en suspenso" por el Ministerio del Interior; para todo fin práctico ha sido derogada.

Estoy seguro que el ministro no tiene mayor conocimiento de lo que ha hecho y la decisión ha respondido al cabildeo de los "perjudicados" por el cambio. Es cierto que no todos estaban de acuerdo con esta medida en la Policía. Es obvio que aún siendo gradual habría perjudicados y que estos iban a presionar por mantener el *status quo*. Pero hay que decir que esa decisión no fue improvi-

sada, ni menos aún una imposición del poder civil; fue, más bien, el resultado de un trabajo serio de la Comisión de Modernización de la PNP en la que participaba el alto mando policial del momento. Es más, la decisión se aceleró luego de conocerse un informe técnico elaborado por un grupo de generales y coroneles de la PNP, que muestra

Gobernar no es sólo durar,
hacer de bombero y retroceder
ante la primera presión. ¡Qué
pena por la Policía Nacional!,
una institución que merecía un
liderazgo político firme con
ideas modernas y no
anquilosarse en el pasado.

ba con cifras contundentes lo que aquí sostenemos: que en la Policía, estando apto para hacerlo, simplemente no se puede ascender a la primera, ni en la segunda oportunidad.

Se trata de un retroceso importante. Si le sumamos el hecho que transcurridos tres meses de la nueva gestión, la Comisión de Modernización nunca se ha reunido (de hecho recién se ha recompuesto hace unos días), así como varios otros indicios más, sabremos la "importancia" que para las nuevas autoridades del sector Interior tiene la reforma de la Policía.

Gobernar no es sólo durar, hacer de bombero y retroceder ante la primera presión. ¡Qué pena por la Policía Nacional!, una institución que merecía un liderazgo político firme con ideas modernas y no anquilosarse en el pasado.

Ya saben señores oficiales de la PNP, las cosas vuelven a ser como antes. No interesa si la evaluación de su trabajo fue la mejor o si se rascó la panza durante el año. Interesan muy poco los resultados de sus exámenes. Simplemente haga muertito y no se complique la vida con tareas difíciles o arriesgadas.

Simplemente envejezca y ascenderá.

El tema causó debate en los medios y el ministro respondió dando su versión lo que suscitó respuesta y reflexión complementarias.

Sobre "envejece y ascenderás": Cinco réplicas a la respuesta del Ministro

Carlos Basombrío Iglesias

LA SEMANA PASADA ESCRIBÍ un artículo cuestionando la decisión del gobierno de dejar en suspenso los cambios en el sistema de ascensos en la Policía Nacional, aprobados por la Comisión de Modernización de la PNP, durante la segunda gestión de Rospigliosi.

Las modificaciones que se habían introducido estaban orientadas a darle, muy paulatinamente, y a lo largo de varios años para no afectar a los oficiales antiguos, un mayor peso a la capacidad y el rendimiento, por sobre la antigüedad en el proceso de ascensos. Se buscaba acabar con una situación absurda en la que el único factor que en la práctica importa para el ascenso es el de la antigüedad. (Para no repetir los argumentos originales en extenso, se reproduce a continuación de esta réplica el artículo original).

En respuesta, usted señor Ministro, invitado a La Hora N que dirige Jaime de Althaus, sostuvo hace unos días que no podía debatir el tema directamente conmigo, porque yo no había sido Ministro y no estaba a su altura. Se equivoca, señor Ministro, cualquiera que me conoce sabe a que a su altura estoy y quizás hasta soy un poco más alto que usted. Pero en fin, y dado que sólo puede debatir el tema de Ministro a Ministro: ¡Pues rete a Rospigliosi y ya! Por mi parte, y resignado a no pertenecer al Olimpo, aceptaría encantado discutir con mi "par", el actual Viceministro del Interior.

Sólo bromeaba. En verdad me interesa muy poco codearme con figuras tan encumbradas. Mi modesto objetivo es dejar constancia de mi preocupación y poner en discusión

Publicado originalmente en ideemail, agosto del 2004.

temas vinculados a la reforma de la Policía Nacional. Una tarea a la que un grupo grande de policías y civiles le pusimos cariño, esfuerzo, seriedad y, en la medida de nuestros límites, todo el seso que natura nos dio.

¡No tiene nada que ver una cosa con la otra! La modificación que hizo

Rospigliosi, a propuesta de la Comisión de Modernización de la PNP, nada tenía que ver con el número de los

ascendidos, los que con el sistema nuevo o con el antiguo igual pueden ser, en función de las vacantes, desde ninguno hasta todos. El tema tiene que ver, solamente, con el por qué se asciende.

En esa medida, señor Ministro, respetuosamente retomo el tema, comento y aspiro a rebatir cada uno de los argumentos con que usted me respondió. Tratando de ser absolutamente fiel a lo que usted dijo en la TV y a lo publicado en la web del MININTER, sus razones para dejar sin efecto el cambio habrían sido:

- 1.- Que hay muchos oficiales esperando el ascenso, porque en los últimos años se ha ascendido a pocos.
- 2.- Que hay que privilegiar la experiencia que adquiere un oficial con el paso del tiempo.

3.- Que junto con las modificaciones introducidas se había eliminado la prueba de aptitud física.

4.- Que los ascensos siempre fueron así en la Policía Nacional.

5.- Que esta discusión no tiene que ver con la reforma, puesto que ésta continúa en varios campos durante su gestión.

Paso a discutir una por una sus respuestas :

1.- Que hay muchos oficiales esperando el ascenso, porque en los últimos años se ha ascendido a pocos.

¡No tiene nada que ver una cosa con la otra! La modificación que hizo Rospigliosi, a propuesta de la Comisión de Modernización de la PNP, nada tenía que ver con el número de los ascendidos, los que con el sistema nuevo o con el antiguo igual pueden ser, en función de las vacantes, desde ninguno hasta todos. El tema tiene que ver, solamente, con el por qué se asciende.

Pero cuidado, y dejando en claro que se trata de otra discusión, no se trata tampoco de ascender por ascender y así parecer generoso con la Policía. La institución tiene todavía serias distorsiones en sus jerarquías y hay que continuar el esfuerzo de reconstruir la pirámide que fue alterada bárbaramente por el fujmorismo. De hecho, hay ya un plan propuesto en su momento por la propia Policía que permitiría —si lo respetan las nuevas autoridades— tener una estructura racional y eficiente en cuatro años más.

Señor Ministro, le pongo un ejemplo del problema que encontramos. En el 2001 cuando

entró este gobierno había nada menos que ¡751 coroneles de armas! Un exceso evidente, pero que se hace más patente si tomamos en cuenta que, por ejemplo, en la Policía colombiana, casi idéntica en número de efectivos, éstos no llegaban por entonces a los noventa. Ahora hay en la nuestra 385, luego de un difícil proceso de depuración y de ascensos controlados. Y cuidado, señor Ministro, la tarea está aún inconclusa y no se debe desandar lo avanzado. Tome en cuenta, por ejemplo, que hay hoy todavía en la Policía casi tantos coroneles como alfereces.

Los ascensos deben hacerse en función de las necesidades reales de la institución y debe buscarse otros mecanismos para compensar el hecho que no todos puedan ascender (diferencias salariales dentro de los grados, por ejemplo). Usted viene del mundo de la empresa y no lo imagino ascendiendo a más subgerentes al cargo de gerente, sólo porque tiene muchos en ese cargo. Ello sería profundamente ineficiente para la empresa y generaría un desperdicio inevitable de recursos. ¡Lo mismo vale para los escasos dineros públicos!

2.- Que hay que privilegiar la experiencia que adquiere un oficial con el paso del tiempo.

Señor Ministro, ese es un punto aparentemente fuerte en su argumentación, pero también está equivocado. ¡Por supuesto que en nuestra alternativa se toma en cuenta la experiencia!

Le explico: No cualquiera puede ascender al grado superior, se requiere una serie de requisitos, entre ellos un número de años mínimo en el grado (o sea, experiencia). Es decir, un mayor que aspira a ser comandante, tiene que estar mínimo cuatro años en el gra-

do para estar apto para el ascenso, tiempo en el cual adquiere la experiencia a la que aludimos. El problema es que con el sistema que usted ha reestablecido, después de que lo declaran apto simplemente no puede ascender; pese a que, en opinión de la institución, tiene la experiencia suficiente, dado que si no, por razones obvias, no se le podría declarar apto. En síntesis estás apto, pero igual tendrás que esperar y envejecer; independientemente de que sea el mejor en lo que haces, porque en la práctica ese es el único factor que define el ascenso.

Le pongo un ejemplo, señor Ministro, es como si alguno de nuestros hijos se presentara al examen de ingreso para la universidad y fuera declarado apto por la institución que organiza el concurso al haber cumplido todos los requisitos. Pero de antemano los muchachos sabrían que, den el examen que den, no van a ingresar a la primera, ni a la segunda y quizás ni siquiera a la tercera vez; que de todos modos tendrán que hacer varias postulaciones, porque la universidad da puntos por cada vez que no ingreses para que tengas más experiencia como postulante. Absurdo, ¿no es verdad?

3.- Que junto con las modificaciones introducidas se había eliminado la prueba de aptitud física.

Si ese era su preocupación —señor Ministro— pues hubiera reestablecido la prueba física y santo remedio. ¡Para qué cambiar todo!

Pero si hubiera indagado un poco más sobre las razones de este cambio, hubiera sabido que la aptitud física no se había eliminado de la carrera del oficial, sino que se le iba dar incluso mayor importancia que la que ahora tie-

ne. Es decir, que en lugar de una prueba al año, la evaluación física iba a formar parte de la evaluación permanente. La verdad que con el sistema que usted ha vuelto a poner en práctica algunas pruebas de aptitud física no son precisamente de nivel Olímpico. Aprueba, por ejemplo, el que nadaba ¡25 metros en 5 minutos! ¡Nada menos que 5 metros por minuto! Que los colegas soplen haciendo un poco de viento, mantenerse inmóvil, no hundirse en el trayecto y listo.

4.- Que los ascensos siempre fueron así en la Policía Nacional.

Claro que han sido así. Justamente se trataba de cambiarlo. Por cierto, si de tradiciones se trata, aprendamos de las exitosas en otras policías del mundo, en que el peso de la capacidad sobre la antigüedad es incluso mucho mayor que la que nosotros propusimos. En comparación con otras policías, a las que nuestros oficiales ven con razón como buenos referentes institucionales, nuestros cambios se podrían catalogar más bien de timoratos.

5.- Que esta discusión no tiene que ver con la reforma, puesto que esta continúa en varios campos durante su gestión.

¿En cuáles, señor Ministro?

¿Cuántas veces se ha reunido la Comisión de Modernización durante su gestión, señor Ministro?

¿Qué acciones, normas, políticas, han salido de su despacho en estos meses que puedan de alguna manera describirse como parte del

la continuidad del proceso de reformas de la Policía Nacional?

Con todo respeto, pero estoy convencido que su decisión de volver al pasado en los ascensos fue fruto de la desinformación y del lobby de los que quieren mantener el statu quo, en detrimento de los intereses de fondo de la institución. Ojalá que estemos a tiempo para una rectificación en este campo y, más todavía, para que la reforma de la Policía en general se retome y se continúe.

Con todo respeto, pero estoy convencido que su decisión de volver al pasado en los ascensos fue fruto de la desinformación y del lobby de los que quieren mantener el statu quo, en detrimento de los intereses de fondo de la institución. Ojalá que estemos a tiempo para una rectificación en este campo y, más todavía, para que la reforma de la Policía en general se retome y se continúe.

Una institución tan respetable como la Policía Nacional puede y merece continuar liderando la impostergable modernización y reforma del Estado. De hacerlo crecerá en la estima de la ciudadanía, sus profesionales serán más competentes y respetados y aumentará la eficacia de su labor.

Empezar a reconstruir la famosa pirámide había costado un gran esfuerzo. Muchas decisiones duras y hasta traumáticas se tuvieron que tomar. De un solo plumazo el nuevo ministro ha desandado casi todo lo avanzado.

Señor Ministro: ¿Se trata de gobernar o de caer simpático?

Carlos Basombrío Iglesias

IMAGINE USTED AMIGO lector una empresa en la que el nuevo presidente del directorio convoca a todos los gerentes para informarles que las cosas están muy difíciles; que los problemas son mucho mayores que el año anterior; que los recursos escasean y no alcanzan para las cosas básicas; que tenemos mucha gente arriba y muy poca gente abajo atendiendo a los clientes y que los clientes están a punto de lincharnos. Ellos están hartos y dicen que esto ocurre porque somos los únicos en el mercado y que sería mejor que haya muchas empresas chiquitas y descentralizadas que los atiendan.

Como las cosas están así, —continúa el nuevo jefe— hemos decidido duplicar el número de gerentes generales para el año próximo (y a cada uno se les va a dar un auto de lujo del año). Ya sé que la empresa estaba

desde hace tres años reconstruyendo una estructura gerencial eficiente y acorde a nuestra realidad —reflexiona el jefe— y que había costado mucho esfuerzo y sacrificio acercarnos al número de gerentes generales que realmente necesitábamos. Sé que a muchos no habrá donde colocarlos, ni que trabajo darles y que habrá que ponerles secretaria y choferes; pero esa es la decisión que hemos tomado.

¿Demencial no es cierto? Nadie en su sano juicio lo haría con su propio dinero. ¿Con el del Estado sí? Nadie en su sano juicio pensaría que eso es bueno para la empresa agobiada por los problemas? ¿Para la PNP sí? Pues eso es exactamente lo que ha hecho el ministro Reátegui con los ascensos de la Policía para el año 2005, sobre todo para coroneles y generales. Eso es lo que ha hecho con su

decisión de gastar 4 millones de soles en autos personales para generales y coroneles.

Una de las más pesadas herencias que encontró la administración civil al llegar al Ministerio del Interior en el 2001 fue la profunda distorsión en la pirámide institucional de la Policía con un exceso de oficiales en los escalones más altos y muy pocos oficiales en los escalones más bajos y, más todavía, con un déficit enorme de sub oficiales. Ese era el resultado del desastre que dejó el fujimorismo en su intento de cooptar las instituciones uniformadas. No importaba, la institución ni el país, lo que importaba era asegurar lealtades y “comprar” apoyo institucional para el proyecto fujimorista.

Y, claro, lo conseguían. No importaba que en un momento hayan llegado a haber más coroneles que tenientes. Que los grados se hayan devaluado totalmente teniendo coroneles a cargo de unidades que debían ser de capitanes o mayores; o que hubiera, por ejemplo, 3 generales en Inspectoría (en algún lugar había que colocarlos) o tantos coroneles en el Estado Mayor que se turnaban horarios y compartían los escritorios porque no había espacio.

Reducir el número de oficiales en las escalas más altas fue un proceso muy doloroso y complicado, pero hubo que hacerlo para ir reconstruyendo una institución que funcionara racionalmente con una estructura piramidal; lo difícil ya se había hecho y ahora había solamente que hacer ajustes menores. (¡Le tocaba la parte más fácil del trabajo, señor Ministro!). De hecho había un plan muy concreto que la Dirección General de la PNP le presentó al ministro Rospigliosi en el último trimestre del 2003 que permitía acabar

definitivamente con el problema para el 2006 y ya con medidas nada traumáticas.

Y, claro, lo conseguían. No importaba que en un momento hayan llegado a haber más coroneles que tenientes. Que los grados se hayan devaluado totalmente teniendo coroneles a cargo de unidades que debían ser de capitanes o mayores; o que hubiera, por ejemplo, 3 generales en Inspectoría (en algún lugar había que colocarlos) o tantos coroneles en el Estado Mayor que se turnaban horarios y compartían los escritorios porque no había espacio.

Este año el Ministro Reátegui —curioso empresario el ministro— ha desandado casi todo lo hecho en este campo de un solo golpe. Con esto, de seguro que el ministro va ser queridísimo por los nuevos generales y coroneles; va a caer simpatiquísimo en el alto mando de la PNP y, por supuesto, muchos de ellos me cuestionarán por escribir lo que escribo. (Me temo que hasta los que son mis amigos entre ellos). El argumento de fondo es que había mucha gente bloqueada y que había que buscar como aumentarles sus ingresos. Es cierto que se requiere movilidad salarial para promociones que empezaban a ascender muy lentamente por el desastre que

se hizo antes, pero se podía haber pagado diferenciadamente según antigüedad en el grado (bonificación por retraso en el ascenso); o, mejor todavía, organizar un sistema de remuneraciones por resultados que premie al que haga mejor su trabajo. (Uno de los grandes sueños de la reforma que se quedaron en el tintero por falta de continuidad).

Pero allí no queda la cosa, Reátegui ha decidido además gastar 4 millones de soles en comprar autos para generales y coroneles, incluyendo nada menos que un carro blindado para el Director General (ojo y no es que ahora el DIRGEN ande en Tico). Con riesgo de perder los pocos amigos que me deben quedar en los altos a mandos de la PNP, no puedo dejar de decir que ésa es otra barbaridad. Es cierto que los altos oficiales ganan muy poco y debieran ganar más, quizás hasta el doble de lo que ganan ahora. (Por cierto para avanzar hacia ese objetivo, la hemorragia de ascensos a generales de este año no va a ayudar mucho). Es cierto que hay normas que estipulan la asignación de vehículos para generales y coroneles y más todavía que las Fuerzas Armadas nunca se privan de esos beneficios. Aún así, las prioridades del ministro están invertidas.

Quizá pudo haber comprado algunos vehículos para los generales más antiguos a los que se les debe por varios años este beneficio; pero a la vez debió considerar que había muchas otras deudas que la institución tiene con los policías (viáticos y vacaciones atrasadas, etc. etc.) y que lo justo hubiera sido que una buena parte de esos 4 millones vayan para pagarla en los escalones más bajos;

a los oficiales jóvenes que ganan poquísimo y a los suboficiales; antes que hacerlo sólo arriba. Ello, sin mencionar que algo se podría haber pensado en los patrulleros que no caminan, en las comisarías que no tienen teléfono, en los puestos de frontera que se caen a pedazos, etc. etc.

El ministro Reátegui, sin duda, sabe caer simpático; pero lamentablemente gobernar exige muchas veces no serlo y pensar de a verdad en lo que realmente le conviene al país y a la Policía Nacional. A la larga serán los mismos oficiales que hoy se ilusionan quienes tendrán que enfrentar nuevas purgas traumáticas y el descrédito de su institución. ¡Y pensar que faltaba tan poco para que los famosos pasas al retiro por renovación se volvieran obsoletos!

Los cuadros que mostramos a continuación son una muestra visible del abandono del proceso de reformas en la Policía, en uno de los temas claves para asegurar su eficiencia.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE GENERALES PNP

2001	47	(El legado de Fujimori)
2003	32	(La reforma)
2004	30	(La reforma)
2005	28	(Plan de la reforma)
2005	44*	(Reátegui vuelve al pasado)

* Ascienden 18, pasan 2 al retiro de acuerdo con declaraciones del viceministro Díaz.

EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE CORONELES PNP

1999	546	(Fujimorismo en campaña)
2000	651	(Fujimorismo en campaña)
2001	738	(Fujimorismo en campaña)
2002	519	(La reforma)
2003	419	(La reforma)
2004	384	(La reforma)
2005	313	(Plan de la reforma)
2005	404*	(Empieza el retorno alpasado)

* Ascienden 60 y asumimos que pasan al retiro 40; de ser menos el número aumentaría.

EL PLAN AL 2007 QUE SE HA FRUSTRADO

PROPUESTA DE LA DIRGEN EN EL 2003 ACEPTADA POR ROSPIGLIOSI

AÑO GRADOS	2002	2003	2004	2005	2006	2007
CORONEL	519	419	366	313	260	207
COMANDANTE	1086	1031	1000	959	918	877
MAYOR	2057	2032	2027	2022	2017	2012
CAPITÁN	3119	3222	3157	3092	3027	2962

Una buena gestión genera sus propios recursos y mejora el servicio; una mala gestión, normalmente asociada a la corrupción, demanda más recursos sin mejorar el servicio. La falta de continuidad en la gestión redonda negativamente en su calidad.

Mejor gestión = Más recursos = Mejor servicio

Gino Costa Santolalla

LA MAYORÍA DE NUESTROS líderes políticos creen que los problemas de la administración pública peruana se reducen a la escasez de recursos. La mejoría de los servicios públicos dependería así del presupuesto que se les asigne, el que siempre es insuficiente. Es verdad que los recursos contribuyen a un servicio de calidad, pero tan o más importante es su gestión, así como la probidad y transparencia de la misma. Poner el énfasis en más recursos oculta nuestras carencias gerenciales y el carácter sistémico de la corrupción. En la práctica resulta más fácil pedir, u ofrecer, más plata —aunque ella no exista— que acometer la difícil tarea de mejorar la gestión y erradicar prácticas corruptas, para hacer más y mejor con lo mismo.

Cuando llegamos a Interior nuestros interlocutores policiales nos dijeron que la falta

de recursos explicaba la mayoría de los problemas del sector. Es verdad que el presupuesto se había reducido en los últimos años, por considerarse equivocadamente que el gasto en seguridad interior es gasto militar; aun así, ascendía a US\$ 750.00 millones al año y representaba el 6.5% del presupuesto total para el 2002. Sabíamos que no había más dinero disponible y que era necesario mejorar la eficiencia policial sin nuevas adquisiciones de equipos ni aumentos de sueldos, salvo el de S/.50 ya decretado por el gobierno para todo el sector público.

Producir resultados en esas condiciones pasaba por motivar al personal. Por eso fuimos los primeros en acudir al Fedadoi para comprar uniformes y un seguro de vida para el

Publicado originalmente en la revista *idee* 166, octubre del 2004.

personal policial, ambas demandas largamente postergadas, al igual que la mejora del sistema de salud. Este se encontraba, y lamentablemente se encuentra, patas arriba. De acuerdo a una encuesta llevada a cabo por la Universidad de Lima, el 80% de los policías lo consideraba malo, muy malo o deficiente.

Según nuestros interlocutores policiales, la única manera de mejorarlo era incrementando los recursos asignados a este. Simple y llanamente los recursos de la Sanidad eran insuficientes, nos decían. Y como no había más plata, pues no había nada que hacer. Nada más falso. El Estado invertía en salud policial el 6% del ingreso mensual de cada policía, aportando un total de US\$ 100 Mn anuales, es decir, el 13% del presupuesto total de Interior, una cifra nada desdeñable. Según los expertos contratados durante la segunda gestión de Rospigliosi, si esos recursos fueran distribuidos entre todos los beneficiarios del sistema, cada uno recibiría más de US\$ 17 mensuales, con los que podría acceder a un servicio de calidad, como el que, por ejemplo, ofrece la Clínica Ricardo Palma, una de las mejores de Lima. ¿Si no era por falta de recursos, por qué entonces andaba tan mal la Sanidad Policial?

Por una mezcla de muy mala gestión y corrupción. Para comenzar, el sistema que cuenta con casi cuatrocientas dependencias a nivel nacional era manejado por los jefes de las regiones policiales. ¿Qué hacía la salud policial en manos de oficiales que bastante problema tenían manejando el orden público y la seguridad ciudadana? Vaya usted a saber. Aunque la reforma devolvió el

manejo del sistema a los médicos de la institución, el servicio no mejoró. Fue recién entonces que se contrató a expertos ajenos a la Sanidad que confirmaron que el problema no era de recursos.

Según nuestros interlocutores policiales, la única manera de mejorarlo era incrementando los recursos asignados a este.

Simple y llanamente los recursos de la Sanidad eran insuficientes, nos decían. Y como no había más plata, pues no había nada que hacer. Nada más falso. El Estado invertía en salud policial el 6% del ingreso mensual de cada policía, aportando un total de US\$ 100 Mn anuales, es decir, el 13% del presupuesto total de Interior, una cifra nada desdeñable.

Tan mala era la gestión que la Sanidad no sabía cuántos y quiénes eran sus beneficiarios; tampoco cuántos sus funcionarios. Si bien más de 11.000 de los 92.000 policías se encuentran en sus planillas (12% de los efectivos policiales), no más de 8.000 trabajan en la Sanidad. La razón es simple: durante el gobierno de Alan García 4.000 nuevos funcionarios se incorporaron sin concurso ni evaluación alguna a la Sanidad. Muchos debieron ser transferidos a otras unidades dentro de la Policía, pero sus ingresos siguen siendo cubiertos por la Sanidad.. Esta es una carga pesada que pagamos todos, pero que sufren los policías.

Además de excesivo, el personal es por lo general bastante flojo. De acuerdo a estudios realizados, el médico policial atiende menos de un paciente por hora, cuando el promedio de atención a nivel nacional es de cuatro pacientes por hora. Es decir, los médicos de la Sanidad trabajan el 20% de lo que sus congéneres.

El asunto de las medicinas es más bochornoso aun. Se invierte US\$ 20 millones al año, pero nunca hay medicinas; los policías las deben comprar en farmacias comerciales, pagando por lo que deberían recibir gratis, gracias a nuestros impuestos. La Sanidad propuso administrar el Fondo de Salud Policial (Fospoli) que se encarga de las medicinas; la decisión se adoptó, pero el problema subsiste.

La segunda gestión de Rospigliosi intentó tercerizar la compra de las medicinas, pero la licitación fue parada por Consucode. Y por tanto, el robo sigue. Antes, la Comisión de Reestructuración había propuesto algo más simple: que la Sanidad se asociara con Essa-

lud para las compras, de modo de aprovechar la economía de escala y obtener mejores precios. Nunca se hizo. No solo eso, se siguió comprando de manera directa, en cantidades pequeñas, para evitar los controles que afectan a las licitaciones públicas.

En lugar de abaratar costos, los seguimos encareciendo. ¿Acaso la Contraloría o la Comisión de Fiscalización del Congreso o el Ministerio Público han dicho alguna palabra sobre esto? No, están investigando la licitación de los uniformes, porque eso de que Proética supervise las licitaciones es una muy mala idea. No se le vaya ocurrir a nadie copiarla. Nada de supervisión, ni de supervisoras!

Mientras que la mala gestión, normalmente de la mano con la corrupción, demanda siempre más recursos para canalizarlos a fines ilícitos, la buena gestión genera sus propios recursos. Durante los dieciocho primeros meses del actual gobierno, en Interior se logró un ahorro de US\$ 8 millones; cuatro por recortes de gastos innecesarios y cuatro por seguros no cobrados de naves siniestradas.

Hasta donde se sabe todo el esfuerzo de reforma en la Sanidad, que avanzó poco a pesar de los esfuerzos desplegados, ha quedado estancado, como el resto de la reforma. Y hemos regresado al recurso fácil de que “el

presupuesto no alcanza”. Excusa perfecta para que la Sanidad siga funcionando como una beneficencia, no para los policías sino para sus funcionarios; para que las medicinas sigan siendo el negocio pingüe de unos cuantos sinvergüenzas, que se enriquecen a costa de la salud de la familia policial.

Algo parecido ocurre con el combustible. No hay quién no se queje de que la dotación es insuficiente para el cumplimiento de las labores policiales. Sin embargo, el actual sistema de adquisición, almacenaje y distribución parecería estar diseñado para permitir todas las irregularidades imaginables, en perjuicio de todos nosotros, usuarios del servicio policial.

Hoy día la tecnología ofrece los mecanismos de control para neutralizar el dispendio y la corrupción. Uno de ellos se puso en práctica con las unidades no policiales del Ministerio y produjo ahorros importantes. El uso de gas también podría traer beneficios. Aun así, la institución sigue comprando y distribuyendo el combustible a la antigua, porque los intereses de unos cuantos “beneficiarios ilegales” del sistema, priman sobre el interés general.

Mientras que la mala gestión, normalmente de la mano con la corrupción, demanda siempre más recursos para canalizarlos a fines ilícitos, la buena gestión genera sus propios recursos. Durante los dieciocho primeros meses del actual gobierno, en Interior se logró un ahorro de US\$ 8 millones; cuatro por recortes de gastos innecesarios y cuatro por seguros no cobrados de naves siniestradas. Los primeros estaban destinados al alquiler de equipos informáticos y de comuni-

caciones policiales; los segundos, al mantenimiento de naves y la adquisición de helicópteros y avionetas de instrucción.

Con autorización de Economía y Finanzas estos fondos fueron depositados en la entidad de Naciones Unidas que administra las licitaciones públicas (UNOPS), donde tienen casi dos años sin ser utilizados. La falta de continuidad en la gestión del Ministerio ha contribuido a ello.

Igual suerte ha corrido un crédito de US\$ 20 Mn del BID para la modernización gerencial, la reforma educacional de la policía y proyectos piloto de seguridad ciudadana. En enero del 2003 el BID puso a disposición US\$ 750.000 para el diseño de los proyectos respectivos. Hasta el momento, no se ha gastado un sol del préstamo. Claros ejemplos de que no siempre el problema es la falta de recursos; en ocasiones se dispone de ellos, pero no los sabemos ni podemos utilizar.

Tan importante como incrementar la recaudación fiscal, es gestionar mejor los recursos que ya tenemos. Eso debe llevarnos a condicionar el incremento presupuestal a mejoras en la gestión; a prevenir la corrupción, con medidas como las ya delineadas en la Iniciativa Nacional Anticorrupción; a preparar buenos gerentes para el sector público –hoy no existe una sola universidad trabajando en serio en esta materia, ni hay iniciativa pública alguna para encargar este servicio al sistema universitario-; y, a ser responsables en escoger a nuestros representantes políticos, para que, como en el caso de Mufarech y compañía, el gato no termine de despensero.

Una mirada desde dentro. Un artículo en primera persona escrito en el contexto de la segunda salida de Rospigliosi de Interior y que recuerda algunos hitos centrales de esa experiencia.

Mirada desde el Interior

Gino Costa Santolalla

CUANDO FERNANDO ROSPIGLIOSI me invitó a trabajar a Interior, casi no lo conocía. Sabía que había estado en la Católica a principios de los setenta, un poco antes que yo y que venía de la izquierda. Sabía de su apoyo a Vargas Llosa en 1990 y de su terca, valiente y, por momentos, casi solitaria oposición a Fujimori y Montesinos. Había sido asiduo lector de su columna semanal en Carretas. En 1997 estuve con él en una conferencia sobre seguridad en Santiago, a donde fuimos en representación del IDL a hablar de inteligencia él, de reforma policial yo. Parco, seco, de pocos amigos, casi no conversamos. Después me entrevistó varias veces telefónicamente en el programa de radio de Apreh sobre el trabajo de la Comisión Ad-hoc.

Pocos días antes de la asunción de mando de Toledo me lo encontré en Brisas del Titi-

caca en una fiesta que hizo el cuerpo diplomático a quienes habíamos integrado el Gobierno de Transición. Yo todavía estaba de Presidente del INPE, pero ya había decidido irme porque sabía que Fernando Olivera iba a Justicia. Ese día se había voceado a Rospigliosi como sucesor de Ketín Vidal en Interior. Lo vi de lejos, me acerqué, lo saludé y le pregunté si la noticia era cierta. Me dijo que no sabía nada, que al igual que todos no tenía idea. Faltaban pocos días para la asunción de mando y el Presidente Toledo aún no tenía su gabinete listo. Había desperdiciado seis valiosísimas semanas desde su triunfo en segunda vuelta.

Yo sabía que Rospigliosi quería ir a Defensa, pero terminó en Interior, lo que inicialmente

Publicado originalmente en la revista ideele 166, mayo del 2004.

consideró un premio consuelo, quizá sin saber entonces que en democracia constituía el nervio central del poder, el ministerio encargado de asegurar la gobernabilidad del país. Durante los años de Fujimori Defensa cumplió ese rol, al que Interior quedó subordinado, con el SIN como gran cabeza del sistema y Montesinos su director de orquesta. Ahora Interior debía ocupar el espacio que le correspondía, como el verdadero ministerio de gobierno.

Apenas recibió el encargo de Toledo me llamó para conversar en Petroperú. Era el 26 de julio y tenía poco tiempo para armar su equipo. Le agradecí y acepté su invitación. Me dijo que aun cuando el Presidente le había dado plena libertad, lo tendría que consultar con él. Esa noche en reunión de trabajo con el equipo de Olivera, este en diálogo apresurado me dijo que quería que me quedara en el INPE. Le dije que lo conversáramos con tranquilidad. Después supe que llevó la propuesta de mi nombramiento al Presidente, al igual que Rospigliosi. Toledo respaldó a Rospigliosi y al día siguiente estaba en Interior. La única vez que había estado en el Despacho Ministerial fue en 1980 cuando ejercía el cargo don José María de la Jara y Ureta. Recuerdo el día de mi juramentación veintiun años después: Fernando y yo éramos los únicos civiles, además de mis padres, mis hijas y algunos familiares. También asistió Carlos Basombrío, que unas semanas después sería el tercero del equipo. Salvo nosotros, toda la sala estaba llena de uniformados, generales y coroneles de la Policía. Durante los años noventa el Ministerio se había militarizado con Briones y luego a partir de 1997 policializado con Dianderas, Hurtado Esquerre y Ketín Vidal.

Este último, dejaba un legado nada desdeñable. Había capturado a Montesinos, iniciado la depuración del cuerpo de oficiales de la gente vinculado a la mafia y con el concurso del General Danilo Guevara, Juan Bri-ceño y otros preparado un importante documento, Bases para la Reforma Policial. Aun

Recuerdo el día de mi juramentación veintiun años después: Fernando y yo éramos los únicos civiles, además de mis padres, mis hijas y algunos familiares. También asistió Carlos Basombrío, que unas semanas después sería el tercero del equipo. Salvo nosotros, toda la sala estaba llena de uniformados, generales y coroneles de la Policía. Durante los años noventa el Ministerio se había militarizado con Briones y luego a partir de 1997 policializado con Dianderas, Hurtado Esquerre y Ketín Vidal.

así la tarea pendiente era inmensa. Había que hacer realidad la reforma policial para devolverle credibilidad y legitimidad a la institución después de la manipulación y corrupción de la que había sido objeto y ponerla a la altura de los desafíos del siglo XXI. Al mismo tiempo, era preciso mejorar la seguridad ciudadana, mantener el orden público y acabar con los remanentes del terrorismo. Te-

níamos que demostrar que era posible el orden y la seguridad en democracia. Había que actuar simultáneamente en todos los frentes, porque sin reforma no tendríamos una policía más eficiente, y sin un adecuado control operativo, no solo no habría reforma sino eventualmente gobierno.

No contábamos para ello con el control de los medios, nacionales y locales, que si tenían Fujimori y Montesinos. Al contrario, teníamos a buena parte de ellos abiertamente en contra, controlados por procesados o prófugos de la justicia, decididos a echarse abajo al régimen. Tampoco contábamos con el control de otras instituciones del Estado, que si tuvieron ellos. Más importante aún, no teníamos la capacidad de chantaje y extorsión que les permitía, con estas armas vedadas, mantener el país relativamente quieto. Los equipos de interceptación telefónica y las bases de datos habían quedado en su poder. Si a esto se le sumaba el hecho de que habría inevitablemente un desembalse de expectativas, contenidas durante Fujimori, y alentadas simultáneamente por cuatro años de recesión y por dos sucesivos procesos electorales, teníamos todos los ingredientes de un escenario socialmente explosivo. Para hacerle frente carecíamos de los instrumentos de control democráticos necesarios, lo que debíamos construir.

A ello había que sumar las debilidades de la propia conducción de Toledo, que para Rospigliosi ya eran claras desde el primer día que conversamos, y la precariedad de la mayoría parlamentaria con que se contaba, así como su singularísima composición. Con frecuencia y con razón constatamos lo mal que andamos. Considerando las circunstan-

cias parece sorprendente que en casi tres años la cosa no haya ido peor. Creo que Rospigliosi y su equipo han tenido mucho que ver con ello. Por eso quienes finalmente le han bajado el dedo a este gobierno, apuntaron sus baterías contra él, para acelerar la agonía. Por eso su salida es especialmente preocupante.

Aunque éramos conscientes de nuestra amplísima gama de responsabilidades, llegamos con nuestras prioridades, como debe ser: reforma policial y seguridad ciudadana, sin descuidar por supuesto el esfuerzo por desarticular la mafia. Rápidamente aprendimos que en Interior es imprescindible tener una agenda, sobre todo porque los acontecimientos están permanentemente imponiéndole a uno la suya. A menos de una semana de haber llegado cayeron cuatro policías en un sorpresivo enfrentamiento con Sendero en la margen izquierda del río Ene. Sus cadáveres fueron partidos en pedazos, a hachazos. La noticia nos congeló: los errores en Interior se pagaban con vidas humanas. Buena parte de la prensa se apresuró a concluir que esto confirmaba el rebrote terrorista. La democracia estaba nuevamente demostrando su debilidad!

La única manera de rescatar a los heridos y al resto de la patrulla, cuya presencia en la zona desconocíamos, al igual que Defensa, era con el apoyo de las Fuerzas Armadas, porque la Policía no contaba entonces con helicópteros artillados. Los Comandantes Generales hicieron sentir su malestar y colaboraron a regañadientes. Rospigliosi suspendió indefinidamente las operaciones policiales antiterroristas; había que asegurar el involucramiento de las Fuerzas Armadas, que

tenían presencia en la zona hacia muchos años, experiencia de combate y equipo adecuado. Pero estas no querían participar: se había levantado el Estado de Emergencia y la responsabilidad de la seguridad interna recaía ahora exclusivamente en la Policía. Además, sostenían, que se les había recortado el presupuesto, no tenían plata para operar y encima se les estaba pasando la factura por haber derrotado a Sendero.

No sería tan fácil derrotar a Sendero ni manejar la relación con las Fuerzas Armadas. Desde los medios, quienes no querían que pierdan poder, alentaban la teoría del rebrote, en muchos casos distorsionando burdamente la realidad. Tardamos algún tiempo en diseñar una nueva estrategia que le diera a la Policía el rol protagónico. En reemplazo de los Comandos Político-Militares se crearon los Comisionados para la Paz, que fueron nuestro nexo con la población y los comités de autodefensa; se restableció la ley de arrepentimiento; se creó un sistema de recompensas; se trabajó con Foncodes; se repotenció la Dircote; y, un año después se reiniciaron las operaciones policiales, esta vez helitransportadas, en la retaguardia de los remanentes.

Esto nos permitió mantener la iniciativa. Con el ingreso de Sanabria la perdimos y las Fuerzas Armadas terminaron no solo a cargo de la lucha antiterrorista, sino del orden público, con emergencia y presupuesto adicional, tal como lo exigieron desde el principio. Literalmente con el gobierno en sus manos. Pero ello no trajo la derrota de Sendero y si ocho soldados muertos en combate. Se requirió del regreso de Rospigliosi a Interior para corregir esta situación, que podría vol-

ver a presentarse con Reátegui, con la diferencia que la situación social y política es ahora más complicada.

Tardamos algún tiempo en diseñar una nueva estrategia que le diera a la Policía el rol protagónico. En reemplazo de los Comandos Político-Militares se crearon los Comisionados para la Paz, que fueron nuestro nexo con la población y los comités de autodefensa; se restableció la ley de arrepentimiento; se creó un sistema de recompensas; se trabajó con Foncodes; se repotenció la Dircote; y, un año después se reiniciaron las operaciones policiales, esta vez helitransportadas, en la retaguardia de los remanentes.

Pero la declaratoria de emergencia con Sanabria no tuvo que ver con Sendero, sino con el bloqueo de la red vial nacional, es decir, con un problema de orden público, al igual que en Arequipa. Esta era la otra responsabilidad operativa que no estaba entre nuestras prioridades, pero que pasó a ser la primera. Al igual que la muerte de los cuatro policías, nos sorprendió la rapidez y la fuerza con que tuvo lugar el desembalse de expectativas, pero sobre todo su carácter cre-

cientemente violento y en algunos casos arbitrario. Los despedidos del sector público se consideraron con todo derecho a regresar a sus puestos de trabajo diez años después, y hasta lograrlo se encargaron de armar todo tipo de despelote en el centro de Lima, un día si y otro también. La resistencia contra Fujimori había sido pacífica, ¿por qué la protesta social en democracia se hizo tan violenta? ¿y cómo había que encararla?

Primero como lo que era, es decir, un problema principalmente político y social, lo que demandaba buena y oportuna información y un sistema interministerial de coordinación y manejo de conflictos. Segundo, fortaleciendo nuestra capacidad de actuar con operadores políticos en el terreno, para ayudar a la resolución pacífica de los mismos, con el respaldo de un equipo de comunicadores sociales y de procuradores. Los primeros para enfrentar a los incendiarios con un mensaje de prudencia, razonabilidad y firmeza y los segundos para recoger las evidencias para que el poder judicial procesara y condenara a los violentos y los vándalos. En este último extremo, poco ayudaron al Estado de derecho nuestras anquilosadas instituciones fiscales y judiciales, que con su inacción alimentaron, seguramente sin quererlo, la violencia. Tercero, todo lo anterior debía ser com-

plementado con el despliegue rápido y oportuno de la fuerza pública a las zonas de conflicto. La pata coja en el manejo de conflictos fue Gobierno Interior, pues en virtud de un acuerdo entre Toledo y Rospigliosi, este fue manejado por y para el partido, ignorando la importante función preventiva que deben cumplir las autoridades. Este error le ha costado y le sigue costando caro al gobierno y ha sido un pesado déficit con el que tuvimos que trabajar. No obstante lo anterior, la metodología desarrollada fue la correcta; funcionó en casi todos los casos, pero no es perfecta, y en llave no pudo impedir la tragedia.

Al igual que en orden público y lucha antiterrorista, en seguridad ciudadana también se sentaron sólidas bases para nuevas e imaginativas políticas, que a pesar de adolecer del necesario respaldo presupuestal, quedan como un legado importante, con frutos que mostrar, al igual que todo lo hecho y avanzado en la propia modernización institucional. La pena, sin embargo, es que los avances no son irreversibles, como lo demostró la gestión de Alberto Sanabria. Más triste aún, que la falta de respaldo efectivo a Rospigliosi, mientras era hostilizado desde dentro, haya hecho imposible que el gobierno encuentre un independiente competente dispuesto a seguir su camino.