

LIDERAZGO CIVIL EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR

<http://www.seguridadidl.org.pe/institucional/liderazgocivil.doc>

Testimonio de una experiencia de reforma policial y gestión democrática de la seguridad en el Perú.

Gino Costa y Carlos Basombrío

“A los policías del Perú, especialmente a quienes sirven con inteligencia e integridad y aspiran, con su ejemplo cotidiano, a superar los males del pasado y hacer realidad la policía respetada que el país reclama”.

Contenido

Presentación

Introducción

UN EQUIPO CIVIL BASTANTE INUSUAL EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR

Primera Parte

PRINCIPIOS QUE ORIENTARON NUESTRO TRABAJO

I.- Principios de nuestra gestión institucional

- 1.- Con actitud de cambio y liderazgo, se empiezan a resolver problemas
- 2.- Nuestra labor es servir.
- 3.- A más transparencia, menos corrupción
- 4.- El personal es nuestro recurso más importante.
- 5.- La iniciativa, la innovación y la competencia profesional se premian.
- 6.- La mala conducta se castiga no se encubre.
- 7.- Los recursos no son insuficientes sino están mal administrados.
- 8.- Si faltan recursos, haz alianzas estratégicas con quienes los tengan.
- 9.- Terceriza los servicios que otros puedan hacer mejor que tú.
- 10.- si faltan policías, sobran vecinos con voluntad de participar.

II. Principios para la conducción civil y democrática de la seguridad.

- 1.- En democracia, la conducción de la seguridad debe ser civil
- 2.- En el orden público.
- 3.- En la seguridad ciudadana
- 4.- En la lucha contra el terrorismo

Segunda Parte

LA REFORMA POLICIAL

Introducción

I.- La Comisión de reestructuración

- 1.- Una composición amplia y plural
- 2.- La metodología de trabajo
- 3.- La comisión de modernización
- 4.- La estrategia de comunicaciones
- 5.- El rol de los actores internacionales

II.- La desmilitarización

III.- La lucha contra la corrupción.

- 1.- Investigación y denuncia de la corrupción heredada
- 2.- Creación de la Oficina de Asuntos Internos
- 3.- Fortalecimiento de las Inspectorías
- 4.- Reforma de la Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio del Interior.
- 5.- Proética y la licitación de uniformes
- 6.- “A la Policía se la respeta”

IV.- La depuración

V.- El bienestar policial

- 1.- Las remuneraciones
- 2.- El trato al personal policial
- 3.- Servicios brindados por la institución

VI.- La Defensoría del Policía

VII.- La educación policial.

VIII. La estructura orgánica

IX.- A modo de Balance

- 1.- Los logros
- 2.- Los pendientes
- 3.- Las dificultades
- 4.- Las tensiones

Tercera Parte

MANEJO CIVIL DE LA SEGURIDAD

I.- Nuevo enfoque para la seguridad ciudadana

- 1.- Antecedentes
- 2.- Una nueva concepción de la seguridad ciudadana
- 3.- Importancia del liderazgo civil en la conducción de la seguridad ciudadana.
- 4.- Las juntas vecinales y las rondas campesinas.
- 5.- La repotenciación de las comisarías
- 6.- Cambios en la organización y estructura
- 7.- La búsqueda de recursos para el equipamiento de las comisarías.
- 8.- La adecuación del marco legal.

II.- Manejo del orden público

- 1.- Evolución de la conflictividad social
- 2.- Tipos de conflictos sociales
- 3.- Otros actores del conflicto
- 4.- Manejo de los conflictos
- 5.- Lecciones

III.- Lucha contra los remanentes de Sendero Luminoso

- 1.- Un choque abrupto con la realidad
- 2.- La verdad sobre sendero Luminosos
- 3.- La nueva estrategia antisubversiva
- 4.- La difícil implementación de la estrategia

Cuarta Parte

NUESTRA SALIDA DEL MINISTERIO

Testimonio personal de Gino Costa

INTRODUCCIÓN

ENTRE JULIO DEL 2001 y enero del 2003, un equipo conformado por civiles que habían tenido un rol activo en la denuncia y oposición frontal al régimen de Fujimori y Montesinos, así como en el esfuerzo por recuperar la democracia en el Perú, asumió la conducción del Ministerio del Interior —primero durante la gestión de Fernando Rospigliosi y luego en la de Gino Costa—, llevando al sector nuevos estilos de gestión, así como impulsando en la Policía Nacional del Perú (PNP) un proceso de reformas novedoso, importante y con aceptación ciudadana.

La salida abrupta de todo el equipo al finalizar enero del 2003, por la falta de apoyo del presidente de la República al esfuerzo de reforma, truncó, por lo menos momentáneamente, esa experiencia, y determinó el retorno de sus integrantes a labores fuera de la administración pública.

A quienes habíamos estado involucrados en el proceso —no por nada provenientes, la mayoría, de organizaciones de la sociedad civil y el periodismo, ámbitos en los que la reflexión sobre la práctica es lo corriente— nos parecía que había mucho que analizar y sistematizar sobre lo vivido; que en la vorágine de los acontecimientos, no habíamos podido ordenar las ideas, sacar conclusiones de los aciertos y errores cometidos y, sobre todo, devolver a los ciudadanos una reflexión sobre cómo habíamos enfrentado el encargo de gestión pública que habíamos asumido.

Afortunadamente, un viejo amigo, George Vickers, representante para América Latina del Open Society Institute, quien había conocido y apoyado el proceso desde su inicio, nos propuso que escribiéramos sobre el proceso vivido. Aprobó, así, un proyecto que nos permitió dedicar parte de nuestro tiempo a esta labor, brindándonos los recursos para la publicación del trabajo y su posterior difusión.

En los meses que siguieron a la salida del ministerio, conformamos un grupo de reflexión. Además de Rospigliosi y Costa, integraron el grupo Carlos Basombrío, quien fue viceministro del segundo y jefe del Comité de Asesores del primero; Ricardo Valdés, quien fue jefe del Comité de Asesores de Costa y luego se desempeñó como viceministro de Rospigliosi; y Dante Vera, quien jugó un papel clave en el manejo de temas de orden público y de lucha antiterrorista, tanto con Rospigliosi como con Costa y que fue, hasta abril del 2004, jefe del Comité de Asesores de Fernando Rospigliosi.

El grupo comenzó a abordar la discusión de los diferentes temas de nuestra gestión. Este espacio no había existido durante la vorágine vivida en el Ministerio del Interior. Luego de los primeros intercambios de opinión se encomendaron los primeros borradores de este trabajo.

Sin embargo, en el Perú, la historia da siempre giros inesperados. Así, Fernando Rospigliosi, ante la insistencia de Beatriz Merino, la nueva presidenta del Consejo de Ministros, regresó al Ministerio del Interior en julio del 2003, sólo siete meses después de la salida de Costa y como consecuencia del estrepitoso fracaso de la decisión de poner a un hombre del “partido” a cargo del sector. Con ello, se reabrieron las posibilidades de continuar el proceso de reforma policial durante los nueve meses que Rospigliosi duró en el cargo. Asimismo, el proyecto de escribir a cinco manos un libro sobre nuestra experiencia, todavía en una fase muy inicial, se cerró definitivamente.

En efecto, con Rospigliosi regresaron a Interior Ricardo Valdés como viceministro y Dante Vera como jefe del Comité de Asesores. Carlos Basombrío apoyó la nueva gestión por fuera de la estructura formal del ministerio, asesorando en algunos temas importantes a Rospigliosi; junto con Gino Costa —que no mantuvo ningún vínculo laboral con el ministerio—, integraron la Comisión de Modernización de la Policía Nacional, una suerte de órgano consultivo del ministro Rospigliosi. Para quienes regresaron a trabajar al ministerio, las reflexiones de los meses previos fueron muy importantes, e influyeron significativamente en las decisiones que adoptaría la segunda gestión de Fernando Rospigliosi.

En el nuevo escenario estaba claro que ni Rospigliosi ni Valdés ni Vera podían continuar en el trabajo del libro, y que esta responsabilidad recaería en Costa y Basombrío. Si bien aprovechamos los aportes del grupo de reflexión, la responsabilidad por lo dicho aquí es exclusivamente nuestra.

El trabajo es, así, una reflexión centralmente dedicada a la primera etapa del proceso, la que culmina con la salida de Costa en enero del 2003. Las referencias a los acontecimientos de la segunda gestión de Fernando Rospigliosi, presentes a lo largo del texto, no pretenden ser sistemáticas y se

incluyen sólo para darle al lector claridad acerca del de venir de una serie de procesos que se habían iniciado antes.

El libro, que es un testimonio de nuestra gestión, está dividido en tres grandes partes. La primera, que incluye la presentación del inusual equipo que se constituyó en el Ministerio del Interior, consiste en una presentación de los principios que animaron nuestra gestión institucional y la conducción de la seguridad interior en las tres más importantes áreas en que ésta se divide, a saber: orden público, lucha contra el terrorismo y seguridad ciudadana. Cabe anotar que, guardando las distancias, nuestros principios de gestión son aplicables a otras esferas de la administración pública.

La segunda parte del libro está dedicada a analizar el proceso de reforma policial desde los distintos ángulos en que se desarrolló, a saber: la desmilitarización de la función policial; la lucha contra la corrupción y la depuración del cuerpo de oficiales; la puesta en práctica de una nueva estructura orgánica, tanto en el nivel general como en el de la unidad policial básica, la comisaría; el bienestar policial y la labor de la Defensoría del Policía; y los cambios introducidos en el sistema de educación policial. Este capítulo también da cuenta de la metodología de trabajo utilizada para acometer el difícil proceso de reforma policial y concluye con una sección en la que se analizan las tensiones que la reforma originó y las dificultades que éstas causaron en el proceso de cambios.

La tercera parte del libro está referida a la conducción de la seguridad en las tres áreas ya descritas. Mientras que en la segunda parte del libro damos cuenta de la manera en que respondimos al desafío de reformar y modernizar la PNP —los problemas que encontramos, lo que nos propusimos hacer, lo que pudimos hacer y lo que se quedó en el tintero, así como lo que queda pendiente por hacer en el futuro—. En la tercera parte explicamos cómo enfrentamos el desafío de mantener y restablecer el orden público en circunstancias de mucha turbulencia social, combatimos los remanentes del terrorismo y nos esforzamos por mejorar la seguridad ciudadana.

Es interesante notar que esto debió hacerse en el marco de un proceso de cambios dentro de la institución policial que generó muchas tensiones, y en un escenario político caracterizado por el desbalance de expectativas sociales y por el intento de la oposición política de magnificar los problemas de seguridad, incluyendo entre ellos un supuesto rebrote de la actividad terrorista. Tanto el proceso de reforma policial como el manejo de la seguridad pública debieron hacerse, además, en especiales condiciones de austeridad fiscal.

El libro cierra con un testimonio personal de Gino Costa en el que da cuenta de detalles inéditos de los hechos ocurridos en los días que precedieron a su salida del ministerio y la de Fernando Rospigliosi del Consejo Nacional de Inteligencia.

Queremos agradecer muy especialmente a George Vickers y al Open Society Institute por el apoyo financiero brindado y por la paciencia con la que ha esperado la culminación de este trabajo. También agradecemos al Instituto de Estudios Peruanos, que ha administrado este proyecto y publica este libro. Este hecho es significativo para nosotros por cuanto el nuestro es más un testimonio que una obra académica, y el Instituto de Estudios Peruanos normalmente publica estas últimas y no las primeras. También a Carla Villalobos y Nélida Gandarillas por su apoyo en el trabajo secretarial.

El lector estará, pues, ante un testimonio de parte de una experiencia muy reciente, que conserva fresca la pasión que genera la cercanía de los acontecimientos. Empero, aunque sin aspiración académica, buscamos ofrecerles un recuento serio y riguroso de la experiencia vivida. Más importante aún, queremos demostrar que en la administración pública peruana es posible hacer las cosas bien y lograr, pese a las enormes limitaciones materiales, resultados tangibles e importantes. El lector juzgará hasta qué punto lo logramos.

Lima, mayo del 2004

UN EQUIPO CIVIL BASTANTE INUSUAL EN EL MINISTERIO DEL INTERIOR

EL GRUPO DE CIVILES que durante los 18 primeros meses del gobierno del presidente Alejandro Toledo condujo la seguridad pública en el Perú fue, cuando menos, bastante inusual, sobre todo tratándose del Ministerio del Interior. Su característica principal consistió en que la mayoría de sus miembros más importantes tenía una trayectoria democrática en la lucha por los derechos humanos. Así, por ejemplo, Fernando Rospigliosi, el primer ministro del Interior del nuevo gobierno democrático, desde su columna semanal en *Caretas* había combatido de manera implacable al gobierno de Fujimori y Montesinos, y también había trabajado en la Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH), al igual que Dante Vera y Manuel Boluarte. Vera, asesor en Inteligencia participó de manera activa en la conducción de importantes operaciones de restablecimiento del orden público, así como en intervenciones contrasubversivas y antinarcóticas en los ríos Ene, Apurímac y Huallaga. Luego, durante la segunda gestión de Rospigliosi, fue jefe del Comité de Asesores. Boluarte fue asesor de prensa de las dos gestiones de Rospigliosi y en la de Costa.

Susana Villarán, defensora del Policía y ministra de la Mujer durante el gobierno de transición del presidente Valentín Paniagua, venía del Instituto de Defensa Legal (IDL) y de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, de la que fue secretaria ejecutiva a mediados de los años noventa. Éste también fue el caso de Miguel Huerta, quien había sido secretario ejecutivo adjunto de la Coordinadora y se desempeñó primero como secretario permanente de la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y después como Defensor del Policía.

Rosa Mavila, una abogada combativa y destacada catedrática universitaria, fue la procuradora del ministerio para Asuntos Judiciales y Terrorismo, después de haber sido secretaria general del ex ministro de Educación Nicolás Lynch y asesora de la Iniciativa Nacional Anticorrupción creada por Diego García Sayán durante el gobierno de transición. Posteriormente, Mavila fue secretaria ejecutiva de la Comisión de Reestructuración del Poder Judicial y asesora del Acuerdo Nacional por la Justicia. Luego de la salida de Lynch de Educación, con Mavila llegaron a Interior José Luis Velásquez Savatti, Aldo Figueroa Navarro y Alberto Retamozo. El primero había sido jefe del comité de asesores de Lynch y se desempeñaría como enlace con el Congreso de la República. Al igual que Mavila, Aldo Figueroa había estado en Justicia antes de pasar a Educación, desempeñándose en ambos casos, al igual que en Interior, como jefe de Asesoría Jurídica. Hoy es vocal de la Corte Superior de Justicia de Lima. Retamozo, que fue auditor general en Educación, se desempeñó como asesor del ministro del Interior en asuntos de auditoría y control. Otro puntal del equipo fue Doris García, productora de televisión de infatigable creatividad y por ello clave en las campañas de difusión.

Carlos Basombrío, viceministro del Interior durante la gestión de Gino Costa y jefe del Comité de Asesores de Fernando Rospigliosi, trabajó —casi desde su fundación— en el IDL y la revista *Ideele*. Al igual que APRODEH, tanto el instituto como la revista jugaron un importante papel en la lucha por el Estado de Derecho y los derechos ciudadanos durante las dos últimas décadas del siglo XX.

Gino Costa había trabajado con Naciones Unidas en el Centro de Derechos Humanos de Ginebra y en misiones de paz en Centroamérica. En El Salvador participó activamente en la creación de la Policía Nacional Civil. De regreso al Perú, durante el gobierno de transición fue defensor adjunto para los derechos humanos de la Defensoría del Pueblo y presidente del Instituto Nacional Penitenciario. En la Defensoría del Pueblo trabajó con jóvenes y destacados profesionales como Rubén Vargas, Ximena Sierralta, Gisella Vignolo, Carlos Romero, Nataly Ponce, Luis Vásquez, Raúl Carrasco, Wilmer Aranzamendi y Luis Mauri, quienes también se integraron al equipo de Interior.

Rubén Vargas, director de Seguridad Nacional, conformó con Dante Vera y José Luis Velásquez el excelente equipo de operadores políticos que tuvo el ministerio para la solución pacífica de conflictos, y dirigió la labor de los comisionados para la paz y el desarrollo que se nombraron en Ayacucho —Wilmer Aranzamendi—, Satipo —Luis Mauri— y Tingo María —Demetrio Manche—. Carlos Romero fue inicialmente el encargado del destacado trabajo que se hizo, desde la Defensoría del Policía, con las

viudas y los policías discapacitados, y luego asumió la secretaría permanente de la Comisión de Derechos Humanos y la coordinación con las rondas campesinas.

Otros destacados jóvenes profesionales, como Mario Reggiardo y Dimitri Senmache, tuvieron la suerte de adquirir experiencia en la función pública a muy temprana edad. Reggiardo organizó la Oficina de Asuntos Internos, para la cual reclutó a otros abogados contemporáneos suyos, entre quienes destacó Leonardo Caparros, actual jefe de esa unidad. Ninguno de los jóvenes mencionados tiene aún treinta años.

La trayectoria democrática del principal núcleo de dirección y la juventud de sus más inmediatos colaboradores se enriqueció con el concurso de un grupo de selectos administradores y gerentes de orígenes diversos, reclutados progresivamente para modernizar la gestión del ministerio. Entre ellos se contaban Ricardo Valdés Cavassa, Carlos Bustamante Jara, Emma León Velarde, Rafael García Melgar, María Jesús Gamarra, Alicia Zambrano, Adolfo Gazzo, Marusia Ruiz Caro, Katherine Barnickel y Miguel Castro Iglesias. Valdés, jefe del Comité de Asesores de Gino Costa y viceministro durante la segunda gestión de Fernando Rospigliosi, venía de trabajar en la Corporación Andina de Fomento en Caracas, mientras que Bustamante había jugado un papel protagónico en la modernización del Instituto Peruano de Seguridad Social durante la gestión de Luis Castañeda Lossio. León Velarde, Gamarra y Zambrano también tenían una larga y rica experiencia en el sector público, a diferencia de García Melgar, Gazzo, Ruiz Caro y Barnickel, cuya experiencia profesional se había desarrollado en el sector no gubernamental o en el privado.

Complementaron el equipo de dirección del ministerio respetados oficiales en retiro de la PNP, como los generales Juan Zárate Gambini —director general de Inteligencia—, Luis Malásquez Durand —director de la Oficina de Control Interno— y Leonardo Demartini Salas —director general de la Dirección General de Control de Servicios de Seguridad, Control de Armas, Munición y Explosivos de Uso Civil (DISCAMEC)—, el coronel PNP(r) Óscar Quea Velaochaga —de la Oficina de Control de Drogas— y el comandante PNP(r) Rubén Rodríguez Rabanal. También formó parte del equipo el general de la Sanidad Martín Solari de la Fuente. Si hay un funcionario de alto nivel que representa la continuidad institucional es él, pues fue nombrado viceministro del Interior por Fernando Dianderas, ratificado en el cargo por Antonio Ketín Vidal, nombrado jefe del Comité de Asesores y luego secretario general por Rospigliosi, cargo en el que siguió con Costa, Sanabria y nuevamente con Rospigliosi. Sólo el coronel Quea tiene similar continuidad, salvo que en su caso siempre en la Oficina de Control de Drogas.

La llegada al ministerio de profesionales con esta trayectoria fue posible gracias a la invitación que el presidente Alejandro Toledo le cursara a Fernando Rospigliosi para que se hiciera cargo de la cartera de Interior y a la libertad que le dio para dirigirla. El ingreso de un grupo como el de Interior se vio favorecido por el tremendo desprestigio que afectó a los militares y a los policías que dirigieron el ministerio durante el régimen de Fujimori y Montesinos, la mayoría de ellos comprometidos con actividades delictivas.

Otros grupos de civiles, menos cohesionados que el de Interior, también pasaron a dirigir el Ministerio de Defensa y el Consejo Nacional de Inteligencia. En Inteligencia, los sucesivos cambios en la conducción institucional impidieron que se produjera una verdadera reforma. El fracaso de sucesivas gestiones civiles o su abrupta interrupción llevaron al presidente Toledo a nombrar primero a un almirante en retiro —Alfonso Panizo— y luego a un ex general del Ejército —Daniel Mora— al frente de la institución, acabando así con el corto esfuerzo por poner Inteligencia en manos civiles. En Defensa, Aurelio Loret de Mola inicialmente optó por constituir un equipo de asesores integrado en su mayoría por oficiales en retiro; una vez aprobada la nueva ley del ministerio, a fines del 2002, incorporó a algunos civiles en la nueva estructura, pero mantuvo también una importante presencia de oficiales retirados, entre ellos uno de sus dos viceministros. La decisión de reemplazar a Loret de Mola por el general Roberto Chiabra, hasta entonces comandante general del Ejército, no hace sino confirmar las sospechas de que, al igual que en Inteligencia, la conducción civil del Ministerio de Defensa y de la reestructuración de las Fuerzas Armadas ha llegado a su fin, por lo menos temporalmente.

En el Perú hay una larga tradición de ministros del Interior civiles. Interior no sólo es el ministerio de la Policía sino también de gobierno —hasta hace unas décadas era el Ministerio de Gobierno y Policía— y ésta es la razón por la cual tradicionalmente estuvo a cargo de operadores políticos de peso, por lo general miembros del partido de gobierno y personas de mucha confianza del presidente de la República. Esta tradición se quiebra con los gobiernos militares de Velasco Alvarado y Morales Bermúdez (1968-1980). La violencia terrorista de los ochenta obligó a los gobiernos democráticos a poner la seguridad interna crecientemente en manos de militares —a través de la declaratoria de estados de emergencia y la constitución de comandos político-militares— o de civiles inescrupulosos, como Agustín Mantilla.

Una excepción importante, aunque no única, fue la gestión de don José María de la Jara y Ureta, primer ministro del Interior de la segunda administración de Fernando Belaunde. Contra la creciente demanda de los principales partidos políticos, los medios de comunicación y la opinión pública, De la Jara resistió el otorgamiento de plenos poderes a las Fuerzas Armadas, y terminó renunciando luego de la muerte de un estudiante en el Cuzco a manos de las fuerzas policiales. Ya en la década de los años noventa, Fujimori y Montesinos consolidaron la tendencia de militarizar la seguridad interior, entregando la cartera primero al Ejército y luego, a partir de 1997, a la propia Policía, conducida por el general PNP Fernando Dianderas Ottone.

Durante este período, Montesinos dirigió el sistema de seguridad del país desde el Servicio de Inteligencia Nacional (SIN), y el Ministerio del Interior se convirtió, junto con el Ministerio de Defensa, en una de sus más importantes fuentes de recursos humanos y materiales. Estos recursos sirvieron para que, desde el SIN, Montesinos hostilizara, chantajeara o comprara la lealtad de políticos, empresarios, magistrados y periodistas, con el único propósito de perpetuarse en el poder junto con Fujimori. Para contar con el favor de las instituciones policial y militar, Montesinos manipuló políticamente los ascensos y promovió a sus incondicionales, con quienes robó y a quienes dejó robar.

Con la sola excepción del general PNP(r) Antonio Ketín Vidal Herrera, ministro del Interior durante el gobierno de transición, todos los responsables de la cartera entre fines de los años ochenta y el nuevo milenio, incluyendo a Mantilla y Dianderas, están presos o prófugos de la justicia peruana, procesados por gravísimos hechos de corrupción. En efecto, la corrupción —en particular la que afectó a los aparatos de Seguridad, Defensa e Inteligencia— fue la carga más pesada que heredó el nuevo gobierno democrático. El combate a la violencia terrorista de los años ochenta y principios de los noventa produjo gravísimas violaciones de los derechos humanos que comprometieron a las fuerzas del orden, entre ellas a la PNP, como ha quedado meridianamente establecido por la Comisión de la Verdad y la Reconciliación. Enfrentar esta herencia requería reconocer y superar los graves problemas de corrupción y abuso del pasado reciente, para así iniciar el lento proceso de restablecimiento de la pérdida confianza ciudadana. Ése fue el propósito principal de la reforma policial que iniciamos.

En efecto, el más importante desafío de nuestra gestión fue poner orden en la casa, depurar a los elementos vinculados a las actividades mafiosas del viejo régimen y enfrentar toda forma de corrupción y abuso, pasada y presente. El desprestigio al que el régimen anterior llevó a las Fuerzas Armadas y a la PNP nos dio la oportunidad de introducir cambios que, en otras circunstancias, no habrían sido posibles. No obstante, también es preciso reconocer las dificultades de garantizar un manejo democrático del orden público y la seguridad interior en un contexto de gran conflictividad social, resultado del desembalse de expectativas ocasionado por las promesas electorales y por la represión de éstas durante el régimen autoritario.

PRINCIPIOS QUE ORIENTARON NUESTRO TRABAJO

I. Principios de nuestra gestión institucional

Nuestra gestión institucional se caracterizó por ciertos principios que es preciso explicitar. Ellos no fueron definidos de antemano sino que se desarrollaron a lo largo de los 18 meses que duraron las gestiones de Fernando Rospigliosi y Gino Costa. Para comenzar, había que formar un equipo civil. No era tarea fácil porque entre el gobierno militar —los años setenta—, el terrorismo —los ochenta— y el autoritarismo —los noventa—, los civiles habían quedado al margen de las políticas de seguridad. Por ello, mucha experiencia civil en esta materia no había. La experiencia que sí hubo fue la aportada por los oficiales en retiro. Tanto la selección de éstos como de los civiles se hizo sobre la base de tres criterios: competencia profesional, honestidad e iniciativa. Estos atributos debían ponerse al servicio del cambio civil y democrático de la gestión del ministerio y de la PNP. Éramos conscientes de que dadas las limitaciones fiscales, tal cambio debía llevarse a cabo en condiciones de gran austeridad y en un contexto particularmente difícil, marcado por la herencia autoritaria, de un la-do, y el desembalse inevitable de expectativas sociales largamente reprimidas, por el otro.

Los principios que inspiraron nuestra gestión se pueden resumir en los siguientes: con actitud de cambio y liderazgo, se empiezan a resolver los problemas; nuestra labor es servir; a más transparencia, menos corrupción; el personal es nuestro recurso más importante; la iniciativa, la innovación y la competencia profesional se premian; la mala conducta se castiga, no se encubre; los recursos no son insuficientes sino están mal administrados; si te faltan recursos, haz alianzas estratégicas con quienes los tengan; terceriza los servicios que otros pueden hacer mejor que tú; y, si faltan policías, sobran vecinos con voluntad de participar.

1. Con actitud de cambio y liderazgo, se empieza a resolver los problemas

Estábamos convencidos de que el cambio requería una nueva actitud, una actitud de cambio, y que ésta era más importante que los recursos. Para otros, no es posible reformar las instituciones sin recursos adicionales. Para nosotros, la reforma era imprescindible para conseguir los recursos que permitan obtener un mejor equipamiento e incorporar en los procesos las tecnologías más modernas. Pero sin reforma, sin cambio de actitud, eso no es posible, pues mientras subsistan la corrupción y la mala gestión, los recursos siempre serán insuficientes, y los que se consigan adicionalmente, serán mal utilizados. Por ello, la reforma propuso como tareas centrales erradicar la corrupción y gerenciar bien los recursos humanos y materiales. Para hacerlo, apostó decididamente por la probidad, la transparencia, la austeridad y la competencia profesional en el manejo de los recursos, como condiciones para reducir al mínimo la corrupción y sacar el mejor provecho de lo disponible.

Asumimos que los problemas que enfrentábamos debían ser encarados decididamente con los recursos que teníamos a nuestra disposición. La magnitud de los problemas o la insuficiencia de medios no podían justificar la inacción ni la inoperancia. Ante ellas no cabía el lamento ni la queja, como suele ocurrir entre nosotros, sino la acción entusiasta y creativa. Compartíamos la idea de que la suma de iniciativas en distintos campos contribuiría a que, gradualmente, saliéramos del círculo vicioso de la pasividad, la desidia y la indiferencia, para entrar al círculo virtuoso de las iniciativas, las respuestas y las soluciones creativas frente a los problemas.

Objetivos claros y una hoja de ruta para cumplirlos son imprescindibles en el desarrollo de una buena gestión. Más importante aún es tener la capacidad de organizarse para materializarlos, y aún más lo es contar con la capacidad de persuadir a los responsables de esta tarea de su urgencia, importancia y

trascendencia. Sin el convencimiento —por lo menos de un grupo de líderes— de que los cambios son necesarios, posibles y convenientes, éstos no se harán realidad. La experiencia nos indica que es más difícil poner en práctica los objetivos que uno se propone que identificar esos objetivos. Por ello, otorgamos gran importancia a la capacidad de transformar las ideas en objetivos, y éstos en acciones concretas. Para hacerlo es preciso aprender a trabajar en equipo y saber escuchar. También es necesario reconocer que el liderazgo se gana en la acción y contribuye al cambio si se expresa con el ejemplo.

El liderazgo consiste en estimular a colegas y colaboradores no sólo a que identifiquen con claridad los problemas, obstáculos y dificultades que impiden un mejor desempeño de la función, sino a encontrar las soluciones a los problemas y la forma de superar los obstáculos y las dificultades. Esto fue especialmente difícil por las características verticales de la institución policial y el mando militar al que ésta había estado sometida durante la última década, lo que explica la inercia, la pasividad y la resistencia al cambio.

Los cambios que nos propusimos llevar a cabo eran de tal magnitud y los factores contrarios al mismo de tal envergadura, que se requería un gran esfuerzo de liderazgo y de voluntad para convencer de su urgencia, necesidad y factibilidad. Si bien este liderazgo tenía que expresarse al más alto nivel, debía contagiarse a todas las instancias de decisión del ministerio y la PNP, para hacer posible la materialización de los cambios propuestos. Por eso, siempre insistimos en que los cambios tenían por objeto no sólo brindar un mejor servicio policial a la ciudadanía sino también dignificar la función policial. Ninguno de estos propósitos podía alcanzarse sin la activa participación de los miembros de la institución policial, cada uno de los cuales debía, a su manera, convertirse en un protagonista del cambio.

2. *Nuestra labor es servir*

El segundo principio que caracterizó nuestra gestión es que consideramos que nuestro rol, tanto en el ministerio como en la Policía, era servir de manera eficiente, rápida y lo más personalizada posible a los usuarios del servicio policial, que son todos los hombres y mujeres del Perú, sin distinción alguna, así como las instituciones públicas y privadas del país. Este principio concuerda con la primera norma del Código de Conducta para los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley, que define el trabajo policial como un servicio público. Habíamos llegado al ministerio para servir y no para servirnos del poder. De igual manera, la función principal de la Policía es servir y no servirse de su cargo, como ocurre con muchos policías que con el pretexto de no estar bien remunerados, se dedican a aprovechar su autoridad en beneficio propio. Por obvio que parezca este principio, es imperativo insistir en él, no sólo a nivel del discurso sino de la práctica concreta y del ejemplo, pues como nos lo demuestra la realidad cotidiana, la idea de servirse del poder está muy extendida en el Perú y es parte importante de nuestra cultura política.

En el ministerio, predicar con el ejemplo consistía en atender con prontitud a quienes —incluyendo a los miembros de la PNP, ocuparan o no cargos en la institución— quisieran conversar con las más altas autoridades del sector. La alta dirección del ministerio adoptó un conjunto de medidas destinadas a permitir al público, tanto externo como interno, el más rápido acceso a las más prominentes autoridades del sector. Esta política de puertas abiertas, que demandaba una tremenda inversión de recursos por parte de las autoridades del ministerio, permitió que se hiciera todo lo posible por escuchar y atender personalmente al mayor número de interlocutores. No siempre fue posible hacerlo, pero se realizó el esfuerzo.

Hacer realidad este objetivo también implicaba favorecer el contacto directo, fuera éste personal o telefónico, frente a los procedimientos establecidos que privilegian los trámites escritos, que son impersonales, extremadamente lentos y por lo general ineficientes. Con frecuencia, ciudadanos que habían llamado al ministerio o habían hecho llegar sus comunicaciones escritas recibían —para su sorpresa— la visita o la llamada telefónica de funcionarios interesados en resolver los problemas planteados.

Ésta es la actitud que queríamos que imperara en las comisarías, para que los ciudadanos denunciaran y compartieran con la Policía los problemas que enfrentan en las calles, en lugar de negarse a hacerlo por considerarlo una pérdida de tiempo. El mayor PNP Julio Díaz Zuloeta, comisario de Cruz Blanca, Huacho, ganador del primer concurso de comisarías llevado a cabo en el departamento de Lima, es un buen ejemplo de cómo esta actitud empezó a contagiarse. En efecto, la evaluación que hicieron los usuarios de su trabajo y el de sus colegas arrojó resultados muy favorables, principalmente por tres motivos. Primero, porque la atención al público en la comisaría se había vuelto rápida, amable y eficiente. Segundo, porque la Policía había hecho un gran trabajo para restablecer la confianza de los ciudadanos en ella y para organizarlos. Tercero, porque la población apreciaba mucho contar con los números telefónicos de la comisaría y del comisario —en este caso un celular—, que fueron repartidos a los vecinos por el mayor Díaz. Más importante aún, los vecinos sabían que si llamaban a esos teléfonos serían atendidos de manera personal y oportuna. Ese solo hecho otorgó seguridad a los ciudadanos.

Es difícil saber hasta qué punto el ánimo de la alta dirección de atender con prontitud, con amabilidad y con eficiencia los requerimientos de la ciudadanía hizo carne en las autoridades y funcionarios del sector. Es obvio que aquí hay mucho camino por recorrer. El personal policial es normalmente muy solícito y eficiente en atender un requerimiento de su superior jerárquico, y ni qué decir del jefe del sector, pero está mucho menos dispuesto a mostrar el mismo celo cuando quien solicita el servicio es un ciudadano.

Con el propósito de reducir la brecha con la comunidad, se creó una línea telefónica gratuita — luego se crearían más— que permitió la comunicación directa de cualquier persona con el ministerio, desde cualquier punto del país. No siempre las demandas formuladas pudieron ser atendidas oportunamente, entre otras razones, porque el comando de la PNP era renuente a que un equipo civil del ministerio manejara una comunicación directa y en tiempo real con las unidades policiales a nivel nacional, ignorando el sacrosanto principio del “conducto regular”, según el cual toda solicitud o pedido debe ser tramitado por los canales establecidos y de acuerdo con los procedimientos determinados. Éstos, al igual que en el resto del sector público, son lentos, formales e ineficaces. Sin embargo, son muy eficaces en proteger al policía corrupto o abusivo, aunque esto a la larga melle la confianza ciudadana en la institución.

Éste se convirtió en un asunto de permanente tensión entre la alta dirección del ministerio y el comando policial, entre los viejos y los nuevos métodos y prácticas, entre el mal entendido concepto de proteger a la institución y la necesidad de servir al usuario, entre el afán de mantener el carácter cerrado de la organización y los esfuerzos de apertura y transparencia, entre el reclamo de preservar la autonomía institucional y el deseo de poner la institución al servicio de la ciudadanía.

Este conjunto de esfuerzos, no exento de dificultades, permitió que el ministerio, tradicionalmente ajeno al contacto ciudadano, cerrado sobre sí mismo y apartado de la comunidad, se fuera convirtiendo en un espacio de encuentro al que podían acceder sin dificultades representantes de las organizaciones gremiales de todo tipo, incluyendo, por supuesto, a las del sector privado.

Los primeros en llegar fueron los miembros de los comités de autodefensa del distrito de Pangoa, en la provincia de Satipo, departamento de Junín. Su visita se produjo pocos días después de que nosotros empezáramos a trabajar en el ministerio, luego de que cuatro policías cayeron acribillados por una columna senderista en la margen izquierda del río Ene. Llegaron y se les abrieron las puertas del ministerio de par en par, y así se mantuvieron durante 18 meses. No sólo se los escuchó sino que se estableció con ellos una mesa de trabajo en la que se incorporaron representantes de todos los sectores que tenían alguna relación con los problemas de seguridad y desarrollo de Pangoa. Una de las últimas reuniones que presidió Gino Costa en el ministerio, poco antes de su salida, fue, precisamente, con los alcaldes y representantes de los comités de autodefensa —integrados por nativos y colonos— de Ayacucho, así como con las flamantes autoridades regionales. A esta reunión asistieron representantes de todos los sectores, incluyendo a otros ministros, como Jaime Quijandría, de Energía y Minas.

Esta política de puertas abiertas, de servicio pronto, amable, respetuoso y especialmente eficiente a la ciudadanía, y de encuentro y concertación entre las autoridades y las organizaciones sociales, se

practicó en todas las acciones realizadas durante nuestra gestión. Ella se enmarcó en lo que el presidente del Consejo de Ministros, Roberto Dañino, había definido como uno de los tres grandes objetivos del gobierno del presidente Alejandro Toledo, a saber, el de poner al Estado y sus instituciones al servicio de los ciudadanos.

3. A más transparencia, menos corrupción

El tercer principio, referido a la apertura y transparencia de nuestra gestión, va muy bien de la mano con el segundo. En efecto, el esfuerzo por servir rápida, eficiente y personalmente pasa por estimular la apertura y transparencia de la gestión, porque asume que los recursos de la PNP —en especial la información— son bienes públicos. La apertura y la transparencia son, además, valiosas armas contra la corrupción y el manejo irregular de los recursos.

Las más saltantes iniciativas en esta esfera fueron las siguientes:

Primero, el Ministerio del Interior participó de manera activa en los esfuerzos, finalmente exitosos, por perfeccionar la Ley de Acceso a la Información Pública promovidos y encabezados por el Consejo de la Prensa Peruana.

Segundo, se creó una página web en la que, en tiempo real, se compartía con el público la documentación más relevante sobre nuestro trabajo, nuestro presupuesto, nuestras adquisiciones; en suma, nuestras decisiones. Este trabajo de apertura y transparencia fue iniciado por el gobierno de transición, que creó el portal gubernamental.

Tercero, con los medios de comunicación se establecieron relaciones muy fluidas. Así, por lo menos una vez por semana se organizaban conferencias de prensa sobre nuestra gestión y los temas de interés del sector. La prensa era siempre invitada, sin discriminación alguna, a los viajes del ministro al interior del país, especialmente a las cuencas cocaleras, en las que, además, se asentaban los remanentes de la subversión. Esta política fue incluso más allá, pues expresó un deseo de constituir una alianza estratégica —informal, por supuesto— con los medios de comunicación, no sólo contra las taras heredadas —en especial el abuso y la corrupción policial— sino a favor de la reforma y la modernización policial.

Cuarto, tratándose de la lucha contra la corrupción, especialmente allí donde ésta había sido más escandalosa, se invitó a Proética para que fiscalizara la licitación de los uniformes. Éste fue un mecanismo nuevo, tendente a hacer transparente la gestión pública, por el que una institución no gubernamental asumió una función que hasta ese entonces había estado exclusivamente en manos de los órganos de control del sector público. Esta intervención dio buenos resultados, si no sobre la calidad de la tela escogida para las camisas por la PNP —que no fue la selección más feliz—, sí sobre la limpieza de un proceso que permitió al tesoro público realizar un importante ahorro. Proética ha vuelto a ser invitada para fiscalizar nuevas licitaciones, especialmente la de la gasolina para la PNP.

4. El personal es nuestro recurso más importante

El mejor recurso, sobre todo en una institución de servicio como la PNP, es su personal. La mejor manera de hacer un buen uso de éste, y de maximizar su producción y productividad, es respetándolo y protegiéndolo. Por este motivo, la Comisión de Reestructuración otorgó mucha importancia a los diálogos directos con el personal de la institución, incluyendo, por supuesto, al personal subalterno. Fueron estos diálogos los que dieron origen a instituciones novedosas como la Defensoría del Policía o la Oficina de Asuntos Internos, entre otras iniciativas.

En el contexto de la reforma policial, nuestra gestión otorgó una importancia muy grande al mejoramiento de las condiciones de bienestar y de trabajo del personal policial. Por ello, no fue casualidad que nuestra primera iniciativa importante fuera la creación de la Defensoría del Policía,

institución a la que se le dio todo el apoyo pa-ra que se hiciera realidad y a la cabeza de la cual se nombró a Su-sana Villarán, una ex ministra de Estado largamente identificada con la lucha por los derechos humanos.

Fue esta misma convicción la que llevó a que, menos de dos meses después de haberse iniciado la gestión, se constituyera la Comisión de Viudas y Personal con Discapacidad. Fue gracias a una recomendación hecha por esta instancia que, en el marco presupuestario existente, se realizaron los máximos esfuerzos para otorgarles a los policías con discapacidad y a las mujeres viudas de efectivos policiales caídos en el cumplimiento de sus funciones el derecho a carburante que tenían reconocido por ley, pero que desde que esta norma se promulgara, nunca se había hecho efectivo.

También se reconoció públicamente la deuda del Estado con los policías y se utilizaron los primeros 18 millones de dólares repatriados de la corrupción para comprarles a éstos nuevos uniformes.

Fue el mismo principio el que explica el insistente reconocimiento público de la alta dirección a la labor de los efectivos policiales y la decidida defensa de ellos en situaciones particularmente difíciles, como cuando un congresista adujo haber sido agredido por efectivos policiales y desató un cargamontón sobre la PNP. La actitud del ministro Rospigliosi en este incidente le generó no pocos problemas políticos, pero le granjeó el cariño de la institución policial, como demostró el hecho de que, a su salida, se convirtiera en la primera —y hasta aho-ra la única persona— a quien se le otorgó la condecoración Cora-zón Policial, creada en esa oportunidad.

El protagonismo que se les dio a los miembros de la PNP en el programa de televisión *Mesa de Debates* y la propia campaña A la Policía se la Respeta fueron expresiones del compromiso por otorgarle dignidad a la función policial, y concretamente a los miembros de la institución.

A pesar de los antecedentes de muchos de los miembros del equipo civil del Ministerio del Interior, vinculados al trabajo en derechos humanos, el grado de identificación entre la alta dirección y los policías de a pie fue bastante sorprendente, y para muchos, inédito.

5. *La iniciativa, la innovación y la competencia profesional se premian*

El quinto principio de la gestión fue que la iniciativa, la innovación y la competencia profesional deben ser premiadas. Existía dentro de la PNP una percepción generalizada de que el éxito en la carrera profesional no se deriva de la calidad del trabajo realizado, del esfuerzo, del sacrificio y de la solvencia profesional, sino de la injerencia política, el servilismo y el pago de favores, cuando no de la propia corrupción.

Esta actitud favorecía, entonces, el acomodo, el amiguismo y la actitud servil en lugar de inculcar el cultivo de valores tales como el esfuerzo, el sacrificio y el mérito. Para comenzar a corregir esta situación se tomaron importantes medidas, entre las que destacan las siguientes:

Primero, la eliminación de toda injerencia en los ingresos a las academias de oficiales y suboficiales. Con este propósito, se invitó a la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) a diseñar, impartir y evaluar las pruebas de conocimiento, componente importantísimo de los exámenes de ingreso.

Segundo, el establecimiento de un sistema de ascensos sin intervención política alguna. En efecto, durante los dos procesos de ascenso que tuvieron lugar en el 2001 y el 2002 fueron eliminadas las prerrogativas de las comisiones de ascensos de aumentar o disminuir arbitrariamente puntos a los concursantes. Esto permitió que, por primera vez en muchos años, no se produjera manipulación alguna en los ascensos.

Tercero, el concurso de comisarías es otro buen ejemplo de este principio. Antecedentes importantes del concurso son los premios anuales que la asociación civil Amigos de la Policía Nacional del Perú otorga desde hace mucho tiempo a los mejores policías.

Cuarto, el seguimiento personalizado desde la alta dirección de los hechos policiales relevantes también contribuyó a incorporar ese principio en la vida cotidiana de la institución policial.

6. *La mala conducta se castiga, no se encubre*

El compromiso público del sector en la lucha contra la corrupción y las violaciones de los derechos humanos, tanto dentro como fuera de la institución, patentizan este principio. Esto fue acompañado con un importante esfuerzo de moralización interna que se tradujo en la depuración de alrededor de 1.000 oficiales, aunque es cierto que no todos ellos estaban vinculados a hechos de corrupción o abusopolicial.

La reestructuración del sistema de control interno y la creación de la Oficina de Asuntos Internos, integrada tanto por personal policial como civil, así como el fortalecimiento de la Comisión de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, son muestras palpables de que este compromiso no era sólo retórico.

Lo mismo se puede decir de la rapidez y severidad con que se reaccionó ante claros hechos de negligencia y abuso policial, como la tragedia en Mesa Redonda y la golpiza a los periodistas en la Plaza Bolívar, en octubre del 2002.

El propio apoyo la Comisión de la Verdad y Reconciliación por parte del Ministerio del Interior y la estrecha relación de trabajo que se estableció con ella dan cuenta de la importancia que otorgamos a hacer realidad este principio.

7. *Los recursos no son insuficientes sino están mal administrados*

El sétimo principio es que los recursos no son insuficientes, sino que están mal administrados. Esta afirmación no pretende ignorar el hecho innegable de que siempre es mejor contar con más que con menos recursos, sino más bien subrayar la importancia de que éstos sean bien administrados y bien utilizados, porque sin una buena gerencia y con una corrupción generalizada, cualquier recurso será insuficiente. Los grandes negociados que, en el pasado reciente, se produjeron en el sector demuestran claramente que el problema no consistió en la falta de recursos —porque aunque insuficientes, los hubo en su momento— sino en que la ineficiencia, la incompetencia y la corrupción impidieron que éstos se utilizaran bien, y en buena medida fueron desperdiciados o terminaron en los bolsillos de unos pocos inescrupulosos.

El capítulo de este libro sobre la corrupción que se presentaba en el sector en el pasado reciente presenta ejemplos palmarios de esta afirmación. Por ello, en tanto los problemas de administración, gerencia y corrupción no sean adecuadamente superados, los recursos adicionales que se puedan obtener no se traducirán en mejoras importantes, en la eficiencia policial ni en las condiciones de trabajo y de bienestar del personal. Por eso, en lugar de exigir recursos para operar el cambio y la modernización, es preciso trabajar por asegurar que aquellos con los que sí se cuenta sean administrados adecuadamente, que se eliminen el despilfarro y la corrupción en el manejo de los mismos y que sean asignados de manera racional e inteligente. Ese solo hecho permitirá tener más recursos de los que se imagina, lo que, a su vez, hará posible atender necesidades largamente postergadas.

Algunos ejemplos sobre esto último. Sin ampliación presupuestal alguna, la mayor eficiencia en la gestión de los recursos del sector permitió, por ejemplo, que los policías discapacitados y las viudas de policías caídos en el cumplimiento de su función recibieran el carburante que les correspondía. Este derecho había sido largamente postergado con el argumento de que no había recursos para ello. Con el mismo argumento, el personal de la PNP no recibe pago por vacaciones desde el año 1995. Gracias a los esfuerzos de la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio, se logró determinar un calendario para el pago gradual de esta deuda a partir del 2003. Esta medida se tomó sin considerar ampliaciones presupuestarias, sólo con el mantenimiento del nivel presupuestario vigente en el 2002.

La buena gestión y la buena administración, en sí mismas, generan nuevas fuentes de ingresos y recursos. Un ejemplo de esto fue el cobro de las primas de seguros por naves siniestradas llevado a cabo por la Oficina General de Administración del Ministerio del Interior (OGA) durante el segundo semestre del año 2001. En efecto, estas primas, que ascendían a casi 4 millones de dólares, no habían sido cobradas. Una vez efectuado el pago, permitieron cubrir una deuda con la compañía de seguros y, al mismo tiempo, proyectar la reparación de varias naves y la compra de aviones y helicópteros que, entre otras funciones, fueran destinados a la formación de futuros aviadores policiales.

Reduciendo gastos innecesarios, la OGA —que sólo maneja de manera directa 5% de los recursos del sector— logró ahorrar aproximadamente 4 millones de dólares, a pesar de que, simultáneamente, unidades del ministerio que requerían fortalecimiento fueron beneficiadas con más recursos. El monto ahorrado fue destinado al alquiler de equipo informático, telefónico y de comunicaciones del ministerio y de la PNP.

Por iniciativa de la OGA, se suscribió un acuerdo con la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), del Ministerio de Justicia, para sanear todas las propiedades del Ministerio del Interior, que ascienden a varios miles. Este saneamiento permitirá la enajenación posterior de aquellas propiedades que ya no sean útiles. Ésta es una tarea de largo aliento, por lo que no estuvimos en condiciones de iniciar el proceso de enajenación de las propiedades de las que se puede prescindir. Pero en el futuro, esta iniciativa permitirá generar recursos, ahí donde éstos estaban ociosos.

En la propia PNP tuvieron lugar ejemplos importantes de lo anotado. En efecto, durante el año 2002, la Dirección de Instrucción y Doctrina, a cargo de las escuelas policiales, recibió un presupuesto notoriamente inferior al que administró durante los años previos. No obstante, pudo realizar varias obras, pequeñas pero importantes, en la Escuela de Oficiales de Chorrillos, incluyendo la transformación de una cancha de básquet al aire libre en un coliseo multiusos.

La buena gestión genera condiciones de credibilidad que facilitan el acceso a nuevas fuentes de recursos, tanto del tesoro público como del sector privado, así como de fuentes multilaterales de crédito y de la cooperación internacional. Por primera vez en muchos años, gracias a una administración transparente y eficaz, el Ministerio del Interior logró recibir donaciones de países como el Reino Unido, Canadá, Alemania y Estados Unidos, tanto para el funcionamiento de la Comisión de Reestructuración como para establecer algunas de las nuevas instituciones surgidas de la reforma policial, como la Defensoría del Policía, la Oficina de Asuntos Internos y los comisionados para la paz y el desarrollo.

Desde el ministerio se realizó, además, un gran esfuerzo por iniciar la negociación de un crédito por 15 millones de dólares con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), tarea que se inició a fines del año 2001 y se plasmó en la firma de un memorándum de entendimiento en enero del 2003. Menos éxito se tuvo en materializar el uso del saldo pendiente de un crédito otorgado por el gobierno japonés al gobierno peruano a fines de la década del noventa. Esta tarea estaba en agenda, pero la falta de experiencia para elaborar el proyecto hizo que no se pudiera materializar antes de enero del 2003.

8. *Si te faltan recursos, haz alianzas estratégicas con quienes los tengan*

El octavo principio, asociado al anterior, fue que ante el carácter limitado de los recursos del tesoro, es necesario encontrar, en otras instituciones públicas y privadas, fuentes complementarias. Esta tarea se inició durante nuestra gestión y hay varios ejemplos de ello. El convenio suscrito con el Comité Internacional de la Cruz Roja durante el gobierno de transición permitió la formación de instructores policiales en derechos humanos y Derecho internacional humanitario, aplicados a la función policial. Este convenio permitió que expertos internacionales de primer nivel y policías de otros países de la región aportaran a la formación de nuestro personal, lo cual no tuvo costo alguno para el erario público pues el financiamiento corrió a cargo del Comité Internacional de la Cruz Roja. Convenios con instituciones no gubernamentales de derechos humanos permitieron llevar a cabo actividades de

capacitación en las escuelas y las unidades policiales, incluyendo las comisarías. Cabe destacar los convenios suscritos con el IDL, Cedro y Opción, entre otros.

Numerosos convenios con universidades públicas y privadas permitieron llevar adelante proyectos vinculados a la reforma policial que el ministerio no hubiera podido realizar por su cuenta, sea por falta de recursos o de expertos. Por ejemplo, la Universidad de Lima colaboró en la realización de una encuesta sobre las condiciones de bienestar y de trabajo del personal policial, cuyos resultados fueron incorporados al informe de la Comisión de Reestructuración y permitieron a la alta dirección del ministerio contar con un instrumento de medición de altísima credibilidad sobre el sentir policial. La PUCP asumió el diseño, la ejecución y la evaluación de las pruebas de ingreso a las escuelas de oficiales y suboficiales, emitió opinión sobre los exámenes para el ascenso de oficiales y se comprometió a trabajar con el ministerio el año 2003 en el rediseño de esas pruebas, para transformarlas en un eficaz instrumento de evaluación. La Universidad del Pacífico trabajó activamente con la Comisión de Modernización en el desarrollo de un nuevo modelo de gestión y administración de los recursos humanos en la PNP. La Escuela Superior de Administración (ESAN) colaboró en el diseño de un nuevo modelo educativo y de liderazgo dentro de la PNP. Todas estas contribuciones fueron gratuitas. Asimismo, la Universidad Privada San Martín de Porres otorgó facilidades especiales para que los alumnos de la Escuela de Oficiales pudieran estudiar, en esta misma escuela, una carrera profesional paralela a sus estudios policiales.

Las empresas privadas también hicieron sus aportes. La Asociación de Bancos donó equipo informático para iniciar el proceso de interconexión entre las comisarías de Lima Metropolitana, y la empresa Trébol-Celima-Roca proporcionó material al costo para refaccionar las fachadas de todas las comisarías de Lima. La asociación civil Amigos de la PNP, que colabora con la institución desde hace varias décadas, continuó con su premiación anual de los mejores policías e hizo posible financiar los estudios necesarios para hacer que la comisaría de Surquillo se convierta en una comisaría modelo. Renombradas empresas privadas de consultoría realizaron estos estudios, destacándose entre ellas Mackinsie, una de las primeras consultoras del mundo, y London Consulting.

Nuestra gestión otorgó especial importancia a la atención del personal policial que quedó discapacitado como consecuencia de la lucha antisubversiva, así como de los deudos de quienes cayeron en ese enfrentamiento o en el ejercicio de la función. Además de los esfuerzos realizados para obtener los recursos que permitieran hacer realidad el derecho a combustible del personal discapacitado y de las viudas, el ministerio suscribió un convenio con el equipo de psicólogos de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, destinado a asistir gratuitamente a quienes requirieran tratamiento psicoterapéutico para superar las secuelas de la violencia. El convenio con el equipo de psicólogas tuvo también por objeto contar con su apoyo para revitalizar el servicio de atención psicológica brindado por la Sanidad Policial.

Otra iniciativa interesante fue la de la Defensoría del Policía, que logró que cinco de los más importantes estudios de abogados de Lima se comprometieran a brindar asesoría legal y defensa judicial, de manera gratuita, al personal policial. Es preciso señalar que la falta de apoyo institucional para los policías que enfrentan procesos judiciales es fuente de mucho malestar dentro de la institución. A falta de recursos para armar un buen departamento de defensa legal, la Defensoría optó por solicitar el apoyo de estudios privados, los mismos que respondieron en términos muy favorables.

El ministerio también suscribió con instituciones públicas convenios destinados a poner en valor las propiedades tanto del propio ministerio como de la PNP, y a supervisar de manera más eficiente el funcionamiento de los fondos de bienestar. Así, por ejemplo, se comenzó a trabajar con la COFOPRI para lograr el saneamiento legal de 2.355 inmuebles de propiedad del ministerio o de la PNP. Estas propiedades comprendían 1.554 edificaciones, 147 lozas deportivas y 644 terrenos que no estaban saneados y carecían de la inscripción del plano perimétrico y de la declaratoria de fábrica respectiva, lo que impedía su inscripción en los Registros Públicos y en el marqués de bienes del Ministerio del Interior. La falta de saneamiento legal de estos inmuebles hace peligrar la propiedad sobre los mismos y limita

su libre disposición y transferencia a terceros. Lamentablemente, se ha avanzado con mucha lentitud en la puesta en práctica de este convenio, que se encuentra aún en su fase inicial.

COFOPRI también se comprometió a sanear, de manera gratuita, los conjuntos habitacionales construidos por el Fondo de Vivienda Policial (FOVIPOL), cuyos títulos no estuvieran registrados. En efecto, del total de conjuntos habitacionales construidos, 92 de ellos no están debidamente saneados — 79 en Lima y 13 en provincias—. COFOPRI se comprometió a hacer este trabajo de manera gratuita, procediendo primero al saneamiento integral del conjunto habitacional y luego al saneamiento individual. En cuanto a lo primero, el avance en Lima ha llegado al 90%, quedando pendiente el 10% restante y el saneamiento individual de esas propiedades, así como el trabajo en provincias.

El ministerio se comprometió con los adjudicatarios de inmuebles construidos por FOVIPOL a proceder a una nueva valorización, con el objeto de fijar las nuevas cuotas mensuales que ellos tenían que pagar por sus propiedades. Los adjudicatarios consideraban que las cuotas que estaban pagando hasta ese momento se encontraban infladas como consecuencia de las irregularidades en que se había incurrido al momento de la construcción. Del total de 140 conjuntos habitacionales construidos por FOVIPOL, la Comisión Nacional de Tasaciones (CONATA) ya ha valorizado 11. La valorización no es gratuita, pero sí se ha logrado que se haga a precios especiales.

Con el propósito de reducir los márgenes para el manejo irregular de los fondos de bienestar de la PNP —importantísima fuente de corrupción en el pasado reciente—, el ministerio suscribió un convenio con la Comisión Nacional Supervisora de Empresas y Valores (CONASEV). El propósito era contar con la asesoría técnica de esta entidad para que el ministerio creara un ente supervisor de los fondos de bienestar. Hasta el momento, el equipo mixto constituido en el marco del convenio con CONASEV se encuentra preparando su informe final, con las respectivas recomendaciones.

Otras experiencias fructíferas de trabajo conjunto fueron las que se tuvo con el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES), el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTEL), el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), el Instituto Nacional de Desarrollo (INADE), el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y el Instituto Nacional de Informática, Ciencia y Tecnología (INICTEL) del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Representantes de estas dos últimas instituciones participaron en el trabajo de subcomisiones de la Comisión de Modernización Institucional, en sus respectivas áreas de competencia. El INADE colaboró con los esfuerzos del Ministerio del Interior por iniciar el proceso de refacción de los puestos de vigilancia fronteriza, sobre todo los ubicados a lo largo del río Putumayo, que se encuentran en estado deplorable. El apoyo del PRONAA hizo posible que se reabrieran los comedores populares que atendían a grupos de familias policiales muy pobres, que tuvieron que ser cerrados por falta de presupuesto de la PNP. Gracias a este apoyo, más de 1.000 miembros de la gran familia policial pudieron seguir asistiendo a los comedores populares. La colaboración de OSIPTEL fue especialmente importante para permitir la instalación de teléfonos públicos en zonas rurales aisladas y altamente sensibles, sea porque fueron lugares donde en el pasado reciente la violencia se desarrolló especialmente o porque en ellos había todavía algún tipo de presencia de remanentes terroristas. El apoyo de OSIPTEL también permitió facilitar el acceso telefónico a comités de autodefensa y a rondas campesinas, contribuyendo así a crear canales de comunicación más rápidos entre éstos y el sistema de comunicaciones del Ministerio del Interior.

El trabajo conjunto con FONCODES constituyó un objetivo fundamental de la política contrasubversiva, que concebía que en la lucha contra el terrorismo, las acciones policiales y militares debían ir de la mano con una mayor presencia del Estado en las zonas más vulnerables del territorio. Ésta debía traducirse en una política de desarrollo alternativo más eficaz, tomando en cuenta que los remanentes de la subversión se asientan en las principales cuencas cocaleras del país, y en un mayor esfuerzo por apoyar el desarrollo de esas zonas para evitar que el terrorismo aproveche las condiciones de pobreza imperantes para subsistir y, eventualmente, expandirse. Por eso, desde el primer momento se trabajó con FONCODES para identificar las zonas en las que aún existían remanentes de la subversión, a fin de otorgarles prioridad en la asignación de recursos públicos. En las cuencas del Alto Huallaga y del

Ene-Apurímac, se logró identificar 52 distritos que requerían atención prioritaria. La salida intempestiva de Pedro Francke y su equipo de FONCODES interrumpió el trabajo iniciado y afectó seriamente la puesta en práctica de la estrategia diseñada.

La lista precedente no pretende ser exhaustiva. Da cuenta de las ventajas de buscar asociarse con instituciones que pueden contar con los recursos que uno no tiene, sean éstos materiales o técnicos, y también de las dificultades para hacer sostenibles en el tiempo esfuerzos de este tipo, pues la coordinación interinstitucional es una frase que suena muy bien pero que en la práctica no es fácil mantener. Además, su éxito depende mucho de la continuidad en los liderazgos de las instituciones concernidas, como lo demuestra el caso de FONCODES. En relación con las instituciones privadas, especialmente las que no tienen fines de lucro, el carácter duradero de los esfuerzos dependerá mucho del financiamiento externo del que se disponga.

9. *Terceriza los servicios que otros pueden hacer mejor que tú*

El noveno principio de gestión fue concentrar los esfuerzos de la institución en brindar el servicio policial y poner en manos de terceros aquellas actividades que, sin ser policiales, son llevadas a cabo por la Policía. Existen ciertos servicios que la PNP brinda —sobre todo a su personal— que no necesariamente tendrían que ser responsabilidad de la institución. Entre ellos cabe destacar el servicio de salud que ofrece la Sanidad Policial o el sistema de pensiones que se otorga a través de la Caja Policial y Militar. La Policía también cuenta con un Fondo de Vivienda que provee techo a los integrantes de la institución y a sus familiares, así como con bazares y un conjunto de escuelas primarias y secundarias para los hijos del personal policial, entre otros. Muchos de estos servicios son deficientes, están mal administrados y son fuente de corrupción, que fue especialmente escandalosa durante la última década. Tampoco tienen una gestión moderna, eficiente y transparente, ni adecuados sistemas de rendición de cuentas. El personal que contribuye a estos fondos, o que debe ser el directo beneficiario de ellos, no está representado como debería en las instancias de decisión ni ejerce influencia alguna en el manejo que se les da a estos recursos.

La Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional recomendó al ministerio que se propendiera a poner estos servicios en manos de empresas especializadas, a fin de mejorar la calidad de los mismos, con el consiguiente efecto sobre el bienestar policial. La comisión también recomendó que, allí donde esto no fuera factible, se adoptaran las medidas necesarias para garantizar una gestión moderna, eficiente y transparente, en la que los interesados estén debidamente representados y exista un adecuado sistema de rendición de cuentas.

El mejor ejemplo del esfuerzo realizado en el ámbito de la tercerización de los servicios fue el referido a la salud. Con el objeto de mejorar el servicio de salud que se brinda a los policías, la Comisión de Reestructuración recomendó que se asegurara en Essalud al personal policial asentado en aquellos departamentos del país donde, por un lado, la sanidad policial brinda un servicio deficiente y, por el otro, Essalud cuenta con capacidad instalada ociosa. La gradual asunción de responsabilidades por Essalud en el interior del país permitiría no sólo mejorar la atención ofrecida al personal policial y a sus familiares, sino fortalecer la sanidad policial con los recursos humanos y materiales excedentes, sobre todo en Lima.

La puesta en práctica de esta recomendación requería el concurso entusiasta de Essalud, el que, a pesar de la buena disposición de sus más altos directivos, no logró materializarse. En efecto, a las resistencias de la Sanidad Policial a replegarse en aquellas zonas en las que Essalud puede brindar un mejor servicio, se sumaron los problemas resultantes de los sucesivos cambios en la jefatura de Essalud. Durante las administraciones de los ministros Rospigliosi y Costa, se sucedieron al frente de Essalud tres directores ejecutivos: Ignacio Basombrío Zender, Rafael Villegas Cerro y César Gutiérrez Peña. Este último fue destituido poco después de la renuncia del ministro Costa. El Ministerio del Interior propuso a cada uno de estos tres directores ejecutivos que procedieran a identificar aquellas zonas en las que Essalud podía hacerse cargo de los servicios mal provistos por la Sanidad Policial. Los tres concordaron

en la pertinencia de este esfuerzo, pero la inestabilidad en la conducción de Essalud, sumada a la falta de disposición del comando policial y de la propia Sanidad, impidió que el propósito se materializara.

Existe también en la PNP un conjunto de otros servicios —como el mantenimiento de los vehículos, y la adquisición y distribución del combustible— que son igualmente ineficientes y fuente permanente de irregularidades. En varios países, estos servicios han sido encargados a terceros, con lo cual han mejorado y se ha evitado la corrupción que su manejo genera. Hace algunos años, el Cuerpo Nacional de Policía de España —cuya experiencia fue conocida de cerca por la Comisión de Modernización, gracias a la presencia en Lima de una misión enviada por el Ministerio del Interior de ese país— tercerizó todo su sistema de transporte, incluyendo el mantenimiento de las unidades vehiculares. En consecuencia, hoy los vehículos no le pertenecen a la institución sino que ésta, simplemente, hace uso de ellos y paga por el servicio que le provee un tercero, sistema con el cual, además, ha podido hacer ahorros significativos. Es un ejemplo que podría seguirse en el Perú, pero que por razones obvias enfrenta aún mucha resistencia. El sistema de adquisición y distribución de combustible también podría transferirse a manos privadas, tal como lo hizo el Ministerio del Interior a principios del año 2002. Los resultados fueron óptimos, pero la Policía se ha resistido a adoptar un sistema similar porque tercerizar la adquisición y distribución de combustible acabaría con los beneficios ilícitos que estas actividades reportan.

La Dirección de Migraciones y Naturalización del Ministerio del Interior avanzó significativamente en sentar las bases para que el sistema de impresión de pasaportes se tercerice. Esta medida permitiría que, previa licitación internacional, la impresión de pasaportes esté a cargo de un tercero, con el consiguiente ahorro de recursos para el Estado, la mejoría en el servicio al usuario y la eliminación de las irregularidades.

Lo avanzado en la tercerización fue claramente insuficiente, pero se sentaron las bases para su desarrollo futuro, especialmente en el servicio de salud, el sistema de adquisición y distribución de combustible, la impresión de pasaportes, entre otros.

10. Si faltan policías, sobran vecinos con voluntad de participar

El último principio de gestión fue promover la participación ciudadana. Este concepto se plasmó de manera más clara en el diseño y la puesta en práctica de la nueva política de seguridad ciudadana, que otorgó gran énfasis a la participación de los pobladores a través de las juntas vecinales y los comités cívicos de cooperación. La nueva política de seguridad ciudadana también estimuló la involucración de los vecinos y autoridades en los comités de seguridad ciudadana, sobre todo en el nivel distrital y provincial. Estos comités son presididos por las autoridades civiles electas, en un esfuerzo por asegurar que el quehacer policial responda a las necesidades de la población y esté subordinado al mando civil. En el ámbito rural, la nueva política de seguridad ciudadana alentó el acercamiento y la integración de la Policía con las rondas campesinas y los comités de autodefensa.

El estímulo a la participación ciudadana persigue, además, otro propósito. En primer lugar, asociar a la población al esfuerzo de reforma y modernización policial, uno de cuyos principales propósitos consiste en enfrentar los problemas de corrupción que aún persisten. En segundo lugar, la participación ciudadana permite superar la brecha entre la institución y la comunidad, reducir la desconfianza frente a la Policía e involucrar activamente a los vecinos en las tareas de prevención, especialmente a través de las juntas vecinales. Estas instancias tienen la ventaja de hacer posible el trabajo voluntario de la ciudadanía en apoyo de la PNP. En tercer lugar, en el campo se trata de acabar con el abismo histórico existente, por una parte, entre el Estado y sus autoridades, y por la otra, la población campesina e indígena; esto pasa por reconocer el importante aporte de las rondas y los comités de autodefensa a la seguridad y la paz en el país.

El estímulo a la participación ciudadana también se plasmó en otras esferas de la labor ministerial y policial. Así, por ejemplo, tanto la Comisión de Reestructuración como la de Modernización de la PNP

contaron con el concurso de personalidades de la vida civil y de representantes de diversas instituciones públicas y privadas del país. Éste fue un gesto de apertura y transparencia de la institución hacia la sociedad, y abrió las puertas al desarrollo de relaciones de trabajo y alianzas estratégicas con los sectores público y privado. Estas comisiones también estimularon la participación de la comunidad y sus organizaciones en el proyecto de reforma y modernización policial, esfuerzo que se mantuvo constante a lo largo de las gestiones de los ministros Rospigliosi y Costa.

Promover la participación ciudadana también fue un esfuerzo orientado a que el público pudiera solicitar orientación, demandar un servicio o denunciar a malos elementos de la PNP, en cualquier momento y desde cualquier lugar del Perú. Además de los canales previamente establecidos para ello, se pusieron al servicio del público líneas telefónicas gratuitas. Igualmente, en la lucha contra el terrorismo se aplicaron medidas tendentes a quebrar los últimos rezagos de la subversión, tales como poner a disposición de la ciudadanía una línea 0800 y ofrecer un sistema de recompensa económica a quien denunciara a determinados líderes terroristas.

La política informativa del ministerio fue un instrumento importante no sólo para mantener adecuadamente informada a la opinión pública sobre los esfuerzos que se realizaban, sino para demandar de manera constante el apoyo ciudadano a la gestión del sector.

II. Principios para la conducción civil y democrática de la seguridad

Así como la gestión del ministerio se inspiró en ciertos principios no escritos que es posible explicitar ahora, la dirección y conducción política de las labores policiales también se inspiró en un conjunto de principios que presentamos a continuación. Éstos se pueden dividir en uno general y en varios específicos, aplicables a cada uno de los tres grandes campos del quehacer policial, a saber, orden público, seguridad ciudadana y lucha contra el terrorismo. El principio general es que, en democracia, la conducción de la seguridad debe ser civil.

En relación con el orden público, las ideas fuerza más importantes fueron las siguientes: el mantenimiento del orden público requiere la acción complementaria de la inteligencia, la política y la fuerza. Sin inteligencia, no puede haber intervención política oportuna y eficaz para desactivar los conflictos. Sin acción política eficaz, no hay Policía que pueda mantener el orden público. La coordinación interministerial es fundamental en la prevención y solución de los conflictos. Mientras más oportuno y significativo es el despliegue de fuerzas, mejores las posibilidades de contener el estallido del conflicto. Y para que el conflicto no se repita, es preciso enfrentar sus causas; y para que la violencia no se repita, es preciso castigar a sus responsables.

Los principios más importantes que inspiraron nuestra política de seguridad ciudadana fueron los siguientes: la inseguridad se expresa con características propias en cada localidad, razón por la cual se requieren respuestas locales, esto es, no exclusivamente policiales. Sin la participación de la ciudadanía, no se puede enfrentar la inseguridad. La prevención es más barata y más eficaz que la represión, aunque ambas deben ir de la mano. Y el trabajo en equipo es imprescindible.

1. En democracia, la conducción de la seguridad debe ser civil

Nosotros estábamos convencidos de que, en democracia, es fundamental que el sistema de seguridad esté en manos civiles. Esto significa que los responsables de la seguridad interior, la defensa nacional y los servicios de inteligencia deben ser de preferencia civiles. Varias razones fundamentan esta idea.

Primero, para afirmar la subordinación de las instituciones uniformadas al mandato popular, de manera que se evite que su actuación responda a sus intereses corporativos y no a los que determine el gobierno democrático. Segundo, para garantizar que las instituciones que integran el sistema de seguridad no se comporten como enclaves autoritarios dentro del Estado de Derecho ni actúen autó-

nomamente frente a la sociedad y sus instituciones. Bajo liderazgo civil, la PNP, las Fuerzas Armadas y los servicios de inteligencia deben sujetarse al mandato constitucional, formar parte de las instituciones del Estado de Derecho y estar sometidas a los controles del Poder Legislativo, el Poder Judicial, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, los medios de comunicación y los otros que se ejercen desde la propia sociedad. Se evita, así, que se repita el esquema que suele prevalecer durante regímenes autoritarios como el de Fujimori y Montesinos, en los que las instituciones uniformadas se ubican por encima de la sociedad y del Estado. Tercero, 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.

No basta, sin embargo, que los ministerios de Interior y Defensa y el Consejo Nacional de Inteligencia estén dirigidos por civiles. Es imperativo que ellos cuenten con sus propios equipos de profesionales, expertos en las áreas de su competencia, para hacer efectiva la subordinación de esas instituciones al poder civil y democrático. El desafío para el gobierno del presidente Toledo y para las fuerzas democráticas fue que, inicialmente, no contaban con civiles con la experiencia suficiente para asumir la conducción de esos ministerios.

Sólo con liderazgo civil es posible tener un adecuado control del gasto, del manejo de los recursos y de las adquisiciones de equipo, ámbitos en los que, en el pasado reciente, ocurrieron los más graves hechos de corrupción. Sólo así es posible integrar esas instituciones al proyecto de modernización del Estado. Recién cuando ello ocurrió fue posible iniciar los procesos de reforma y modernización; en la práctica, la salida de los civiles que estaban al frente de Defensa y del Consejo Nacional de Inteligencia parece haber paralizado dichos procesos. Durante el régimen de Fujimori y Montesinos, las instituciones de seguridad fueron ajenas a todo control, incluso al del gasto que se estableció en toda la administración pública a través del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). Interior se incorporó al SIAF recién durante el gobierno de transición, y Defensa lo hizo bastante después. Esta falta de control permitió que Interior y Defensa se convirtieran en los grandes proveedores ilegales de recursos para Montesinos y Fujimori.

La conducción civil no puede limitarse al manejo administrativo y gerencial de los cuerpos armados sino que debe involucrar, además, la conducción misma de las labores operativas. Esta conducción, que debe realizarse en coordinación con el comando de las instituciones y con los líderes operativos, se debe traducir en la activa participación del mando civil en el diseño, la dirección, la supervisión y la evaluación de las principales labores operativas. En el caso de la Policía, es imposible que el mando civil se involucre en todas las esferas de la labor operativa. Sí se requiere, sin embargo, que en los temas más complejos y delicados políticamente —como el mantenimiento del orden público en determinadas circunstancias de gran conmoción social o la lucha contra el terrorismo— el mando civil se involucre de manera activa, para definir los objetivos que se deben conseguir y los límites que deben respetarse en el uso de la fuerza. El ministro y su equipo deben evaluar el resultado de las operaciones y sacar las lecciones que de ellas se deriven. En las operaciones importantes, miembros del equipo ministerial deben estar presentes para supervisar el trabajo y contar con los elementos de juicio que permitan, luego, hacer una evaluación.

El involucramiento del ministro y de su equipo es necesario porque él es el responsable político del sector y de lo que haga o deje de hacer la PNP. Esto es así por mandato constitucional. En el jefe del sector recae la responsabilidad de responder por la actuación policial, en primer lugar ante el presidente de la República, luego ante sus colegas del gabinete ministerial, tercero ante el Congreso de la República y, eventualmente, ante el propio Poder Judicial, y por último ante los medios de comunicación y la opinión pública. Más le vale, entonces, mantener un control lo más directo posible del accionar policial. De más está decir que si en una democracia hay un ministro vulnerable, ése es el ministro del Interior.

Winston Churchill decía que la guerra era un asunto demasiado importante para que los políticos lo dejaran en manos de los militares, los profesionales de la guerra. No porque éstos no estuvieran preparados para hacerla, sino porque la acción militar es un instrumento para la consecución de objetivos políticos, los que corresponde definir a los políticos. Lo mismo se puede decir del orden y la seguridad

interior. Los policías son los primeros en entender que son los políticos los que definen la política y la estrategia. Los policías están formados para cumplir las órdenes que emanan del poder político; es más, se sienten más seguros de actuar cuando los términos de referencia de su quehacer son claramente definidos por la autoridad. Son los policías quienes mejor comprenden que, en el ámbito del orden público, la Policía es un instrumento más al servicio del poder constitucional, mas no el único.

Durante nuestra gestión también afirmamos la necesidad de la conducción civil en otras esferas. Así, por ejemplo, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, del que la Policía es parte muy importante, está dirigido, en todos sus niveles, por autoridades civiles electas. En efecto, los comités distritales y provinciales son presididos por la autoridad municipal, y los comités regionales por el presidente de la región. Esto tiene por objeto dejar en claro que la autoridad civil y democrática es la que define las políticas públicas en el ámbito de la seguridad ciudadana, de las que la Policía es un instrumento muy importante, pero un instrumento al fin.

El mismo sistema otorga un papel importante, pero aún limitado, a las juntas vecinales y las rondas campesinas. Nuestra gestión contribuyó a que las juntas vecinales no fueran vistas exclusivamente como entes de colaboración de la Policía sino como instancias civiles de fiscalización y control de la labor policial. El trabajo conjunto con las rondas campesinas que propusimos fue también un hecho inédito que abrió las puertas a la colaboración con organizaciones civiles autónomas que habían tenido una actitud tradicionalmente hostil frente a la Policía y demás autoridades.

En la lucha antiterrorista, subrayamos la importancia del liderazgo civil con la creación de los comisionados para la paz y el desarrollo, una suerte de sucesores civiles de los comandos político-militares.

2. En el orden público

a. El mantenimiento del orden público requiere la acción complementaria de la inteligencia, la política y la fuerza pública

Una de las tres grandes responsabilidades del Ministerio del Interior es mantener el orden público. Para hacerlo, es imperioso manejar con sagacidad los conflictos sociales para evitar que resulten en alteraciones del orden público. Ésta es una tarea compleja que reposa en tres instrumentos principales: la inteligencia, que debería permitir conocer los conflictos en su fase de maduración; la política, que debe actuar a tiempo para prevenirlos, resolverlos o desactivarlos; y la fuerza pública, que debe velar porque los conflictos no alteren el orden ni la tranquilidad. Por esta razón el Ministerio del Interior se asienta sobre tres columnas principales, cada una de las cuales cumple una función complementaria a las otras: la Dirección General de Inteligencia, la Dirección General de Gobierno y la Dirección General de Policía. El ministerio cuenta con otras dos direcciones generales más —Migraciones y Armas, Explosivos y Empresas de Seguridad Privada— pero las principales son las tres mencionadas, pues sobre ellas se asienta no sólo el orden público sino la gobernabilidad del país.

En efecto, si se quiebra el orden público —como sucedió en Arequipa en junio del 2002— el gobierno pierde su capacidad de gobernar. Para que se restableciera el orden, el gobierno debió reconocer su derrota, suspender la privatización de la Empresa de Generación Eléctrica de Arequipa S. A. (EGASA) y la empresa de Generación Eléctrica del Sur S. A. (EGESUR), y postergar indefinidamente su política de atracción de la inversión privada a través de las privatizaciones y las concesiones. Debió, además, recurrir a un endeudamiento externo no contemplado para hacer frente a las consecuencias fiscales de su derrota. Un año después, en mayo del 2003, la combinación de la huelga de transportistas y de maestros con el violento paro de los agricultores paralizó el país y obligó al gobierno a declarar el estado de emergencia, poner el orden interno en manos de los militares y hacer concesiones que lo forzaron a recurrir a más endeudamiento externo y a modificar su política tributaria. En ambos casos cayeron los respectivos ministros del Interior: Fernando Rospigliosi renunció de inmediato, mientras que Alberto

Sanabria fue reemplazado poco después por el mismo Rospigliosi. Más importante aún, Arequipa aceleró la caída del gabinete Dañino y las huelgas de mayo del 2003 acabaron con el gabinete Solari.

Hay quienes creen, en forma equivocada, que el mantenimiento del orden público es una responsabilidad exclusivamente policial. Los dos casos comentados demuestran que los principales errores se cometieron en el plano de la política. En efecto, lo ocurrido en Arequipa fue el resultado de una decisión tardía de privatizar empresas eléctricas que, durante la campaña, el presidente Toledo se había comprometido a no privatizar. Aunque la decisión de privatizar era correcta, el presidente nunca explicó, ni a Arequipa ni al país, las razones por las cuales cambió de opinión. El gobierno sabía que toda la población arequipeña se oponía a la privatización. Sin embargo, se fijó una fecha que se mantuvo inflexible. Dada la demora en decidir si se procedía o no a privatizar, una vez tomada la decisión quedó muy poco tiempo para adoptar las acciones necesarias para neutralizar a quienes se oponían a la medida. Algunas de las acciones adoptadas fueron contraproducentes, como un *spot* de televisión que debió archivarse. El cambio del presidente de Proinversión, que venía de la época de Fujimori, se hizo tan tarde que tiñó todo el proceso con la carga negativa de las privatizaciones llevadas a cabo por el régimen anterior e impidió que el gobierno contara con un vendedor efectivo de la medida. Errores de similar envergadura se cometieron en el manejo de la negociación para poner fin al “arequipazo”, los que se pagaron con la firma de un acta de rendición.

Errores políticos también explican la parálisis del país y la derrota del gobierno frente a las huelgas de mayo del 2003. Primer acto: después de una semana de huelga de los transportistas de carga interprovincial, los ministros Luis Solari y Javier Reátegui terminaron aceptando su reclamo, lo que se habían negado a hacer en todos los idiomas, en público y en privado, durante los largos meses que duraron las negociaciones. Fue una derrota en toda la línea, que demostró la debilidad del gobierno, a pocos días del inicio de la anunciada huelga magisterial.

Segundo acto: cuando ya no era posible detener la huelga, a sólo dos días de su inicio, el ministro de Educación —quien había estado alentando las reivindicaciones del sector, probablemente sin quererlo— anunció que el gobierno estaba dispuesto a ofrecer un aumento de 50 soles. Este aumento ya había sido concedido a los empleados públicos al principio del gobierno y, aunque era un monto muy pequeño para lo retrasados que se encontraban los haberes estatales, había representado un gran esfuerzo para el fisco. Gerardo Ayzanoa tenía que saber que lo que concediera a los maestros tendría que concederlo al resto de la administración pública, y tenía que saber que ni siquiera los 50 soles de aumento para los maestros estaban presupuestados.

Otorgarle esa ventaja al Sindicato Único de Trabajadores de la Educación Peruana (SUTEP) cuando aún no había comenzado la huelga fue un error garrafal, seguido de otro que envalentonó aún más a los profesores: 48 horas después, Gerardo Ayzanoa declaró públicamente que estaba autorizado a ofrecer hasta 100 soles de aumento. Es decir, luego de un día de huelga, los maestros ya habían obtenido 50% de su máxima aspiración, que consistía en un aumento de 200 soles, a pesar de que tal aumento no estaba previsto y había que extenderlo al resto de la administración. Las semanas siguientes sirvieron para que el SUTEP le arrancara al gobierno cuanta concesión pudo de su largo pliego de reclamos.

Tercer acto: en estas condiciones, los agricultores se fueron a un paro nacional largamente pospuesto. La debilidad mostrada por el gobierno llevó al abierto desafío de su autoridad y, uno a uno, los piquetes de huelguistas comenzaron a bloquear las carreteras del país. La pasividad con que el Ministerio del Interior enfrentó este desafío llevó, en tres días, a la parálisis y a la posterior declaratoria de emergencia. Este hecho, que ocurrió pocos meses antes de la entrega del informe final de la Comisión de la Verdad y la Reconciliación, fue aprovechado por los militares para sentarse por primera vez en la mesa de negociaciones, no sólo para reclamar contra el recorte del gasto en Defensa, sino para exigir apoyo político frente a la comisión.

En el caso de Arequipa, es posible que un mayor despliegue de fuerzas especiales del que se hizo (200) no hubiera cambiado en lo esencial el desenlace final. En mayo del 2003, sin embargo, una reacción más pronta y decidida de la Policía para romper el bloqueo de carreteras sí hubiera impedido la parálisis del país y la consiguiente declaratoria de emergencia. Sin duda, una vez más fallaron los refle-

jos políticos del ministro Sanabria. Cabe aceptar que en un escenario como el descrito era imposible restablecer el orden sin declarar el estado de emergencia. Sin embargo, lo que resulta imperdonable es que se hiciera tan poco antes de que quedara demostrado que la Policía no podía reabrir las carreteras del país. Dudamos que no lo hubiera podido hacer. En cualquier caso, con o sin estado de emergencia, la derrota política del régimen estaba consumada, gracias a su inadecuado manejo de las huelgas de transportistas y de maestros.

Por lo general, los conflictos sociales tienen tres fases bien diferenciadas: la de maduración; la del estallido o desarrollo, en la que el conflicto normalmente va acompañado de amenazas o alteraciones del orden público; y la fase posterior al conflicto. La metodología de trabajo aplicada en Interior permitió definir una línea de conducta para cada una de las fases, etapas o momentos del conflicto. La primera es la fase de intervención política por antonomasia. El éxito de la intervención está muy relacionado con la oportunidad en la que se detecta el conflicto —inteligencia— y con la habilidad con que se enfrenta —intervención política—, sea para resolverlo, desactivarlo a tiempo o prepararse para confrontarlo, intentando reducir al mínimo sus efectos negativos.

Una vez que estalla, es imperativo contar con efectivos policiales suficientes para mantener el orden y disuadir los actos de violencia y de vandalismo. También es necesario saber enfrentarlo políticamente, reduciendo al máximo su repercusión en la opinión pública, para lo cual los medios de comunicación son un escenario decisivo de actuación. La anticipación del estallido y el despliegue oportuno de fuerzas pueden contribuir a neutralizar la protesta violenta y vandálica, así como a reducir los riesgos del uso de la fuerza pública. Los casos en los que el uso de la fuerza fue problemático fueron, por lo general, aquellos en los que el número de efectivos policiales disponibles era insuficiente y ellos no contaban con la iniciativa, es decir, se encontraban a la defensiva y en peligro de ser rebasados.

Concluido el conflicto, es necesario abocarse a asegurar su solución definitiva o a impedir, por medios políticos, que vuelva a ocurrir. También es de la máxima importancia que allí donde han ocurrido alteraciones del orden público, hechos de violencia o actos vandálicos, la justicia sancione a los responsables, para evitar que estos sucesos se repitan. Si la impunidad prima frente a estos hechos, lo más probable es que ello sólo contribuya a alimentar la espiral de desorden, violencia y vandalismo.

b. Sin inteligencia, no puede haber intervención política oportuna y eficaz para desactivar los conflictos.

La inteligencia tiene dos componentes fundamentales: la información y el análisis de la misma. Sin información no hay análisis, pero sin buenos analistas, no hay inteligencia. Mientras más precisa y oportuna sea la inteligencia, en mejores condiciones de actuar estarán los funcionarios políticos. Todos los ministerios deben producir su propia inteligencia, pero el Ministerio del Interior es el que está mejor dotado para hacerlo porque cuenta con la más grande y completa red de información en el país y con un sistema para analizar los datos.

La Dirección General de Inteligencia del Ministerio debe recibir información de sus propios funcionarios a nivel nacional, de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional y de la Dirección General de Gobierno Interior. En la práctica, sólo recibe información de los dos primeros, pues Gobierno Interior no la produce de buena calidad. Con estos insumos, la Dirección General de Inteligencia analiza la información y la comparte diariamente con la presidencia de la República, la alta dirección del Ministerio, todos los ministros de Estado y algunas otras autoridades. Es preciso reconocer que a pesar de los avances logrados, todavía hay un camino importante por recorrer para producir análisis y no tan sólo información sistematizada.

Durante nuestra gestión creamos una pequeña unidad encargada de analizar los informes que recibíamos de la Dirección General de Inteligencia. Este equipo tenía como propósito contrastar con otras fuentes la información y el análisis recibido. Para ello contábamos con la gran cantidad de contactos que teníamos con distintas redes, algunas públicas —como la Defensoría del Pueblo— y otras privadas o no gubernamentales. Entre estas últimas se encontraban los gremios empresariales, de trabajadores y campesinos, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones sociales y las

instituciones de derechos humanos. Ello, sin duda, enriquecía no sólo la calidad de la información sino la perspectiva del enfoque.

c. La coordinación interministerial es fundamental en la prevención y solución de los conflictos.

La Dirección de Inteligencia fue mejorando rápidamente su producción y logró desarrollar un sistema sofisticado para anticipar conflictos sociales de carácter regional, sectorial o local. A diario se preparaba para el presidente de la República un documento de inteligencia predictiva referido exclusivamente a conflictos sociales, que era compartido con los ministros de Estado y otras altas autoridades. El documento dividía los conflictos según la fase en la que se encontraban: primero, en maduración o gestación; segundo, en pleno desarrollo; y tercero, en la fase posterior al conflicto. Además, se daba cuenta de las acciones que se venían llevando a cabo en relación con cada conflicto. Cada semana, los ministros integrantes del Comité de Conflictos se reunían para hacer un análisis general de la situación y un repaso de los principales conflictos, así como para acordar las intervenciones políticas que fueran necesarias.

La inteligencia sólo es útil si es seguida de la acción. No basta saber que se avecina tal o cual conflicto; es necesario utilizar todos los medios legales para desactivarlo, y si esto no es posible y el conflicto es inevitable, adoptar las medidas políticas para hacerle frente en las mejores condiciones posibles. Esta intervención política normalmente no corresponde a Interior, sino al ministerio a cargo del sector en conflicto. Con el objeto de garantizar una adecuada respuesta al desembalse de expectativas con que fue recibido el gobierno de Toledo, se tomó la iniciativa de constituir el Comité de Conflictos, que se reunía todos los lunes a las 8 de la mañana en el sexto piso del Ministerio del Interior, ubicado donde hasta fines de los cincuenta funcionó el antiguo aeropuerto de Córpac, en San Isidro.

A estas reuniones, presididas por Fernando Rospigliosi, acudían regularmente los ministros Álvaro y Jaime Quijandría (Agricultura y Energía y Minas), Carlos Bruce (Presidencia y después Vivienda, Construcción y Saneamiento), Fernando Villarán (Trabajo), Nicolás Lynch (Educación) y Julio Chang (Transportes), así como Ricardo Vega Llona primero y Nils Erickson, después, como presidentes de CONTRADROGAS-DEVIDA, y Juan Velit Granda en su calidad de presidente del Consejo Nacional de Inteligencia. También acudían los funcionarios de alto nivel y asesores de estos ministros y otros, según el caso. Aparte de la plana mayor de Interior, cabe destacar la presencia de algunos funcionarios y asesores que acudían a estas reuniones: César Polo, Gustavo Guerra-García, Jorge Villacorta y José Távara (viceministros de Minas, Transportes, Presidencia y Comunicaciones, respectivamente), Alberto Adrianzén (Congreso de la República), José Luis Velásquez y Edmundo Murrugarra (Educación), Manuel Dammert (Presidencia), Hugo Cabieses (CONTRADROGAS-DEVIDA), Felipe Quea (Energía y Minas) y Carlos Urrutia, entre otros.

Con la llegada de Luis Solari a la presidencia del Consejo de Ministros, él pasó a presidir el Comité de Conflictos, al cual le cambió el nombre y trasladó la sede a su despacho, en la Avenida 28 de Julio, en Miraflores, en la que había sido la antigua casa de la familia Prado. La composición de sus miembros también se transformó, no sólo por los cambios en el Consejo de Ministros sino porque dejaron de asistir asesores y funcionarios de segundo nivel, con lo cual se perdió una de sus riquezas más importantes, convirtiéndose en una reunión de ministros o, en muchos casos, de viceministros.

Luego de los dos primeros meses del gobierno de Toledo, cuando los conflictos tomaron de sorpresa al gobierno, la iniciativa de Interior de constituir una instancia de coordinación interministerial para hacer frente a los conflictos sociales permitió que se comenzara a compartir la inteligencia con los otros sectores y que se enfrentaran los problemas de manera conjunta. Esto hizo posible que se diseñara una respuesta más ordenada —y más política que policial— a los conflictos sociales, que ayudara a identificarlos y desactivarlos a tiempo.

d. Sin intervención política oportuna y eficaz, no hay Policía que pueda mantener el orden público.

A pesar de la utilidad que tuvo el Comité de Conflictos para hacer posible la necesaria coordinación interministerial —valioso instrumento de intervención política para el manejo de los conflictos—, el gobierno adoleció de una debilidad estructural en este ámbito. Ella se derivó de la decisión presidencial de utilizar a la Dirección General de Gobierno Interior para retribuir a los miembros de Perú Posible que se destacaron por su contribución al triunfo electoral, de subordinarla al manejo partidario y de transformarla en una isla o un enclave dentro de Interior.

Esta decisión desconocía que el sistema de autoridades políticas es, al igual que la inteligencia y la fuerza pública, un instrumento fundamental de la gobernabilidad democrática, y por tanto su funcionamiento tiene que orientarse a cumplir ese objetivo. Si estas autoridades pertenecen al partido de gobierno, tanto mejor, porque así se garantizará su lealtad e identificación con el presidente. Ésa es la razón por la cual todos los gobiernos ejercen un control muy directo de Gobierno Interior y nombran a sus militantes como prefectos, subprefectos, gobernadores y tenientes gobernadores. Pero una cosa es que estas autoridades pertenezcan al partido de gobierno y otra que no asuman sus responsabilidades funcionales como servidores públicos, que son muy distintas de las partidarias y por las que reciben una remuneración, magra es cierto, pero remuneración al fin.

La falta de integración de la Dirección de Gobierno Interior a la conducción del ministerio impidió que las autoridades políticas actuaran en función de la política del sector. Su actuación respondió, más bien, a la lógica partidaria o a la disputa interna, con lo cual el sector debió prescindir de una importante red de funcionarios políticos que le ayudaran a garantizar la gobernabilidad democrática. Perú Posible es un partido muy joven, que nació al calor del fulgurante crecimiento del liderazgo de Alejandro Toledo. Carece de una unidad ideológica y programática definida. La llegada al poder de Toledo desató entre sus miembros todo tipo de ambiciones, restándole al aparato partidario la necesaria unidad de acción. Inicialmente, la propia disputa interna en el partido fue una fuente de inestabilidad política. Luego, la decisión de escoger a las autoridades políticas entre miembros del partido mermó la calidad de los funcionarios seleccionados y redundó negativamente en el cumplimiento de la función que les corresponde. Ella no se limita a la labor de representación del presidente de la República sino que abarca la identificación temprana de conflictos y la resolución local de los mismos o, en su defecto, el llamado temprano de alerta a las autoridades que corresponda.

La Dirección General de Gobierno Interior, más interesada en administrar las ambiciones y los apetitos partidarios, abandonó su tarea al servicio de la gobernabilidad democrática. Es más, en varias instancias, los prefectos contribuyeron a exacerbar los conflictos locales, o se pusieron al frente de las reivindicaciones regionales contra el gobierno central, en lugar de ser un instrumento idóneo para manejarlas. En un clima de gran convulsión social a nivel nacional, el deficiente funcionamiento de las autoridades políticas generó un vacío de poder que llenaron los liderazgos locales contestatarios y que debió ser suplido con la instalación de mesas de diálogo entre los liderazgos locales y regionales, por un lado, y los representantes del gobierno central, por el otro. Ese vacío también fue llenado con un sistema ad hoc creado en el Ministerio del Interior para atender conflictos en distintos puntos del país.

Contribuyeron a ahondar el vacío descrito la debilidad de los partidos democráticos, que no funcionaron como un correo de transmisión de esas demandas. La creciente debilidad de la Defensoría del Pueblo, que se quedó sin titular desde la renuncia de Jorge Santistevan de Noriega, en noviembre del 2000, también restó eficacia al manejo adecuado de los conflictos e impidió que la institución jugara el papel que le cupo desempeñar en las postrimerías del régimen de Fujimori, cuando contribuyó a mantener la movilización popular dentro de cauces pacíficos, impidiendo así su represión violenta.

e. Mientras más oportuno y significativo es el despliegue de fuerzas, mejores las posibilidades de contener el estallido del conflicto.

Una vez que estalla el conflicto, es imperativo contar con efectivos policiales suficientes para mantener el orden y disuadir a las personas que buscan cometer actos de violencia y de vandalismo. La anticipación y el despliegue oportuno de fuerzas pueden contribuir a neutralizar la protesta violenta. Es más,

pueden incluso evitar tener que recurrir a la fuerza. Como hemos señalado anteriormente, los casos en los que el uso de la fuerza resultó problemático fueron por lo general aquellos en los que los efectivos policiales disponibles eran insuficientes y habían perdido la iniciativa, esto es, se encontraban a la defensiva ante turbas violentas y vandálicas.

Contar con fuerzas suficientes en el lugar y el momento adecuados implica tener la capacidad de desplegarse antes del estallido del conflicto, es decir, cuando todavía se está en la primera fase del mismo. Incluso una significativa presencia policial mientras se hace esfuerzos por resolver el conflicto puede no sólo disuadir a las personas de tener un comportamiento violento sino también darle al gobierno una mayor capacidad de negociación, o cuando menos la tranquilidad de saber que, de fracasar esos esfuerzos, el desenlace del conflicto no perturbará de manera significativa el orden público.

Normalmente, frente a conflictos de envergadura, el despliegue de fuerzas —local o regional— debe ser complementado con el despliegue de unidades especiales, sobre todo de la Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional (DIROES), cuyos efectivos se encuentran acantonados en Lima. Ellos pueden ser transportados casi de inmediato, sin previo aviso, al lugar donde se requiera su presencia. Para ese propósito, la PNP cuenta con tres aviones Antonov —más un cuarto que está en reparación— que tienen una capacidad máxima de transportar a 45 efectivos bien apertrechados, sentados. En situaciones especialmente urgentes, se puede recurrir al Hércules G10 de las Fuerzas Armadas, que tiene capacidad para transportar a 100 efectivos sentados y 250 parados. En nuestra experiencia, resultó muy difícil hacer uso de esta aeronave, porque normalmente se nos informaba que se encontraba con desperfectos mecánicos, eufemismo al que se recurre con frecuencia cuando una aeronave está alquilada a una tercera persona, para fines particulares.

Es muy importante que el despliegue de efectivos policiales va-ya acompañado del trabajo de un equipo de operadores políticos, comunicadores sociales y procuradores, que de preferencia esté a cargo de un asesor de alto nivel del ministro, quien coordina el conjunto de la operación de mantenimiento o restablecimiento del orden público, según fuera el caso. En circunstancias como éstas, la capacidad que tenga el gobierno de hacer conocer su postura a través de los medios de comunicación es fundamental para calmar los ánimos, mantener abiertas las vías de negociación y desvirtuar la desinformación que, con frecuencia, contribuyen a generar ciertos medios de comunicación, sobre todo —aunque no siempre— exclusivamente locales.

f. Para que el conflicto no se repita, es preciso enfrentar sus causas; para que la violencia no se repita, es preciso castigar a sus responsables.

En la fase posterior al conflicto es fundamental actuar con prontitud para garantizar que éste no vuelva a estallar. Respecto a este punto, es esencial un adecuado seguimiento de los eventuales acuerdos a los que se hubiera podido llegar o la adopción de iniciativas destinadas a atacar la causa del conflicto, sea para resolverlo o por lo menos pa-ra administrarlo. El Comité de Conflictos cumplía una función importante en verificar que el sector correspondiente estuviera tomando las acciones necesarias para impedir futuros enfrentamientos relacionados con el mismo problema. No siempre es posible lograr esto.

De haber ocurrido alteraciones del orden público, especialmente cuando éstas son graves, es preciso asegurar que el Ministerio Público y el Poder Judicial cumplan adecuadamente su función de investigar los hechos, establecer responsabilidades, denunciar a quien las tuviera e imponerle las sanciones más severas. La experiencia de los primeros 18 meses del gobierno del presidente Toledo no fue especialmente halagüeña en esta materia, pues a pesar de los esfuerzos de la Procuraduría a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio del Interior, ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial actuaron con el celo necesario para sancionar a los responsables de hechos violentos y vandálicos.

En efecto, en dicho período fueron muy pocas las personas detenidas por alterar el orden público, y entre ellas, más pocas aún las que purgaron prisión por algún tiempo. La primera excepción importante fue la de Rafael Ríos, responsable de los actos vandálicos en Puerto Maldonado a fines de junio del 2002 y presidente electo por Madre de Dios en noviembre de ese año. Ríos se puso a derecho y se entregó a

las autoridades judiciales que habían ordenado su detención, luego de encontrarse cercado por la Policía durante casi seis meses. Posteriormente, fue puesto en libertad por el propio Poder Judicial, aunque duró poco como presidente regional, pues sus consejeros declararon el cargo vacante. En efecto, Ríos fue el primer presidente regional vacado del cargo. La segunda excepción la constituye Nelson Palomino, dirigente de los agricultores cocaleros de los valles Ene y Apurímac, quien fue responsable de conducir serias alteraciones del orden público durante el segundo semestre del 2002, y de amenazar con boicotear las elecciones regionales y municipales en los mencionados valles. Si bien el atestado contra Palomino fue preparado durante nuestra gestión, él fue detenido durante la gestión del ministro Sanabria y permanece hasta hoy en prisión. Es el único dirigente im-portante detenido por graves alteraciones del orden público, aunque podría haber muchísimos más.

La presencia de representantes de la Procuraduría del Ministerio en el momento y el lugar en el que ocurren las alteraciones del orden público tiene la ventaja de permitir un acopio ordenado y sistemático de la evidencia que haga posible la intervención posterior del Ministerio Público y el Poder Judicial. Normalmente, esta labor era llevada a cabo con el apoyo de personal especializado de la Dirección de Seguridad del Estado y la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, que viajaba para acompañar a los representantes de la Procuraduría en situaciones de grave alteración del orden público. La presencia de este personal policial especializado permitía garantizar el profesionalismo en la producción de evidencias —fotografías, videos, recortes de periódicos, audios, etcétera— y en la preparación de los atestados. Si esta tarea se dejaba en manos del personal policial local, se corría el riesgo de que el atestado fuera insuficiente para que el fiscal denunciara a los sospechosos de haber alterado el orden público.

En circunstancias excepcionales, puede ser necesario recurrir temporalmente a las Fuerzas Armadas para cumplir, de manera complementaria, algunas funciones de orden público, como por ejemplo, la de proteger instalaciones estratégicas. Tal medida excepcional puede tener el beneficio de liberar a los efectivos policiales encargados de proteger dichas instalaciones, a quienes se les encargan tareas directamente vinculadas al mantenimiento del orden público, como en efecto ocurrió en diversos conflictos sociales durante nuestra gestión.

No siempre el apoyo de las Fuerzas Armadas fue fácil y oportuno. No fue fácil porque el fundamento jurídico para la intervención de éstas en tareas de orden público en zonas no declaradas en emergencia es precario. En efecto, la Constitución de 1993 establece que las Fuerzas Armadas se pueden involucrar en tareas de orden público previa declaratoria del estado de emergencia. No obstante, una norma del año 1991, promulgada al amparo de la Constitución de 1979, prevé el recurso a las Fuerzas Armadas sin declaratoria de emergencia en circunstancias en que la PNP ha sido rebasada, siempre y cuando tal intervención no exceda los ocho días y se produzca a solicitud de la autoridad política o policial.

Aunque la constitucionalidad del dispositivo de 1991 sea cuestionable, la norma ha sido aplicada en ciertas circunstancias excepcionales, tanto antes como después del año 2001. En todos los casos que tuvimos que aplicar tal norma, esa opción resultaba mejor que declarar el estado de emergencia. En estas circunstancias, la labor de las Fuerzas Armadas fue complementaria a la de la PNP y, como se ha dicho, se restringió al cuidado de instalaciones estratégicas. La única excepción a este caso fue la declaratoria del estado de emergencia en el contexto del “arequipazo”. En mayo del 2003, durante la gestión de Alberto Sanabria, se volvió a recurrir al estado de emergencia, en el transcurso del cual ocurrieron los lamentables sucesos de Puno, en los que un estudiante universitario murió por herida de bala. Éste fue el resultado de desplegar a las Fuerzas Armadas para cumplir funciones estrictamente policiales, tarea para la cual no están preparadas.

En las oportunidades en que fue necesario recurrir a las Fuerzas Armadas en nuestra gestión, el pedido de apoyo siempre se hizo por disposición del ministro del Interior, y exclusivamente para complementar la labor policial. Aun así, el auxilio de las Fuerzas Armadas no fue siempre oportuno, tanto por la renuencia de éstas a involucrarse en tareas de orden público sin contar con la dirección de las

operaciones que sí les garantiza el estado de emergencia, como por consideraciones logísticas no siempre convincentes.

3. En la seguridad ciudadana

a. A problemas locales, respuestas locales.

El primer principio en materia de seguridad ciudadana es que los problemas de inseguridad adquieren características distintas en cada circunstancia local, razón por la cual es preciso definir respuestas específicas. Si bien deben existir lineamientos generales en la política de seguridad ciudadana, éstos deben ser aplicados de manera creativa en cada contexto local. Tal esfuerzo requiere un conocimiento lo más exhaustivo y preciso posible de esas circunstancias locales; sin diagnóstico previo, no es posible resolver los problemas.

Existen diversas formas de diagnosticar los problemas de inseguridad, todas ellas perfectamente complementarias. La encuesta de victimización es una de esas modalidades. Otra es la georreferenciación, técnica que, aplicada al trabajo policial —como ya ocurre en las policías más avanzadas, no sólo del mundo sino de la región—, produce excelentes resultados. Está también el más tradicional sistema de estadísticas policiales, que adolece de serios problemas, el más importante de los cuales suele ser la alta tasa de faltas, delitos e incidencias callejeras que no son denunciados por la ciudadanía. Es precisamente por estas deficiencias que recientemente se ha empezado a recurrir a las encuestas de victimización y a la georreferenciación. Sin embargo, donde esto no es posible, para conocer qué ocurre en la calle es preciso encontrar otros mecanismos que complementen la información proporcionada por las estadísticas policiales. Uno de ellos es la colaboración de la propia ciudadanía y el establecimiento de canales rápidos de comunicación entre ésta y la Policía. El otro es el trabajo de policía comunitaria, que obliga a incorporar a la Policía a la vida de la comunidad.

Como la respuesta a los problemas de inseguridad debe ser local, es preciso concentrar los recursos disponibles para enfrentar los problemas y asignarlos a las circunscripciones más íntimamente relacionadas con la población. En el caso peruano, esta circunscripción es el distrito, pero aun dentro del distrito, sobre todo en ciudades como Lima, pueden existir varias comisarías, y dentro de ellas, varias zonas o áreas con características peculiares cuya atención requiere diseñar políticas particulares. Frente a esta realidad, sin embargo, la organización policial está lejos de ser distritalizada, aunque se están haciendo esfuerzos para avanzar hacia este objetivo.

Lo mismo se puede decir del Ministerio Público y del Poder Judicial, que en una urbe de ocho millones de habitantes como Lima, cuenta con un *pool* de jueces y fiscales concentrados en el centro de la ciudad, en vez de tener personal asignado en cada distrito. Salvo en los lugares en los que existen módulos de justicia —en los que trabajan de manera conjunta policías, jueces y fiscales—, por lo general la descoordinación entre los distritos componentes del sistema de administración de justicia hace que la actuación de éste sea muy difícil. Los escollos encontrados recientemente para hacer realidad la presencia de jueces de paz en las comisarías representan sólo una muestra de los desafíos que es necesario superar para conseguir que el sistema de justicia penal se adecue a las necesidades locales y responda a ellas.

b. La prevención es más barata y más eficaz que la represión, aunque ambas deben ir de la mano.

Además de locales, las respuestas a la inseguridad deben ser integrales, esto es, no exclusivamente policiales ni penales. Por ello es preciso diseñar políticas que tengan un alto contenido preventivo, las que deben involucrar la activa participación de diversos actores, desde los gobiernos locales hasta la población organizada —tanto en juntas vecinales como en comités del vaso de leche, comedores populares, rondas campesinas y otras organizaciones sociales—, pasando por las autoridades educativas y

eclesiásticas, así como por la Defensoría del Pueblo. El carácter integral de la respuesta obliga al diseño de políticas sociales que abarquen el ámbito local y respondan a las circunstancias que generan la inseguridad y la delincuencia, a saber, el pandillaje juvenil, el consumo de drogas, el alcoholismo, los altos índices de abandono escolar, la desestructuración de la familia, entre otros.

Existe una tendencia muy extendida a exigir mano dura frente a la delincuencia, lo que se traduce en propuestas que van desde hacer más severas las penas y condenar a privación de libertad a delincuentes de poca monta, hasta restablecer los cursos de instrucción premilitar en los colegios y el servicio militar obligatorio. No cabe duda de que estas propuestas expresan la frustración que genera la impunidad frente a la comisión de faltas o delitos no penados con cárcel, los que en el Código Penal son sancionados con multa o con servicios a la comunidad. Si bien están contempladas en la ley, estas sanciones no se aplican porque el sistema penal no está adecuadamente organizado para ello. Lejos de abocarse a organizarlo, quienes critican la ineficiencia del actual sistema quisieran reemplazarlo por otro que penalice con prisión las conductas menos graves, sin considerar que si no contamos con un sistema carcelario que pueda albergar adecuadamente a la actual población penitenciaria y que propenda a su rehabilitación, mucho menos estamos en condiciones de atender a la población penitenciaria que generaría un sistema penal más punitivo. En las actuales circunstancias, la escasez de recursos fiscales hace difícil imaginar la ampliación del sistema penitenciario al punto que se cuente con las condiciones necesarias para encerrar durante plazos relativamente cortos a quienes cometan faltas o delitos que no ameritan un encarcelamiento demasiado prolongado.

Esto obliga a actuar simultáneamente en dos frentes. Primero, para organizar el sistema de penas alternativas a la de prisión, de forma tal que las multas y el servicio a la comunidad se hagan efectivas y deje de reinar la impunidad frente a las conductas que no se sancionan con cárcel. Segundo, mejorar los esfuerzos para prevenir los hechos delictivos.

En este ámbito hay por lo menos tres niveles de acción posible: la prevención propiamente policial, la llamada prevención situacional y la prevención social.

En relación con la primera, hay muchísimo por hacer. Primero, diseñar políticas en este ámbito que permitan hacer uso adecuado de los recursos de que disponen las comisarías y los serenazgos. Segundo, incorporar al trabajo policial las nuevas doctrinas de policía comunitaria, de acuerdo con las cuales el personal policial es desplegado de manera permanente en determinada jurisdicción, con cuyos pobladores establece un vínculo de confianza y trabajo. Tercero, sumar a los recursos de la Policía y el municipio los que pueda proveer la comunidad organizada, con el fin de realizar patrullajes mixtos que permitan recuperar las calles de la delincuencia.

La prevención situacional es aquella que permite dar respuestas tanto individuales como colectivas frente a las amenazas a la seguridad. Existe una amplia gama de opciones en este ámbito, todas practicadas hoy en el Perú en mayor o menor medida, con resultados por lo general satisfactorios. Estas opciones van desde la iluminación de las calles, el cercado de terrenos eriazos y la recuperación de áreas de la ciudad abandonadas hasta la instalación de sistemas comunales de alarma —pitos y alarmas propiamente dichas—, el enrejado de casas o calles, el uso de perros guardianes o la contratación de vigilancia privada.

La prevención social es la que permite trabajar con sectores sociales en riesgo, especialmente los niños y los jóvenes, con programas destinados a recuperarlos de la pandilla violenta, las drogas y el alcohol, así como a capacitarlos laboralmente. El programa Patrulleros Juveniles de la PNP cumple ese propósito, con éxitos notables en algunos casos. El programa Colibrí se orienta a reducir los riesgos de los niños de la calle, al igual que los clubes de menores de la PNP y las vacaciones útiles que ésta organiza ahí donde existe un interés institucional por hacer prevención social. Si a estos esfuerzos se sumaran los de los gobiernos locales o los del sistema educativo, debidamente coordinados y complementados, se podría desarrollar una política integral de prevención dirigida sobre todo a los jóvenes, cuyos aspectos centrales serían la recreación, la cultura y el deporte. Donde menos se ha trabajado es en el terreno de la capacitación laboral de los jóvenes, pues el sistema educativo formal no los prepara para ello. Menos todavía se ha hecho por ofrecer oportunidades de empleo a los jóvenes.

La creación de casas de la juventud por parte de algunos municipios es una iniciativa digna de mencionar, aunque es necesario reconocer que se trata de experiencias aún no muy difundidas. Entre ellas destacan las de Surquillo y Chorrillos en Lima, y Pilcomayo en Huancayo. Esta iniciativa busca brindar a los jóvenes un espacio propio de encuentro y de recreación, en el que además puedan capacitarse en el uso de Internet, en el aprendizaje del inglés o en el desarrollo de destrezas ocupacionales que mejoren sus condiciones laborales y les permitan incorporarse al mercado de trabajo u organizar su propio negocio o empresa.

El esfuerzo por trabajar en el ámbito de la prevención de los delitos no debe llevar al descuido de las políticas represivas, ámbito en el que urge una mejor coordinación de las comisarías con otras unidades policiales, sobre todo las especializadas, así como los serenazgos, ahí donde éstos existen. Como ya ha quedado dicho, también es preciso mejorar la coordinación de la Policía con fiscales y jueces, e introducir las modificaciones normativas que sean necesarias para hacer más efectivo el combate contra la delincuencia. No obstante lo anterior, es necesario además que se mejore la capacitación de policías, fiscales y jueces para que estén al día en el manejo adecuado de los instrumentos normativos vigentes.

c. Los jóvenes son el problema; los jóvenes deben ser la solución

Las pocas encuestas de victimización realizadas hasta el momento en Lima Metropolitana dan cuenta de que los jóvenes son los principales responsables de las faltas y hechos delictivos que se cometen en la ciudad, así como sus principales víctimas. Las pandillas, que generan tanta inseguridad en Lima y en las principales ciudades del interior del país, están integradas mayoritariamente por jóvenes, quienes además son los protagonistas de la microcomercialización de drogas y los principales consumidores de drogas y de alcohol. Se requiere, por tanto, desarrollar, en los distintos ámbitos de actuación, políticas para jóvenes con el propósito de prevenir conductas antisociales. Ellos, que son hoy el problema, deben pasar a ser parte de la solución, pero para eso es preciso incorporarlos, en el sentido de diseñar políticas públicas para los jóvenes y con los jóvenes.

d. Sin la participación de la ciudadanía, no se puede enfrentar la inseguridad

Nadie sabe mejor que la población lo que ocurre en las calles. Ninguna Policía del mundo puede ser eficiente y actuar en forma eficaz contra la delincuencia sin el apoyo de la población, pues ninguna puede darse el lujo de tener un efectivo en cada esquina. Por ello no es posible comenzar a resolver el problema de la inseguridad si la Policía no cuenta con el respaldo de la población. Para lograrlo, requiere inspirar la confianza necesaria. En muchos casos, estamos muy lejos de ello, pues es frecuente que la Policía inspire temor o que sea vista como parte del problema y no de la solución, no ya por su ineptitud sino por estar coludida con las fuerzas del crimen o por presentar, ella misma, un comportamiento criminal. Por ese motivo es tan importante la lucha contra la corrupción policial, pues resulta imprescindible para restablecer plenamente la confianza de los ciudadanos en su Policía.

Otra razón por la que el concurso de la ciudadanía es fundamental es porque la mejor política preventiva es la que se desarrolla en las familias y las escuelas. Los problemas con los jóvenes surgen por lo general cuando los maestros, y sobre todo los padres y madres de familia, no ejercen el control social que les corresponde. Involucrar a la población en tareas de seguridad ciudadana es también hacer tomar conciencia a los padres, madres y maestros de sus propias responsabilidades y obligaciones.

El déficit de efectivos policiales del que adolecemos hoy en día hace imprescindible contar con el apoyo de la población, y ya no sólo para que ésta provea a la Policía la información necesaria sino para que, organizadamente, colabore con ella en las labores de patrullaje. Esto es lo que se viene haciendo, con bastante éxito, en muchas jurisdicciones policiales, con el consiguiente beneficio para la tranquilidad y seguridad de los vecinos. En los barrios más pobres de la ciudad de Lima y del interior, la mayor parte de los vecinos mantiene su disposición de integrarse a mecanismos de prevención comunal como las

juntas vecinales, aunque reconocen que esta posibilidad no se les presenta a todos porque la organización de juntas vecinales no cubre más de 30% del territorio. Hay, pues, un gran deseo de la población de trabajar junto con la Policía en beneficio de su seguridad y, en principio, existe un amplísimo margen para el crecimiento de la organización vecinal.

Dadas las limitaciones logísticas y las restricciones económicas que enfrenta la Policía, es imperativo que, para superarlas aunque sea mínimamente, ésta tenga que recurrir a la colaboración de la ciudadanía. Con ese propósito se formaron los llamados comités cívicos de apoyo a la PNP que integran el Sistema Nacional de Cooperación (SINACOO). Si bien este sistema contribuye a que sea más patente la privatización de las funciones policiales, también constituye una respuesta creativa a las limitaciones presupuestales de la institución.

Por último, la participación de la ciudadanía también es importante porque ella puede constituir un eficaz mecanismo de control y vigilancia sobre la acción policial. Así, la ciudadanía puede asociarse a los esfuerzos de quienes, desde dentro de la Policía, combaten la corrupción.

e. La coordinación interinstitucional es imprescindible para enfrentar con éxito la inseguridad.

En la medida en que la seguridad ciudadana no es una tarea exclusiva de la Policía, y ni siquiera del sistema penal, es fundamental garantizar que quienes tienen alguna responsabilidad en su preservación trabajen de manera coordinada para el logro de sus fines. En el aspecto preventivo, es fundamental que los esfuerzos de las comisarías y del serenazgo sean complementarios. Para ello se requiere que los sistemas de comunicación de ambos estén integrados, y que tanto la Policía como el serenazgo puedan solicitar el auxilio de los efectivos y el uso de los medios del otro para enfrentar determinada situación. Lo ideal en esta materia es que los recursos de la Policía y del serenazgo sean desplegados en el marco de un único plan de seguridad, diseñado y conducido por la Policía y supervisado por el municipio.

También es necesario que para el desarrollo de sus operativos las comisarías cuenten con el oportuno respaldo de otras unidades especiales de la Policía. Entre ellas cabe destacar los escuadrones de emergencia respectivos y unidades tales como la Dirección Nacional contra la Drogas (DIRANDRO), la Dirección contra el Terrorismo (DIRCOTE) y la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI), por mencionar algunas. Con frecuencia, los comisarios justifican su inacción recurriendo al argumento de que cuentan con insuficientes efectivos y vehículos, sin contabilizar entre ellos los que corresponden a otras unidades especializadas como las que hemos mencionado, cuya función es brindarles apoyo.

En el aspecto represivo, una mejor coordinación con el Ministerio Público y el Poder Judicial es muy necesaria. Incluso, como ya se ha señalado, sería conveniente encontrar formas de organización que respondan al principio de que el carácter local de los problemas de seguridad ciudadana requiere respuestas locales, con recursos organizados localmente.

En el plano preventivo, se requiere una acción concertada entre la Policía y, por la otra parte, el municipio y otras autoridades locales. A diferencia de lo que ocurre hoy, los municipios deben convertirse en el instrumento por excelencia de las políticas preventivas tanto en el aspecto social como en el situacional, esto es, el estado de la cuestión en términos de hechos.

El espacio en el que se coordinan los esfuerzos de las instituciones públicas entre sí y con la comunidad organizada es el de los comités distritales y provinciales de seguridad ciudadana.

4. En la lucha contra el terrorismo

a. Aprender de las lecciones del pasado para no repetir los errores y construir sobre los aciertos

La lucha antisubversiva que transcurrió entre 1980 y el 2000 tuvo errores y aciertos. Después del 2000 tuvimos que enfrentarnos a un enemigo que se encontraba estratégicamente derrotado, y cuya presencia

y capacidad de acción se reducía a tres zonas remotas y apartadas: las cuencas del Alto Huallaga, el Ene y el Apurímac. Tuvimos la suerte de ser herederos de los logros y desaciertos de las dos décadas previas. Ello nos permitió diseñar una estrategia que evitara incurrir en los mismos errores de la década de los ochenta, y que se asentara en algunos de los principios que permitieron la derrota de los grupos terroristas a principios de los noventa.

Como lo ha señalado la CVR, el principal error de los gobiernos democráticos en la década de los ochenta fue abdicar de su responsabilidad en el diseño y la conducción de la lucha contrasubversiva, lo que los llevó a delegar esta tarea en los mandos de las Fuerzas Armadas. Tal abdicación de responsabilidades se tradujo en la puesta en práctica de una estrategia que en ciertas zonas, períodos y circunstancias, adquirió la característica de una guerra sucia, con un altísimo costo en vidas humanas. Esta situación contribuyó a profundizar la tragedia que desencadenó la violencia terrorista y que, lejos de frenarla, permitió su extensión en el espacio y en el tiempo. A fines de los años ochenta y principios de los noventa esta estrategia comenzó a ser reemplazada por otra que sí resultó exitosa, y que, en el campo, se fundamentó en la alianza de las Fuerzas Armadas con el campesinado, así como en un paciente trabajo de inteligencia policial en las ciudades. Esta labor condujo primero a la captura de los principales cabecillas de Sendero Luminoso (SL) y del Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y, posteriormente, a la desarticulación casi total de ambas organizaciones terroristas.

Considerando lo anterior, la nueva estrategia tenía que garantizar el compromiso de los líderes políticos civiles en el diseño y la conducción de la lucha contra los remanentes del terrorismo, para evitar que se produjera cualquier delegación de funciones que, luego, les permitiera lavarse las manos frente a los resultados, como había ocurrido en el pasado reciente. En segundo lugar, debía garantizar una sólida alianza de las fuerzas de seguridad que operaban en el campo con la población asentada en las zonas donde aún sobrevivían los remanentes terroristas. Tercero, tenía que contar con una inteligencia policial que ayudara a concluir el trabajo llevado a cabo a principios de los años noventa.

b. La estrategia contrasubversiva requiere liderazgo civil

Con la derrota estratégica del terrorismo y la desarticulación casi total de su aparato militar el año 2000, el gobierno de Fujimori levantó los últimos estados de emergencia que quedaban en el país. En esta nueva circunstancia, la tarea de eliminar los remanentes terroristas recaía en el Ministerio del Interior, cuyo titular asumió la dirección de la lucha contrasubversiva, involucrándose en el diseño de la estrategia y de las operaciones de mayor envergadura, así como en su conducción y evaluación. Para afirmar el liderazgo del ministerio, sus asesores participaron en las operaciones policiales —Tormenta I-VI— llevadas a cabo entre julio del 2002 y fines del 2003.

Para coordinar los esfuerzos de seguridad y de lucha contra la pobreza en las cuencas cocaleras en las que se asientan los remanentes terroristas, el ministro del Interior creó los comisionados para la paz y el desarrollo, destinados a reemplazar a los comandos político-militares, que eran responsables de conducir la estrategia antiterrorista en el terreno.

En la práctica, los comisionados no llegaron a cumplir plenamente ese papel, por lo menos en el ámbito de la seguridad. Primero, porque las operaciones contrasubversivas de envergadura fueron limitadas y se diseñaban en el Ministerio del Interior en Lima, sin su participación directa. Segundo, porque los militares se resistían a participar en la lucha contrasubversiva si es que no se producía la declaratoria de estado de emergencia, y más aún a someterse a la dirección del Ministerio del Interior. Ni siquiera en Lima fue posible la coordinación con el Ministerio de Defensa, ni mucho menos su sometimiento al rol directriz de Interior. Tercero, la capacidad de los comisionados de coordinar la labor de los diferentes sectores fue limitada, en la medida en que el sector Interior no contaba con recursos propios, salvo los muy escasos que tenía la PNP. Quienes sí contaban con recursos para el desarrollo eran el FONCODES, primero, y el Consejo Nacional de Descentralización, después. No obstante estas limitaciones, los comisionados se convirtieron en los interlocutores políticos de los distintos actores

locales —incluyendo los comités de autodefensa— y sirvieron para canalizar las demandas de desarrollo de éstos.

La debilidad principal del liderazgo civil residió en que no pudo resolver el dilema de enfrentar los remanentes subversivos con el apoyo de las Fuerzas Armadas sin asignarles más recursos a éstas y declarar el estado de emergencia. Por razones políticas, no era conveniente restablecer los estados de emergencia; por razones fiscales, no se contaba con los recursos que los militares exigían. Sin embargo, por varias razones la participación militar en la lucha contrasubversiva era necesaria, e incluso insustituible. Primero, porque los militares tenían una presencia en el terreno de la que carecía la PNP. Segundo, porque contaban con el personal, el equipo y la experiencia que no tenía la Policía para operar en las zonas de conflicto. El dilema no se ha podido resolver todavía, aunque la decisión del Ministerio del Interior de que la Policía opere ofensivamente, a pesar de todos los peligros, ha evitado que el gobierno se quede cruzado de brazos y más bien le ha asegurado la iniciativa, tanto en el plano militar como en el político.

c. La derrota final de los remanentes subversivos exige una estrategia integrada de seguridad y desarrollo

A pesar de la derrota estratégica del terrorismo —tanto en el terreno político como en el militar— y de la precariedad de sus fuerzas supervivientes, no es fácil vislumbrar su derrota definitiva. Primero, porque los remanentes se asientan en zonas remotas, poco pobladas y de muy difícil acceso para las fuerzas de seguridad. Segundo, porque estas zonas son cuencas cocaleras donde existe una presencia importante del narcotráfico y en las que los subversivos se presentan ante la población campesina como sus defensores frente las políticas estatales de erradicación de cultivos. Tercero, porque son zonas en las que la presencia del Estado es casi nula, y existe una extrema pobreza y alta conflictividad social. En esas condiciones, operar puede resultar muy costoso en términos de las vidas de los efectivos de seguridad, o políticamente contraproducente, si es que el uso de la fuerza afecta a la población civil. Si esto último ocurriera, se podría prender la chispa de una convulsión mayor que contribuiría al desarrollo de los remanentes subversivos.

Por estas razones, es necesario contar con una estrategia de mediano plazo, que permita ir golpeando y debilitando a los remanentes del terrorismo en su retaguardia, con acciones de poco riesgo y bajo costo. Estos golpes deben ir acompañados por el establecimiento de un cerco que no sólo impida el crecimiento y la eventual expansión de los focos, sino que permita ir identificando y deteniendo a sus integrantes. Ese cerco debe ser tanto militar como político, lo que se consigue con una mayor presencia del Estado y con una acción más y mejor coordinada de los entes públicos, sobre todo en el área social y en la lucha contra la pobreza.

Por esta razón se requiere una estrategia integral en la que la acción policial y militar se combine con la política y la socioeconómica. La propia población de la zona y sus comités de autodefensa, además de armas y municiones, así como de respaldo militar para salir a combatir a la subversión, demandan carreteras, presencia policial, postas médicas y colegios. Si a estos componentes de la estrategia se les agrega una nueva ley de arrepentimiento —que evite los errores que acompañaron a la anterior en su aplicación— y un eficaz sistema de recompensas, no es descabellado imaginar que si la estrategia es sostenida en el tiempo puede llevar a la desarticulación total de los remanentes subversivos durante el mandato constitucional del presidente Toledo.

La estrategia integral debe considerar además que existen vasos comunicantes entre los remanentes y el narcotráfico. Los remanentes se asientan en cuencas cocaleras, en las que hay presencia del narcotráfico. Históricamente, SL ha reivindicado el derecho de los campesinos cocaleros a cultivar la hoja de coca y ha pretendido defenderlos de la agresión estatal. Esta situación llevó a detener la erradicación forzada de la hoja de coca en las zonas de mayor presencia terrorista durante buena parte de la guerra contrasubversiva, sobre todo a fines de los ochenta y principios de los noventa. Algo similar ocurrió durante los primeros 18 meses del gobierno de Toledo.

Esto no impidió que se cumpliera con los compromisos internacionales de erradicación plasmados en los planes nacionales. Por el contrario, se cumplió y con creces, como el 2002, que se erradicó un poco más de la cifra máxima contemplada en el plan anual, que era de 7.000 hectáreas. Esta acción permitió que el total de hectáreas cultivadas se mantuviera en un mismo nivel durante los últimos años, teniendo en cuenta, incluso, los éxitos del Plan Colombia —cuando el nivel baja en Colombia, tiende a subir en el Perú—. Sin embargo, para evitar darles combustible a las extenuadas fuerzas senderistas de las cuencas del Ene, el Apurímac y el Huallaga, la erradicación se concentró en otros valles, especialmente en los que el cultivo de coca es un fenómeno más bien reciente. Quizá la erradicación en estos mismos valles podría prosperar, a condición de que mejoren significativamente los planes de desarrollo alternativo, que adolecen de serias limitaciones.

d. La victoria militar resultará de la acción conjunta de las fuerzas de seguridad y de su alianza estratégica con los comités de autodefensa

La experiencia de la década de 1990 aconsejaba que, en el campo, se busque la alianza con el campesinado y se evite por cualquier medio enemistarse con la población rural. Ésa fue la máxima que inspiró nuestra estrategia contrasubversiva. Es cierto que no siempre se pudo dar a los comités de autodefensa lo que solicitaron, sea porque no se contaba con los recursos para su desarrollo o porque los recursos para su defensa —municiones y mantenimiento de sus armas— eran insuficientes. No obstante, se siguió una política deliberada de acercamiento a las autoridades locales, a la población y, muy especialmente, a los comités de autodefensa. Se visitaron con frecuencia las zonas afectadas, especialmente San Martín de Pangoa, en el Ene, y el río Tambo. La presencia permanente de los comisionados en el terreno también contribuyó a cimentar una sólida relación con la comunidad y sus autoridades.

Mucho más difícil fue conseguir que la Policía y las fuerzas militares trabajaran juntas, por las razones ya expresadas. Ni siquiera se ha definido una clara política gubernamental al respecto. El presidente de la República nunca convocó al Consejo de Seguridad Nacional ni trabajó en el diseño de un plan detallado en esta materia. A principios del 2002, el Ministerio de Defensa, con el apoyo de Interior, solicitó recursos adicionales para instalar nuevas bases contrasubversivas y para operar en el Ene y el Apurímac. Sólo recibió los aportes correspondientes a abril y mayo; luego de que éstos se acabaron, los militares volvieron a su usual actitud pasiva y defensiva, a la espera de más recursos. Entonces, con los recursos presupuestales ordinarios, el Ministerio del Interior inició las operaciones policiales Tormenta contra los campamentos senderistas ubicados a lo largo del Ene. Estas operaciones fueron exitosas gracias a la información proporcionada a la Policía por ex miembros de las organizaciones terroristas y por el papel de guías que les correspondió jugar a los integrantes de los comités de autodefensa. Dada la negativa de las Fuerzas Armadas de operar sin más recursos y sin que se declarara el estado de emergencia, y considerando la necesidad de hacer sostenible la ofensiva contra SL en el Ene y el Apurímac, durante el segundo semestre del 2003 el ministro Rospigliosi solicitó recursos extraordinarios para constituir un batallón antisubversivo que estuviera asentado en la base de Mazamari, provincia de San Martín de Pangoa, departamento de Junín. Paradójicamente, el Ministerio de Defensa ha insistido en su demanda de más presupuesto para el establecimiento de nuevas bases contrasubversivas y para la operación de las mismas.

Durante nuestra gestión, la pugna por obtener recursos entre ambos ministerios fue constante. A pesar de tener presencia en el terreno, la voluntad de las Fuerzas Armadas de colaborar en la lucha contrasubversiva fue muy limitada, al igual que su aporte real y efectivo, incluso en lo referido a mantener a los comités de autodefensa debidamente preparados.

e. Golpear sorpresivamente en el campo y actuar con inteligencia en las ciudades.

La idea de establecer un cerco sobre los remanentes subversivos era buena, pero insuficiente en sí misma si es que no iba acompañada de golpes ofensivos contra ellos. Ante la negativa de las Fuerzas Armadas de operar ofensivamente, el Ministerio del Interior decidió recurrir a la PNP para desarrollar varias operaciones Tormenta durante el segundo semestre del 2002 y del 2003. Éstas permitieron al gobierno mantener la iniciativa, golpear al enemigo, desorganizarlo y obligarlo a salir de la retaguardia.

Estos golpes se realizaron con efectivos de la Dirección de Operaciones Especiales (DIROES), que contaron con el apoyo de la DIRANDRO y de la DIRCOTE. Como resultado de esos golpes, en la desbandada se hicieron detenciones de importantes mandos terroristas. La estrategia del cerco habría funcionado mejor si la DIRCOTE hubiera cumplido con desplazar hacia los pequeños centros urbanos de las zonas donde se asientan los remanentes a un número mayor de efectivos destinados a labores de inteligencia. Desafortunadamente, la DIRCOTE es una unidad en esencia urbana y sus integrantes permanecen sobre todo en Lima y en las principales ciudades del país, y no en las zonas de conflicto, que es donde hoy deberían estar en forma prioritaria.

No obstante, la presencia de la DIRCOTE en las ciudades más grandes es también importante, porque ahí se repliegan muchos de los viejos mandos de las organizaciones terroristas que se encuentran requisitorizados y aún no han sido detenidos. En las ciudades también se encuentran unidades operativas terroristas con capacidad de causar mucho daño, como lo demostró la captura de los integrantes de la célula que condujo el atentado contra el Polo. Golpear esta suerte de remanentes urbanos y realizar un seguimiento de la labor que desarrollan las organizaciones de familiares que apoyan a los internos en los penales de máxima seguridad es una tarea que corresponde a la DIRCOTE. Es una labor de inteligencia que requiere mucha paciencia y que es tan importante en el combate para acabar con lo que queda del terrorismo como la que es preciso desarrollar en las zonas donde se encuentran los remanentes del aparato militar de SL.

2 LA REFORMA POLICIAL

Introducción

El 28 de julio del 2001, al asumir sus funciones como presidente de la República, Alejandro Toledo anunció ante el Congreso de la República, en mensaje a la nación, que se iban a reestructurar las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú. El plan de gobierno de Perú Posible no se había explayado con detenimiento en este tema. Por eso, el ministro Fernando Rospigliosi y su equipo se abocaron a la tarea de determinar la naturaleza, los alcances y las características de la reestructuración policial.

Para ello, tuvieron en cuenta los avances logrados en este terreno por el gobierno de transición. En efecto, bajo el liderazgo del general Antonio Ketín Vidal, ex ministro del Interior, un reducido equipo de destacados oficiales elaboró pacientemente, a lo largo de seis meses, una propuesta de cambio institucional titulada “Bases para la reforma policial”, que fue publicada en el *Diario Oficial El Peruano* el 27 de julio del año 2001. El trabajo fue dirigido por el general Danilo Guevara, por entonces jefe del Comité de Asesores del ministro Vidal, y entre otros participaron Luis Vizcarra, Augusto Álvarez Echaiz, Roberto García y Juan Briceño. Este documento formulaba una propuesta bastante detallada del tipo de Policía que el Perú requería para enfrentar con éxito los desafíos de la seguridad en el siglo XXI.

Muchas de las ideas contenidas en este documento eran vistas con interés y simpatía por el ministro Rospigliosi y su equipo. Sin embargo, la propuesta adolecía de algunas debilidades, más políticas que técnicas. En primer lugar, había sido formulada en un trabajo de gabinete que integraba a un número reducido de oficiales. Así, no recogía necesariamente el sentir de los distintos estamentos de la institución ni ésta sentía suyos los contenidos. Mucho menos recogía la opinión ciudadana sobre la Policía que el país demandaba.

En segundo lugar, si bien el documento era rico en propuestas, no contenía un diagnóstico de las fortalezas y debilidades de la institución ni los datos empíricos necesarios que permitieran comprender los principales problemas que ésta enfrentaba. Requería, pues, ser complementado con un diagnóstico que permitiera responder a la pregunta de qué era necesario cambiar y qué mantener en la PNP; o mejor dicho, qué funcionaba bien y debía ser emulado dentro de la institución, y qué funcionaba mal y debía ser modificado.

En tercer lugar, para los integrantes del equipo civil que el ministro Rospigliosi comenzaba a conformar en Interior, la realización de un diagnóstico era imprescindible no sólo por las razones señaladas sino porque este ejercicio les iba a permitir familiarizarse con la problemática policial, esto es, abordar con profundidad los problemas, acceder a toda la información disponible y conocer rápidamente a los actores más relevantes antes de que las necesidades operativas terminaran por desplazar la reforma institucional al segundo plano de la agenda. La necesidad de realizar un diagnóstico no era compartida por el alto mando policial, al que le parecían obvias tanto las fortalezas y debilidades institucionales como las medidas que iba a ser necesario adoptar para superar estas últimas.

En efecto, en la lógica del alto mando policial, para alcanzar los objetivos del documento “Bases para la reforma policial” se requerían, fundamentalmente, dos condiciones: primero, más recursos; y segundo, un mejor marco constitucional y legal para la actuación de la Policía.

Reconociendo la imperiosa necesidad de otorgarle más recursos a la institución policial y de facilitar su trabajo dotándola de un marco normativo más moderno y adecuado que el existente, el ministro Rospigliosi y su equipo lograron persuadir al alto mando policial de que ello no se lograría si,

previamente, la Policía no recuperaba la confianza ciudadana, lo que pasaba por hacer más con los escasos recursos existentes y en el inadecuado marco legal vigente.

Claro está que la Policía no era la única institución pública que generaba desconfianza y carecía de la legitimidad necesaria. El esfuerzo por devolverles a las instituciones públicas la confianza que se merecían constituyó uno de los tres objetivos iniciales del gobierno del presidente Toledo. En palabras de Roberto Dañino, primer presidente del Consejo de Ministros, el gobierno del presidente Toledo se proponía asegurar que el Estado estuviera de verdad al servicio de la ciudadanía y que mejoraran sustantivamente la cobertura y la calidad de los servicios prestados. La PNP no podía ser ajena a este postulado, considerando que de ella dependía el orden público y la seguridad ciudadana.

Luego de que se creara la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa conformó una comisión a la que le encargó reestructurar las Fuerzas Armadas y también realizar un diagnóstico del estado de la institución, así como recomendar las medidas pertinentes para modernizarla. Esta instancia fue integrada por civiles y, a diferencia de la Comisión de Reestructuración, no incorporó a oficiales en actividad sino más bien en retiro. Su metodología de trabajo difirió significativamente de la empleada por la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional, en tanto tuvo un carácter menos participativo y abierto al público.

Los cambios propuestos se tradujeron en la nueva Ley Orgánica del Ministerio de Defensa, que se aprobó a fines del año 2002 y que, por primera vez, contempló la constitución de un verdadero Ministerio de Defensa, que permitiera la conducción civil de las Fuerzas Armadas. Así, el avance de la reforma militar ha estado más vinculado a la modificación del marco legal de funcionamiento del Ministerio de Defensa, a diferencia de la reforma policial, que se hizo en el marco legal vigente.

Bien avanzado el proceso de reforma policial, a principios del 2003, Hugo Sivina, por entonces flamante presidente de la Corte Suprema de Justicia, anunció el inicio de la reforma judicial y constituyó para ello una comisión reformadora. Igual iniciativa tomó la Fiscalía de la Nación. Hasta entonces, ambas instituciones habían rehusado encarar el tema de la reforma y modernización institucional, con el argumento —planteado por el Walter Alfaro, antecesor de Sivina— de que en tanto el Poder Judicial no contara con recursos adicionales, no era posible plantearse siquiera la posibilidad de la transformación.

Dentro de esta lógica, muy extendida en las instituciones públicas, la reforma institucional es sinónimo de adquisición de equipos y de nueva infraestructura, así como de mejores salarios. No consiste en un cambio de actitud de quienes integran la institución, orientado a cumplir mejor las tareas con los recursos de que se dispone, para lo cual resultan prioritarios la depuración de los malos elementos, la capacitación y motivación del personal, así como el desarrollo de una mística que dignifique la función y permita que el mejor desempeño y la vocación de servicio logren devolverles a las desprestigiadas instituciones públicas la legitimidad y confianza en ellas que la ciudadanía ha perdido.

Volviendo al tema de la reforma policial, materia de este trabajo, en las páginas que siguen vamos a realizar un recorrido por los ejes fundamentales de la propuesta de cambio, tratando de establecer un balance entre lo que se ha avanzado y los desafíos pendientes. Empezamos dando cuenta del proceso que llevó al diagnóstico y las propuestas, para luego analizar los temas centrales de la reforma, a saber, los esfuerzos de desmilitarización, la lucha contra la corrupción, la depuración del cuerpo de oficiales, el mejoramiento del bienestar policial, la creación de la Defensoría del Policía y, por último, los cambios en la educación policial.

I. La Comisión de Reestructuración

1. Una composición amplia y plural

En la perspectiva antes señalada, la reestructuración de la PNP estaba llamada a constituirse en el esfuerzo por recuperar la confianza y la legitimidad. Por ello, quién debía realizar el diagnóstico institucional y cómo debía hacerse éste se constituyeron en preocupaciones fundamentales del ministro

Rospigliosi y su equipo, quienes optaron por constituir una Comisión de Reestructuración que recogiera el sentir, las opiniones y las aspiraciones del personal policial de todos los niveles, así como de la ciudadanía. Para asegurar la imparcialidad y la representatividad del diagnóstico, el mismo no podría ser llevado a cabo entre cuatro paredes ni exclusivamente por altos oficiales de la institución.

En efecto, además del ministro Rospigliosi y del viceministro Gino Costa, fue necesario incorporar a la Comisión de Reestructuración a personalidades civiles ajenas a la Policía, como fue el caso de Susana Villarán, ex ministra de la Mujer durante el gobierno de transición y que luego se convirtió en la primera defensora del policía; Jorge Avendaño, catedrático universitario, jurista de nota y ex congresista de la República; Zenaida Solís, destacada periodista que no pudo concluir su trabajo en la Comisión por razones personales; y Arturo Woodman, empresario vinculado durante muchos años a la institución policial como presidente de la Asociación Amigos de la Policía Nacional.

La PNP estuvo también ampliamente representada. Además del director general de la institución estuvo, en primer lugar, el general Enrique Yépez, en ese entonces director de Participación Ciudadana y luego jefe de Estado Mayor. Yépez es reconocido como el promotor de la exitosa experiencia de participación ciudadana promovida por la Policía desde 1998 para apoyar la prevención de la inseguridad ciudadana. Su experiencia fue determinante para que, durante la segunda gestión de Rospigliosi, fuese designado secretario técnico del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, una de las creaciones más importantes de la reforma, a la que él contribuyó decisivamente.

Estuvo también el general Gustavo Carrión Zavala, entonces director de la Policía Judicial, luego director de Instrucción y Doctrina y, finalmente, director general de la PNP, cuando al retornar Fernando Rospigliosi al ministerio, decide relanzar el proceso de reforma policial. El general Carrión aportó a la Comisión de Reestructuración ideas modernas de lo que debía ser la Policía, en particular en los aspectos vinculados a instrucción y doctrina.

También formó parte de la comisión el coronel Benedicto Jiménez, quien aportó la experiencia de los policías dedicados a la investigación; sin embargo, por razones profesionales, el coronel Jiménez tuvo que realizar un viaje al extranjero que le impidió acompañar el trabajo de la comisión hasta el final. Estuvo, asimismo, el coronel-médico Juan Bermúdez, quien buscó canalizar los puntos de vista de la Sanidad Policial. Pero para que la Comisión fuera de verdad representativa, era necesario además involucrar al personal subalterno a través de un suboficial que lo representara; éste fue el caso del brigadier superior César Chávez.

Finalmente, integraron la Comisión Carlos Basombrío —entonces jefe del Comité de Asesoramiento del ministro y luego viceministro durante la gestión de Gino Costa— y Juan Briceño, entonces miembro del Comité de Asesoramiento (COAS) y que luego fue reincorporado a su institución y ascendido, por acción distinguida, a coronel de la PNP. Basombrío y Briceño recibieron además el encargo de responsabilizarse de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Reestructuración.

Así, la Comisión quedó constituida por las personalidades señaladas y por las más altas autoridades del Ministerio del Interior y la PNP, asegurándose una participación adecuada de los tres cuerpos que, el 6 de diciembre de 1988, se unificaron para crear la PNP: la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones del Perú y la Guardia Republicana. También confluyó en este esfuerzo la Sanidad Policial, que constituía un órgano de apoyo de la Guardia Civil.

2. *La metodología de trabajo*

Tan importante como determinar quiénes integrarían la Comisión de Reestructuración fue establecer su metodología de trabajo. Se optó por hacer de ella una comisión de diálogo con los miembros de la institución y con la ciudadanía. Además del diagnóstico, la Comisión debía definir los objetivos del proceso de reestructuración y el cronograma de éste, estableciendo metas precisas y plazos para el cumplimiento de las mismas.

Constituida la Comisión de Reestructuración, ésta dividió su trabajo en nueve subcomisiones que abordaron los temas que fueron considerados más importantes en el proceso, a saber, doctrina policial,

marco normativo, sistemas de control interno y externo, gestión de recursos humanos, gestión de recursos materiales y logísticos, bienestar policial y salud, organización y estructura, educación, y mujer policía. Cada subcomisión organizó su trabajo de manera que recogiera las opiniones del personal policial encargado de la respectiva área temática, así como de los expertos, las autoridades civiles de distinto tipo y la ciudadanía en general.

Con este propósito se habilitó un número telefónico gratuito para recibir las opiniones que hubiera sobre estos temas u otros considerados relevantes. Asimismo, por iniciativa de Jorge Avendaño se firmó un convenio con los colegios de abogados de todo el país, a efectos de que éstos sirvieran de mesa de partes de la opinión ciudadana. También se organizaron viajes, a distintas ciudades del país, del ministro y el viceministro del Interior, así como de otros miembros de la comisión. Estas visitas permitieron recoger las opiniones de las autoridades municipales y judiciales, de representantes de organizaciones sociales, así como de los jefes de las regiones policiales, sus estados mayores y los cuerpos de oficiales y de suboficiales. Complementariamente, se encargaron encuestas de opinión dirigidas a la ciudadanía y una encuesta a los miembros de la institución, que se llevó a cabo con el apoyo de la Universidad de Lima.

La comisión realizó su trabajo en un poco más de los tres meses dispuestos por su decreto de creación. Su esfuerzo se tradujo en el *Informe de la Comisión Especial de Reestructuración de la Policía Nacional del Perú*, más conocido como “El libro verde”, que fue presentado al presidente de la República el 22 de febrero del 2002 y aprobado un mes después por resolución suprema (Resolución Suprema N.º 0200-2002-IN del 22 de marzo del 2002). El mismo contiene un estudio bien desarrollado de las fortalezas y debilidades de la PNP, así como los objetivos y las acciones que serán llevadas a cabo en un plazo de dos años, de acuerdo con un cronograma detallado. Como es obvio, las acciones incluidas en el cronograma son las necesarias para iniciar el proceso de reforma y modernización institucional, pero el proceso no se agota en ellas, porque se trata de un esfuerzo de adecuación, actualización y cambio permanente.

La metodología de trabajo seguida hizo posible que la reestructuración de la PNP se incorporara a la agenda no sólo del gobierno sino del país, lo que quedó plasmado en la política número 7 del Acuerdo Nacional titulada “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”.

También permitió otorgarle al proceso de cambios institucionales una base de apoyo y legitimidad dentro de la propia PNP, gracias a la colaboración entusiasta de oficiales y suboficiales. Sirvió para involucrar a la ciudadanía en este esfuerzo y hacerla partícipe de éste. Asimismo, contribuyó a que instituciones públicas y privadas ofrecieran sus servicios para colaborar en esta tarea. Tal fue el caso de varios centros de enseñanza superior como la ya mencionada Universidad de Lima, la Pontificia Universidad Católica del Perú, la Universidad del Pacífico, la Universidad Nacional de Ingeniería y la Universidad de San Martín de Porres, así como la Escuela de Administración de Negocios para Graduados (ESAN).

En el ámbito público, muchas otras instituciones también pusieron a disposición del proceso sus recursos técnicos y materiales. Entre ellas cabe destacar el INICTEL del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, OSIPTEL, CONASEV, CONATA, Essalud, el Instituto de Estadística e Informática (INEI), FONCODES, entre otras.

3. La Comisión de Modernización

Luego de que la Comisión de Reestructuración concluyera sus labores, se creó la Comisión de Modernización, encargada de supervisar la puesta en práctica de las recomendaciones de la primera y facilitar su ejecución. En su primera etapa, la Comisión de Modernización se organizó en las mismas subcomisiones temáticas que su antecesora y, en cada una de ellas, participó activamente tanto personal policial de distintos niveles como representantes de instituciones públicas, incluyendo la Presidencia del

Consejo de Ministros (PCM) y el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Las universidades públicas y privadas también brindaron su aporte institucional.

La presencia de representantes de la PCM y del MEF fue especialmente importante porque tuvo por objeto incorporar la reforma policial a los programas de modernización del Estado y colaborar en la gestión de los recursos necesarios para la reforma, respectivamente. Cabe mencionar, sin embargo, que en ambos frentes el éxito alcanzado fue muy relativo. En su programa de modernización del Estado, el primer ministro Roberto Daniño no consideró al Ministerio del Interior como uno de sus programas piloto. Su elección más bien recayó en la propia Presidencia del Consejo de Ministros y en el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Quizá con el tiempo Interior habría sido incorporado como programa piloto, pero la salida de Daniño frustró esa posibilidad, dado que su sucesor, Luis Solari, no mostró el mismo celo e interés en el tema y, en la práctica, relegó la reforma del Ejecutivo al segundo plano de su agenda, concentrando sus esfuerzos en el proceso de descentralización.

Como veremos más adelante, la reforma debió iniciarse y desarrollarse sin recursos adicionales. Sólo en enero del 2003 fue posible que el gobierno suscribiera un acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para iniciar los estudios preliminares que hicieran posible un crédito de aproximadamente 20 millones de dólares para la reforma institucional y la modernización del sistema de seguridad ciudadana.

La Comisión de Modernización atravesó por varias etapas y sus integrantes han ido cambiando. La constante, sin embargo, ha sido la participación del ministro, el viceministro, el director general de la PNP y otros oficiales generales de la institución. En la segunda gestión de Rospigliosi, además de los mencionados, participaron, a título individual, Gino Costa, Carlos Basombrío y el coronel(r) Carlos Iriarte, con lo que se retomó el proceso interrumpido en enero del 2003 debido a la renuncia del ministro Costa.

La Comisión de Modernización contó con una Secretaría Técnica que estuvo a cargo del coronel Juan Briceño y fue integrada por oficiales superiores que brindaron apoyo secretarial a las distintas subcomisiones y realizaron, al interior de la Policía, una labor de comunicación sobre los avances de la reforma. Respecto a este punto, dos mecanismos de comunicación fueron especialmente relevantes. Primero, los viajes a las regiones policiales en los que participaron el viceministro Basombrío y otros miembros de la Comisión y de su Secretaría Técnica. Segundo, una hoja informativa mensual que se distribuyó a todo el personal policial, en octubre y noviembre del 2002, junto con la planilla de pago. Este último fue un medio de co-comunicación bastante útil, que permitió informar al personal policial, de manera directa, cuáles eran los avances del proceso. La publicación de la hoja informativa se suspendió a raíz de las dificultades que se originaron en diciembre del 2002 con motivo de los ascensos y pases al retiro de oficiales generales, hecho que daría pie a la renuncia del ministro Costa.

Es preciso reconocer que, con el paso del tiempo, tanto el trabajo de las subcomisiones como el de la propia Comisión de Modernización —que en algunos aspectos jugó un papel fundamental en facilitar los cambios— fue perdiendo protagonismo, pues las decisiones, por su naturaleza, se fueron concentrando en el despacho del ministro. En efecto, en algunos casos, las subcomisiones, lejos de facilitar los cambios, se convirtieron en un espacio en el que se expresaron las resistencias y se entramparon las decisiones. Esto obligó a crear, en el despacho ministerial, un comité de gestión de recursos económicos y financieros, y otro de bienestar y salud. El esfuerzo por incorporar a los mandos policiales en estas instancias siguió dificultando la toma de muchas decisiones.

Es importante anotar que a lo largo de los seis meses que duró la gestión de Alberto Sanabria, entre fines de enero y mediados de julio del 2003, la Secretaría Técnica de la Comisión de Modernización fue decisiva para preservar los objetivos de la reforma y continuar los esfuerzos de cambio en algunos campos.

Cabe señalar que si bien la reforma policial fue el eje del esfuerzo y la preocupación de los civiles que dirigieron el Ministerio del Interior hasta enero del 2003, no es menos cierto que la voluntad de cambio y modernización que éstos llevaron al Ministerio también alcanzó a otras direcciones generales como la de Migraciones y Naturalización, Inteligencia y Control de Armas, Explosivos y Empresas de

Seguridad Privada. Éste no fue el caso de la Dirección General de Gobierno Interior que, bajo la dirección del partido Perú Posible, se mantuvo impermeable al cambio. En las direcciones generales mencionadas, la primera a cargo de un civil y las dos restantes bajo responsabilidad de destacados oficiales de la PNP en retiro, se introdujeron cambios organizacionales y normativos que mejoraron significativamente el servicio al público y el desempeño mismo de la función de control que a cada una correspondía.

4. La estrategia de comunicaciones

Tanto en la fase de diagnóstico institucional como en la de ejecución de las recomendaciones de la Comisión de Reestructuración, el ministerio buscó y encontró en los medios de comunicación un aliado importante para el proceso de reforma y modernización institucional. Ello, sin duda, contribuyó a que el tema pasara a formar parte de la agenda nacional.

Tres fueron las principales modalidades de trabajo utilizadas en relación con los medios de prensa.

Primero, se convocó a los medios a participar en las actividades de la Comisión de Reestructuración, tanto en Lima como en el interior del país, de manera directa o a través de conferencias de prensa. Asimismo, se siguió una política informativa muy transparente, que permitió que los medios de comunicación conocieran, mediante la página web, todas las actividades llevadas a cabo por el ministerio, no sólo en el ámbito de la reforma policial sino también en lo referido a la conducción de las operaciones policiales.

Los medios de comunicación, sin excepción alguna, eran invitados, por lo menos una vez a la semana, a una conferencia de prensa en el Ministerio de Interior, en la que se daba cuenta del avance de la reforma policial o bien se informaba del trabajo policial en la lucha contra la delincuencia común, la violencia y el vandalismo en el contexto de manifestaciones públicas, el terrorismo, el narcotráfico y el contrabando. Estas conferencias servían, además, para que el titular del sector respondiera a cualquier interrogante por parte de los medios de comunicación.

Con frecuencia, esto redundó negativamente en los propósitos de la política informativa, porque los medios tendieron, como habitualmente lo hacen, a priorizar los temas del día, y en muchos casos resaltaron los asuntos políticos menudos por sobre los grandes temas de la política pública o los problemas de fondo de la seguridad. Aun así, la apertura y la transparencia informativa permitieron una buena relación con los medios de comunicación que, en términos generales, ayudó a concitar el respaldo de éstos a la gestión emprendida.

Segundo, con el propósito de incorporar la reforma policial a la agenda nacional, ampliar el debate sobre la misma y ganar aliados para el proceso de transformación institucional, se diseñó un programa semanal de televisión. Gracias a la buena disposición que mostró el Canal 7, perteneciente al Estado y dirigido entonces por Carlos Urrutia, fue posible contar, desde noviembre del año 2001, con el programa *Mesa de Debate*, difundido durante una hora todas las semanas. El programa, conducido por el entonces viceministro del Interior, Gino Costa, y la defensora de la Policía, Susana Villarán, fue un utilísimo instrumento de difusión de las políticas que se implementaban, así como de comunicación tanto con los miembros de la PNP como con la ciudadanía.

Su interrupción, a partir de mayo del 2002, fue, en retrospectiva, un grave error del gobierno, que afectó seriamente la capacidad de liderazgo civil en el proceso de reformas y le sustrajo un poderoso instrumento de información, de persuasión e incluso de presión frente a los obstáculos y las resistencias al cambio. Si bien se intentó subsanar la pérdida de este instrumento con los viajes a provincias de los miembros de la Comisión de Modernización, así como con el *Boletín Informativo* que se distribuyó a fines del 2002, estos esfuerzos nunca llegaron a igualar la fuerza comunicativa que tuvo el programa *Mesa de Debate* para mantener a la familia policial al tanto de la marcha del proceso de reforma. La experiencia con el Canal 7 nos demostró el poder comunicativo de la televisión, el que con frecuencia suele ser desdeñado, en su dimensión formativa y pedagógica, por quienes desempeñan funciones de gobierno.

Tercero, las campañas radiales y televisivas fueron el otro instrumento utilizado para llegar a la opinión pública a través de los medios de comunicación. En total, hasta enero del 2003 se llevaron a cabo dos campañas diseñadas desde el Ministerio del Interior.

La primera tuvo como propósito presentar el lado humano de los hombres y las mujeres policías en actividad que estaban comprometidos con la fase de inicio del proceso de transformación institucional. Esta campaña, diseñada por el periodista y publicista Rafo León, invitaba a la ciudadanía a confiar en el proceso y apoyarlo, manteniendo una actitud atenta y vigilante frente a la conducta policial.

Ésta enfrentó dos problemas. Uno, la falta de apoyo entusiasta por parte de los medios de comunicación para transmitir gratuitamente los mensajes radiales y televisivos. Dos, el inicio simultáneo y paralelo de una campaña de la PNP destinada a despertar simpatías hacia la institución apelando a la presentación de artistas nacionales de conocida trayectoria.

Aunque esta última campaña estaba bien diseñada, su difusión confundió los mensajes y al poco tiempo ambas desaparecieron de escena. La falta de coordinación en las políticas comunicativas del Ministerio del Interior y la PNP, y el afán de protagonismo de ésta última en momentos en que el Ministerio del Interior iniciaba una activa campaña a favor de la reforma policial, redundaron negativamente en el cumplimiento de los objetivos propuestos.

La segunda campaña iniciada por el Ministerio del Interior tuvo un éxito rotundo, jamás esperado por sus diseñadores. Tenía por objeto llamar la atención de la ciudadanía sobre el hecho de que coimear a un policía constituye un delito, y que tan responsable de éste es el policía que solicita y recibe la coima como quien la ofrece u otorga. La campaña, conocida como “A la Policía se la respeta”, fue acompañada por un segundo componente, que consistía en filmaciones, llevadas a cabo por la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio, en las que se mostraba a ciudadanas y ciudadanos ofreciendo a los policías coimas para evitar que se les impusiera una multa por una infracción al reglamento de tránsito. Esas filmaciones incluían la identificación de esas personas y la información sobre las acciones adoptadas en el Ministerio Público para someterlas a procesos judiciales.

La campaña cumplió múltiples propósitos. En primer lugar, hizo tomar conciencia a la ciudadanía acerca del papel que le cabe en la corrupción de nuestros funcionarios y servidores públicos, en especial de los policías. Si hay corrupción en la Policía es porque existen hombres y mujeres que están dispuestos a corromper o a ser copartícipes de la corrupción.

Segundo, al hacer a los ciudadanos corresponsables de los problemas de la corrupción policial se respondía a una vieja queja de los miembros de la institución, quienes sostenían que cuando se abordaba el tema, sólo se les culpaba a ellos y nunca se mencionaba a quienes los inducían a corromperse. La campaña tuvo un efecto positivo en el cuerpo policial, aunque no todos los altos mandos la vieron con buenos ojos, pues algunos sostenían que reconocer la existencia de la corrupción como problema mellaba la imagen institucional.

Tercero, la campaña, además, fue efectiva en reducir los hechos de corrupción. Cuando ésta se inició, en muy pocas horas se logró filmar gran cantidad de casos de ofrecimiento de coima; un mes después, fue muy difícil filmar unos cuantos casos, pues los ciudadanos temían ser identificados como coimeros en los medios de comunicación. La campaña fue diseñada dentro del ministerio por el vicedirector Carlos Basombrío y la comunicadora Doris García, y contó con el apoyo muy profesional de la flamante Oficina de Asuntos Internos creada en el Ministerio del Interior precisamente para combatir la corrupción y el abuso policial.

A diferencia de la primera campaña, gracias a las gestiones realizadas desde el ministerio con los propietarios de los principales medios de comunicación, se logró contar con su pleno respaldo. Esta campaña demostró la fuerza pedagógica que los medios de comunicación pueden tener en la lucha contra un mal tan enraizado como la corrupción.

Durante la gestión de Alberto Sanabria, la campaña se interrumpió, pero ha sido retomada con el retorno del equipo de la reforma al Ministerio del Interior.

5. El rol de los actores internacionales

Asimismo, es importante señalar que a diferencia de otros recientes procesos de reforma policial — especialmente el salvadoreño, el colombiano y el guatemalteco—, en los que el papel de la asesoría técnica y la cooperación financiera internacional fueron fundamentales, la reforma y modernización de la PNP no contó con un importante apoyo externo. No obstante, este proceso tampoco fue ajeno a las experiencias internacionales más destacadas ni desconoció los avances logrados en otras latitudes.

Para comenzar, varios de los integrantes del equipo civil que condujo el Ministerio del Interior habían vivido algunas de estas experiencias de manera directa o estaban bastantes familiarizados con ellas y formaban parte de una red internacional de personas e instituciones interesadas en el estudio comparado de los procesos de reforma de las fuerzas de seguridad.

Estos contactos permitieron que en noviembre del 2001, y como parte de las actividades de la Comisión de Reestructuración, se organizara en Lima un seminario internacional que contó con el auspicio del Woodrow Wilson Center de Washington y el Centro de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Chile. Este seminario, dirigido a 250 altos oficiales de la PNP y a civiles interesados en temas policiales, permitió que la audiencia conociera de cerca los esfuerzos que otros cuerpos policiales estaban realizando por modernizarse, así como las políticas aplicadas para enfrentar los problemas de violencia urbana, delincuencia juvenil e inseguridad en general. También permitió que se conocieran experiencias en las que se han incorporado las nuevas tecnologías al trabajo policial, como el caso de algunas se- des policiales del Brasil, que ya hacen uso de la georreferenciación, esto es, de técnicas que permiten ubicar, en los planos de las ciudades, los lugares y las horas en los que suelen cometerse los delitos, lo que sirve de base para focalizar la intervención policial.

El evento tuvo también una utilidad política, dado que permitió conocer, a través de las airadas intervenciones de algunos oficiales retirados, el tipo de objeciones a la reforma que por entonces había en importantes sectores de la institución policial.

Además de destacados estudiosos civiles de América Latina —como Joseph Tulchin, Hugo Frühling y Claudio Beato—, el evento contó con la presencia del ex director de la Policía Nacional de Colombia, general(r) José Rosso Serrano, quien entre 1994 y el año 2000 condujo con éxito el proceso de modernización de la Policía colombiana y obtuvo resultados impensados en sus esfuerzos por erradicar la corrupción de las filas de ésta. Gracias a gestiones realizadas con la embajadora de Colombia en Lima, el general Rosso Serrano ya había visitado nuestro país en una oportunidad y se había reunido con el equipo de civiles que conducía la reforma. Durante ese viaje, sus opiniones pudieron ser conocidas por la opinión pública nacional a través de entrevistas radiales y de una entrevista especial en el programa *Mesa de Debates*, de Canal 7. Varios meses después, en el contexto de la lucha contra el terrorismo, el ministro de Defensa de Colombia y el ministro del Interior del Perú suscribieron en Bogotá un convenio de cooperación interinstitucional. La firma de este convenio permitió que una delegación de alto nivel del Ministerio del Interior y de la PNP se reuniera durante dos días con sus contrapartes colombianos.

La experiencia colombiana fue especialmente relevante para el proceso de reforma policial en el Perú porque su éxito permitió comprender que los cambios institucionales que se proponían en nuestro país no eran ilusorios sino perfectamente alcanzables, siempre y cuando se contara con una gran dosis de liderazgo y voluntad política, así como con una firme decisión de encarar con prioridad la lucha contra la corrupción dentro del cuerpo policial y la mejora en la gestión de los recursos.

El evento también contó con la presencia de un representante del Ministerio del Interior de España, el director de Instrucción del Cuerpo Nacional de Policía de ese país, quien presentó el plan para modernizar esta institución. La Comisión de Reestructuración ya tenía conocimiento de este plan porque unas semanas antes, gracias a gestiones realizadas con el embajador de España en Lima, dos expertos policiales del Ministerio del Interior de España visitaron el Perú durante 15 días, compartiendo sus experiencias y opiniones con los miembros de la comisión.

También estuvieron presentes representantes de la Policía Nacional de Francia, especialmente Serge Anthony, agregado policial en Colombia, quien fue un importante protagonista en la creación de la

Policía Nacional Civil en El Salvador. Desde la Agregaduría Policial de Francia en La Paz, agentes de la Policía Civil Francesa venían colaborando en la capacitación de los agentes de la DIRANDRO y de la Policía Anticorrupción. Posteriormente, se desarrollaron conversaciones entre el Ministerio del Interior y la Embajada de Francia en Lima, con el fin de suscribir un convenio de cooperación que no logró materializarse. En el contexto de estas conversaciones, la Embajada de Francia anunció su interés de abrir una Agregaduría Policial de su país en Lima.

El FBI también estuvo presente en la reunión a través de dos representantes. El apoyo de esta institución había sido crucial para la captura de Vladimiro Montesinos Torres en Venezuela y la de muchos miembros de su red mafiosa en Estados Unidos. La presencia de agentes del FBI en el seminario internacional permitió avanzar en el diseño de un programa de cooperación tendente a crear la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior, suscrito en marzo del 2002 por un monto de 100.000 dólares. El diseño de esta oficina fue facilitado por la asesoría técnica brindada por los agentes del FBI.

También cabe mencionar el intercambio de visitas entre los viceministros del Perú y Chile, y la posterior visita a Lima del director de la Policía de Investigaciones de Chile, señor Nelson Nery, quien durante dos días compartió su experiencia en la lucha contra la corrupción en la Policía de Investigaciones de Chile. El señor Nery también brindó una entrevista exclusiva al programa *Mesa de Debate*. Por otra parte, a partir del 2002, oficiales peruanos se beneficiaron con becas concedidas por el gobierno de Chile para realizar estudios en la Escuela de Oficiales de Carabineros. Durante la segunda gestión del ministro Rospigliosi, se recibió la visita del general Alberto Cienfuegos, general director de Carabineros de Chile, así como la del ministro del Interior de Chile, José Miguel Insulza, y de parte de su equipo.

Finalmente, un general y tres coroneles de la PNP con amplia proyección institucional e involucrados en los trabajos de la Comisión de Modernización de la PNP asistieron a eventos y visitaron a las fuerzas de seguridad de Alemania y España, gracias a una invitación de la Fundación Friedrich Naumann y de la Embajada de España en Lima.

Estos esfuerzos fueron complementarios a los programas de cooperación existentes con el gobierno de Estados Unidos para la capacitación de personal especializado en lucha contra las drogas e inteligencia operativa, así como al intercambio con otros agentes antidrogas del hemisferio, en el contexto de las actividades de la Escuela de Inteligencia para la Lucha contra las Drogas, con sede en Lima.

Por otra parte, la Comisión de Reestructuración vio facilitado su trabajo con el apoyo financiero de los gobiernos de Canadá, el Reino Unido y Alemania.

El Reino Unido, además, otorgó una donación de más de 300.000 dólares para facilitar la instalación de la Defensoría del Policía, con oficinas descentralizadas a nivel nacional.

Alemania, a través de su agencia de cooperación al desarrollo (GTZ), financió las actividades de difusión de los comisionados para la paz y el desarrollo que, como parte de la estrategia contrasubversiva, se establecieron en Ayacucho, Satipo y Tingo María.

El Open Society Institute también donó 350.000 dólares para el establecimiento de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior, así como para facilitar la constitución de los comités de seguridad ciudadana contemplados en la Ley de Seguridad Ciudadana aprobada en enero del 2003.

Finalmente, con el propósito de financiar el diseño de un ambicioso programa de seguridad ciudadana, se negoció y suscribió un acuerdo preliminar por 750.000 dólares con el BID. Este acuerdo, suscrito en enero del 2003, estaba orientado a llevar a cabo los estudios necesarios para diseñar un programa de seguridad ciudadana cuyo costo ascendía a la suma de 20 millones de dólares que iban a ser financiados por el banco.

El Ministerio del Interior también inició la formulación de un proyecto para hacer uso de un saldo de 10 millones de dólares de un préstamo del gobierno del Japón destinado a equipar a la PNP. Al momento de la renuncia del ministro Costa, este proyecto todavía no había sido concluido.

II. La desmilitarización

En el Perú, al igual que en muchos otros países de América Latina, la función policial no ha estado claramente diferenciada de la militar. En muchos sentidos, la Policía ha sido considerada un cuerpo más de las Fuerzas Armadas, sólo que dedicado a funciones de orden y seguridad pública. Además, siempre ha sido vista y tratada como la prima pobre del Ejército, la Marina y la Aviación.

Ello era especialmente cierto en el caso de la Guardia Republicana, una de las tres instituciones que conformaron la PNP cuando las fuerzas policiales se integraron en 1988, dado que ésta se formó con personal del Ejército Peruano y, hasta bien avanzado el siglo XX, sus miembros seguían siendo formados en las escuelas del Ejército. La Guardia Civil, si bien con identidad e historia propias, tuvo una organización y grados equivalentes a los de las Fuerzas Armadas. La Policía de Investigaciones, el cuerpo que por su naturaleza y funciones estaba más claramente diferenciado de las Fuerzas Armadas, es absorbido en la nueva PNP y en la unificación predominan las tradiciones más cercanas a la visión militar de la función policial.

Durante las décadas de los ochenta y noventa, la militarización se acentúa, primero como consecuencia de la respuesta a la subversión interna, pues la Policía se ve obligada a actuar en un contexto bélico y a jugar un papel protagónico en él, y realiza sus funciones bajo mando militar en muchas zonas del país declaradas en emergencia. Segundo, adicionalmente, por el control ejercido por los militares del Ministerio del Interior a lo largo de toda la década del noventa.

En el proceso de reforma, la desmilitarización de la Policía fue vista como un aspecto importante por dos razones centrales.

En primer lugar, por la necesidad de delimitar con mucha claridad la línea divisoria entre la preservación del orden interno —función policial— y la defensa nacional, que corresponde a las Fuerzas Armadas. Entre los muchos problemas que dan cuenta de la fragilidad de nuestras democracias, se puede mencionar el rol que los militares han tenido en el orden interno y la subordinación policial a éstos en circunstancias de crisis. Ello es relevante dado que el poder político que las Fuerzas Armadas tienen está vinculado, en gran medida, a ese rol “tutelar” sobre la vida nacional.

En segundo lugar, la desmilitarización apunta a conseguir una identidad propia de la Policía y un mayor profesionalismo en su actuación. Los militares y los policías tienen funciones sociales diferentes. Los militares están formados para defender el territorio frente a eventuales amenazas externas y a ejercer la fuerza con el objetivo de destruir al enemigo. En cambio, los policías deben proteger los derechos y las libertades de los ciudadanos frente a quienes los amenazan. Ello debe traducirse en dos sistemas educativos y modos de relacionarse con la ciudadanía totalmente diferentes. Asimismo, los métodos y las técnicas requeridos para ejercer adecuadamente la función policial son muy diferentes de los requeridos para la función militar.

En suma, la confusión de roles acarrea problemas políticos vinculados a la consolidación de la institucionalidad democrática y, a la vez, dificulta un servicio policial más eficiente. Además, ha servido para mantener a la Policía en un estado de subordinación frente a las Fuerzas Armadas y a limitar su desarrollo institucional. La desmilitarización se concibió, fundamentalmente, como un esfuerzo por acabar con tal subordinación, afirmando con claridad, desde el nivel constitucional, la distinción de misiones, ámbitos de competencia, formación y valores.

Es importante precisar que, en ningún caso, la discusión sobre desmilitarización se vinculó a la idea de eliminar los grados y el uniforme policial, elementos que pertenecen a una cultura institucional profundamente arraigada. Mucho menos a relajar la disciplina y eliminar el carácter jerárquico que una institución policial no puede perder. Menos todavía a la eliminación de cuerpos de elite cuya formación, en términos de especialización, debe seguir siendo, en muchos sentidos, similar a las de las unidades militares equivalentes —notoriamente, es el caso de la Dirección de Operaciones Especiales de la Policía en su labor contrasubversiva en zonas rurales—. La afirmación del carácter civil de la institución tampoco tuvo por objeto, como temieron muchos oficiales, sobre todo retirados, quitarles a los policías privilegios económicos derivados de la equivalencia de rangos con las Fuerzas Armadas, meta que la

institución logró después de haber luchado mucho y que, comprensiblemente, constituye motivo de orgullo para sus miembros.

Detengámonos aquí, brevemente, en los principales cambios normativos propuestos, los que se pueden sintetizar en tres: separación de los capítulos de defensa y orden interno en la Constitución Política; establecimiento del derecho al voto para los policías y los militares; y exclusión de la Policía del fuero privativo militar.

La PNP se sustenta normativamente en el capítulo XII de la Constitución Política, que regula la defensa y la seguridad nacional. Allí se establece que la Policía tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno, prestar ayuda a las personas, y prevenir, investigar y combatir la delincuencia. Sin embargo, el hecho de que la defensa y el orden interno se encuentren en el mismo capítulo de la Constitución y que hayan tenido la misma práctica en un contexto de conflicto armado interno, ha desdibujado la distinción.

La Comisión de Reestructuración recomendó un nuevo modelo policial entre cuyas características está la ampliación del mandato policial tradicional, de modo que abarque la resolución de conflictos vecinales y los problemas de la comunidad; la actitud y el comportamiento preferentemente preventivos más que reactivos; el establecimiento de mecanismos de asociación y cooperación con las autoridades locales, los servicios públicos y privados, los medios de comunicación y la comunidad en general; la descentralización y delegación de responsabilidades; y por último, la obligación de rendir cuentas a la comunidad y de aplicar otros mecanismos que garanticen la transparencia de la gestión.

Todo ello, a juicio de la Comisión de Reestructuración, debía ser tomado en cuenta al redactar el capítulo de orden interno de la Constitución, particularmente en el momento de señalar las funciones de la PNP. Asimismo, se insistió en que se debería poner énfasis en la subordinación de la Policía al poder constitucional y en el carácter no deliberante de la institución.

Por su parte, el artículo 173 de la Constitución de 1993 señala la que en caso de delitos de función, la PNP está sometida al fuero militar y al Código de Justicia Militar. La Comisión de Reestructuración, a contracorriente de lo que piensa una buena parte de los policías, evaluó que dado el tipo de función que debe desempeñar la Policía, así como la naturaleza que subyace a dicha función —proteger los derechos y las libertades de las personas—, no encontraba razón para que sus miembros fueran sometidos a un sistema de justicia que es propio de las Fuerzas Armadas y que ha sido utilizado para consagrar la impunidad frente a las violaciones de los derechos humanos.

La Comisión de Reestructuración propuso, asimismo, que a la par que despenalizar algunos tipos penales actualmente regulados en el Código de Justicia Militar, convirtiéndolos en faltas administrativas, se debía fortalecer y modernizar el actual régimen disciplinario. El ministro Costa nombró una comisión especial para tal propósito, pero la labor de ésta se detuvo durante la administración Sanabria. Esa tarea fue retomada por el ministro Rospigliosi y está en el Congreso para su aprobación un nuevo reglamento disciplinario.

Por último, la Comisión de Modernización se pronunció claramente a favor de otorgar el derecho al voto a los policías, el mismo que no es reconocido por la Constitución vigente, razón por la que la comisión recomendó una reforma constitucional. Los motivos de la comisión fueron cuatro. Primero, que no hay ninguna razón para discriminar a los policías y los militares. Ellos son tan servidores públicos como cualquier otro, y nada impide que el resto de servidores públicos ejerza el derecho al voto, aun cuando estén impedidos de hacer proselitismo político —al igual que lo estarían policías y militares— en el desempeño de su cargo. Segundo, que la experiencia internacional —Chile, Colombia y Estados Unidos, entre otros— reconoce el derecho de los policías y militares a votar. Lejos de haber debilitado la democracia, el voto de policías y militares la ha fortalecido, acabando con una forma de discriminación odiosa e incorporándolos más activamente en la vida democrática. Tercero, las nuevas formas de entender la función policial, en las que los policías mantienen una relación horizontal con la ciudadanía, obligan a la Constitución a otorgarles a éstos los derechos de que goza el resto de ciudadanos. Cuarto, la encuesta llevada a cabo entre los policías arrojó una opinión mayoritaria a favor del voto.

No obstante, la Comisión sí propuso mantener varias restricciones a los derechos políticos de los policías y militares, las mismas que son válidas para otros funcionarios y servidores públicos, tales como que éstos no podrán ser elegidos ni integrarse a organizaciones políticas, ni podrán hacer proselitismo político en el ejercicio del cargo.

En la misma época en que la Comisión de Reestructuración culminaba su labor y hacía estas recomendaciones, en el Congreso de la República se iniciaba la discusión para la reforma del texto constitucional heredado del fujimorismo. Por ello, el Ministerio del Interior mantuvo una estrecha coordinación con los congresistas que estaban a cargo de esta labor. Consecuentemente, todas las recomendaciones de la Comisión de Reestructuración quedaron incorporadas al nuevo borrador del texto constitucional, cuya discusión ha quedado detenida por el momento, en el marco de la crisis política actual. No queda claro si la discusión se retomará en breve, pero es muy po-co probable que, cuando ello ocurra, se reviertan los alcances lo grados en los temas discutidos.

III. La lucha contra la corrupción

La corrupción, como se ha señalado antes en este trabajo, era parte sustantiva del proyecto político autoritario de la década de los noventa. El Ministerio del Interior fue una de las columnas vertebrales en las que Fujimori y Montesinos asentaron ese poder corruptor, que desde allí se extendió hacia la PNP. La corrupción que encontramos en el Ministerio del Interior constituía un problema mucho más grave que el habitual en nuestra historia republicana; había penetrado de arriba abajo al Ministerio y a la institución policial, afectando al conjunto del sector.

La Comisión de Reestructuración señaló que el objetivo político que se persiguió durante el gobierno de Fujimori y Montesinos era “incorporar la corrupción como un elemento estructurador de diversos aspectos de la organización policial, que atravesara transversalmente no sólo los procesos y los sistemas, sino también a las personas y los valores, facilitando de esta forma la sumisión y dominación de sus miembros”.

Ante la ciudadanía, la corrupción era —y en gran medida sigue siendo aún— el principal problema de la PNP. Es extraordinariamente revelador cómo en el caso peruano, a diferencia de muchas otras policías de la región, el problema fundamental no es el abuso o la ineficiencia, sino la corrupción. En el mismo sentido, la respuesta a la pregunta de qué cambios es necesario hacer en la PNP es abrumadora y coincidente: acabar con la corrupción, antes que tomar cualquier otra medida. En efecto, ante la pregunta “¿Cuál es la tarea más importante de la reforma de la Policía?”, casi 50% de los encuestados por IMASEN en diciembre del 2001 respondieron que sacar a los policías corruptos de la institución, frente al 24% que respondieron “aumentar los sueldos de los policías” y 20% que dijeron “hacer más eficiente la institución”.

La lucha contra la corrupción se convirtió, así, en uno de los objetivos centrales de la gestión en el sector Interior y de la reforma de la PNP. No había cambio posible sin enfrentarla frontalmente. Primero, porque eficiencia y corrupción son antagónicas; quienes se organizan personal o colectivamente para aprovechar lo público en beneficio privado, difícilmente pueden, a la vez, ofrecer resultados satisfactorios de su labor. Segundo, porque era la principal causa de desconfianza y falta de legitimidad institucional frente a la ciudadanía. Tercero, porque los beneficiarios de la corrupción, al ver sus intereses en peligro, se convierten en los principales enemigos del proceso de cambios.

En el Ministerio del Interior y la PNP encontramos cuatro grandes formas de corrupción.

Los recursos destinados al funcionamiento, equipamiento y bienestar de las Fuerzas Armadas y de la PNP fueron bastante significativos durante los años noventa, gracias, entre otros factores, a la privatización. Ellos constituyeron uno de los botines fundamentales de la corrupción. Según las investigaciones judiciales, la corrupción involucró a la propia cabeza del sector y a otros altos funcionarios, todos ellos pertenecientes a las Fuerzas Armadas, quienes además contaron con la complicidad de los altos mandos de la institución policial.

La primera víctima fue la Caja de Pensiones Militar y Policial, el fondo de pensiones de los militares y policías. El fondo tiene problemas estructurales, dado que el nivel de los aportes previstos en la norma de creación —12%— no corresponde al nivel de los beneficios que debe otorgar, por lo que es una bomba de tiempo que puede estallar en muy corto plazo, pues la primera promoción de las Fuerzas Armadas y la PNP que pasará a recibir íntegramente sus pensiones de la Caja pasa a retiro en el 2004. Se estima en 1.500 millones de dólares la brecha entre lo aportado —12%: 6% el beneficiario y 6% el Estado— y lo que se debería haber aportado —28% mensual desde que se creó la Caja, en 1974—. Pero además de ello, se estima que durante el control mafioso de su gestión y de sus inversiones, la Caja dejó de percibir —o mejor dicho perdió por mala administración— 250 millones de dólares.

El FOVIPOL fue otra institución en la que se asentó la corrupción organizada. Este fondo se constituye con un descuento de 5% del salario de todos los policías que no son propietarios de una vivienda, más 2% adicional aportado por el Estado. Durante los años noventa, las funciones de FOVIPOL se desnaturalizaron y la instancia se convirtió en una suerte de empresa inmobiliaria que construía viviendas para los policías. Lo ocurrido está en proceso de investigación policial, pero se sabe que FOVIPOL construyó muy pocas viviendas, que sus precios de venta estuvieron sobrevalorados y que las edificaciones fueron de pésima calidad y estuvieron ubicadas en lugares inadecuados. Hasta hace muy poco tiempo, FOVIPOL no contaba con un sistema de gerencia y de control de sus ingentes recursos que fuera mínimamente moderno y eficiente.

Este hecho ha sido fuente de profundo malestar entre los policías, quienes han visto frustradas sus expectativas de acceder a una vivienda digna. Ha generado también graves problemas con los pocos beneficiarios de las viviendas, quienes mayoritariamente han suspendido la amortización de sus deudas por considerar que el costo de las viviendas es excesivo y su calidad deficiente. Esta situación aún no se ha revertido debido a la legitimidad de muchas de estas quejas y la inexistencia de un adecuado sistema de cobranzas, razón por la cual se ha convertido en un problema adicional de desfinanciamiento del fondo.

Otro campo en el que se manifestó la corrupción a gran escala fue el de las grandes adquisiciones. Un estudio de la Oficina General de Administración concluyó que hay indicios de un gasto injustificado de aproximadamente 100 millones de dólares por concepto de edificaciones. Ello independientemente de otras irregularidades, como la baja calidad de las obras y la selección arbitraria de los ganadores de las licitaciones. Lo mismo ocurrió en las grandes licitaciones de la PNP. Gracias a las investigaciones de la Oficina General de Administración y de la Procuraduría del Ministerio del Interior, se identificaron serias irregularidades en las licitaciones en que participaron las empresas SITRE —adquisición de equipo informático y de comunicaciones por valor de 19 millones de dólares—, Mitsui y Marubeni —adquisición de camionetas Nissan y Toyota por valor de 37 millones de dólares— y Aeropacífico —compra de repuestos para la flota de la aviación policial—. Estas irregularidades fueron denunciadas ante el Ministerio Público y la Procuraduría Ad Hoc que investiga los crímenes de Fujimori y Montesinos durante el segundo semestre del 2002.

Ya no vinculado directamente a la actuación del poder mafioso sino como parte del deterioro general de la vida institucional así como de la falta de voluntad de fiscalización y de mecanismos adecuados de control, durante la década pasada se acentuó el robo sistemático de los recursos asignados al servicio policial y a la atención del personal de la institución. Algunos de los ámbitos más notorios de esta forma de corrupción fueron las irregularidades en el manejo de la gasolina, las medicinas y el rancho, es decir, la alimentación del personal policial.

Siendo muy numerosa la flota vehicular de la PNP —más de 8.000 unidades—, la asignación regular por combustible es el principal recurso distribuido a las unidades policiales, pues llega aproximadamente a los 150 millones de soles al año —45 millones de dólares—. Diariamente, a cada uno de los más de 8.000 vehículos con que cuenta la institución le son asignados entre 4 y 8 galones de gasolina, que en muchos casos es de 97 octanos. En muchísimos casos, y utilizando diferentes mecanismos de sustracción, la gasolina asignada a los vehículos era hurtada de manera parcial o total, lo que, lamentablemente, en gran medida sigue sucediendo. Esto genera una cadena de corrupción y

complicidad que involucra a jefes y subalternos, que se benefician en diferentes grados de este hurto sistemático.

Esta modalidad de corrupción tiene dos efectos perversos. Por un lado, genera una cadena de complicidad en el delito, convirtiéndose en una práctica institucional “normal” que produce un ingreso “regular”; por el otro, hace imposible ofrecer un servicio eficiente de patrullaje y de atención al público, lo que acentúa tanto la inseguridad como la percepción de ésta.

Otro de los grandes problemas de corrupción está referido al mal manejo de las medicinas que adquiere el Fondo de Salud Policial (FOSPOLI) para entregar gratuitamente a los policías y sus familiares. Este fondo se constituye con un aporte del Estado que asciende al 6% de la remuneración de cada policía, lo que anualmente representa alrededor de 20 millones de dólares. Bien administrados, estos recursos deberían cubrir largamente las necesidades de los policías. Sin embargo, los hospitales están por lo general desabastecidos de medicinas, lo que obliga a los policías y sus familiares a adquirirlas a precios de mercado —cuando tienen derecho a recibirlas gratuitamente— en las farmacias privadas adyacentes al Hospital Central y a otros centros asistenciales de la Sanidad. Al parecer son dos las vertientes que explican esta situación. Por un lado, la corrupción en las adquisiciones: precios sobrevalorados intencionalmente, compra de medicinas vencidas y *sobrestock* de determinados productos en detrimento de otros; por otro lado, el hurto al menudeo de los productos que llegan a las farmacias, al parecer realizado por el personal que está a cargo de su distribución con complicidades en diferentes niveles.

Otra forma de corrupción en el uso de los recursos que afectan directamente al personal ha consistido en el hurto de una parte del monto asignado para el rancho de los policías que laboran en las unidades acuarteladas. Si bien hay un legítimo reclamo porque la cantidad asignada por el Estado para estos propósitos es baja, lo es también que, bien administrados y sacando ventaja de la economía de escala, estos recursos son suficientes para brindar una alimentación decente y nutritiva al personal. Empero, se tornan claramente insuficientes cuando una parte de ellos son sustraídos para otros fines.

Las compras por adjudicación directa o invitación, permitidas por la ley en ciertas circunstancias, constituyen otra forma de corrupción muy extendida que resulta difícil de erradicar. En muchos casos, los montos tope son establecidos arbitrariamente, con la clara intención de evitar los controles previstos para adquisiciones que involucran montos mayores.

Otra forma de corrupción grave que encontramos es la que tiene lugar en el contexto de procesos administrativos que se les siguen a miembros del personal policial o a trámites en los que el personal es parte. Como estos procesos o trámites normalmente no están basados en reglas objetivas y transparentes ni cuentan con la debida fiscalización, con frecuencia dan pie a que la autoridad abuse de su poder discrecional y exija cobros irregulares a quienes están involucrados en ellos.

Lamentablemente, estas irregularidades comenzaban con el propio ingreso a la Escuela de Oficiales y a las escuelas de suboficiales. El ingreso no estaba regido por reglas objetivas iguales para todos. La influencia de los jefes, el favor político y en muchos casos la mera corruptela, determinaban quién ingresaba a la PNP y quién no. El efecto perverso de esa situación era evidente: se le enseñaba al joven aspirante a policía que al margen de las reglas de juego establecidas, existían otras que eran tanto o más importantes, y que para tener éxito en la carrera, era preciso respetar estas últimas e ignorar las que señala la ley. Para un futuro funcionario encargado precisamente de hacer cumplir la ley, esta situación resultaba pues un verdadero contrasentido.

El problema se repetía de manera sistemática en la mayor parte de circunstancias que enfrentaba luego el policía en su vida profesional: ascensos; cambios de colocación, sobre todo a unidades policiales consideradas clave —logística, fondos de bienestar, carreteras, seguridad del Estado, terrorismo, narcotráfico—; estímulos profesionales; sanciones disciplinarias y procesos en el fuero privativo, entre otras. Asimismo, se manifestaba en la gran mayoría de los trámites administrativos vinculados a licencias, vacaciones, jubilación y otros.

Las formas de corrupción que implican solicitar una dádiva al ciudadano u obligarlo a pagar por un servicio que es por naturaleza gratuito son las que más afectan la imagen y el prestigio institucio- nal.

Son las que sufren el ciudadano común o la ciudadana de a pie cuando solicitan un servicio o son intervenidos por la Policía. Comprenden también la solicitud o aceptación de pagos ilegales para que la autoridad pase por alto una infracción, o para acelerar o efectuar un trámite —certificaciones, notificaciones, tramitación de expedientes, etcétera—. Con frecuencia, también se traducen en la solicitud que la Policía hace para que el ciudadano colabore con dinero para la adquisición de materiales de oficina o gasolina, o cubra los gastos de movilidad o los viáticos del personal, con la justificación de que los recursos que proporciona el Estado son insuficientes.

Esta corrupción es la menos importante en términos económicos, pero es la más dañina en términos institucionales, pues atenta contra cualquier esfuerzo por comenzar a construir una cultura de respeto a la ley en el país.

Esta forma de corrupción expresa una cultura muy extendida y arraigada, completamente antagónica a la del respeto a la ley, casi inexistente en el Perú. El problema no es nuevo sino que se remonta a los orígenes de nuestra historia y se expresa en frases como “¿No se podría arreglar esto de otra manera?” o “¿No sabe usted quién soy yo!”, utilizadas muy frecuentemente en nuestra vida cotidiana y hasta en las grandes transacciones políticas y económicas.

El daño que ello hace es inconmensurable. Es fuente de injusticia, en la medida en que permite que quien tiene más poder “solucione su problema” en detrimento del que carece de los medios para hacerlo. Genera inseguridad, puesto que la falta de respeto a la ley termina afectando a muchos en beneficio de unos pocos. En general, está ampliamente demostrado que el respeto a la ley es requisito indispensable para el desarrollo económico y la convivencia pacífica.

La Comisión de Reestructuración hizo una síntesis de los principales problemas que fomentaban la corrupción en la PNP. Éstos eran la concentración de las decisiones administrativas; la debilidad de los mecanismos de control interno; una normatividad difusa, incompleta y desactualizada; los bajos sueldos del personal, los inadecuados mecanismos de nombramiento de éste y la falta de verificación de los antecedentes en los procesos de selección; la ampliación desordenada de las funciones policiales; la falta de regulaciones claras sobre la labor policial; la carencia de mecanismos externos de queja y denuncia; la deficiente asignación de recursos para el cumplimiento de las funciones; la aceptación social de la corrupción como algo “inevitable”; la promoción social de la corrupción para obtener ventajas; la falta de participación ciudadana en el control y la fiscalización de la actividad policial; y finalmente, el desconocimiento del ciudadano acerca de sus derechos.

Sobre la base de este diagnóstico, y en función de la experiencia y las convicciones de quienes estuvieron a cargo de la gestión y del proceso de reforma, se diseñaron las siguientes políticas y acciones de lucha contra la corrupción.

1. Investigación y denuncia de la corrupción heredada

Era preciso evitar el borrón y cuenta nueva. La primera acción que se tomó con ese propósito fue brindarle todas las facilidades al personal de la Contraloría General de la República que, por invitación del ministro Antonio Ketín Vidal, se encontraba ya laborando en el ministerio, investigando los posibles hechos de corrupción ocurridos durante la década pasada. El mandato de la Contraloría fue ampliado, tanto temática como temporalmente.

También se otorgó prioridad al apoyo al sistema anticorrupción —procuradores, fiscales y jueces—, colaborando al máximo en el desarrollo de sus investigaciones, aportando la información de que se disponía. Con este fin se creó la Dirección de Policía Anticorrupción, unidad policial especializada dedicada a asistir a los jueces y fiscales anticorrupción en sus investigaciones, así como a la Procuraduría Ad Hoc creada para investigar los crímenes cometidos por Montesinos y Fujimori.

Finalmente, se fortaleció la labor de investigación y denuncia de la Procuraduría del Ministerio del Interior. Especial importancia tuvo el rol que jugó la Procuraduría en investigar las alteraciones del orden público acompañadas de violencia y vandalismo, así como en formular las denuncias respectivas

ante el Ministerio Público. Asimismo, se redimensionó la Procuraduría encargada de asuntos de terrorismo para adecuarla a los nuevos juicios ordenados por mandato del Tribunal Constitucional. La reingeniería que se inició en la Procuraduría fue acompañada por un gran esfuerzo por investigar y denunciar ante el Ministerio Público y la Procuraduría Ad Hoc los principales casos de corrupción detectados en el Ministerio y la PNP durante la década del noventa. Como se ha dicho antes, en el segundo semestre del 2002 se interpusieron denuncias contra las empresas SITRE —adquisición de equipo informático y de comunicaciones por el valor de 19 millones de dólares—, Mitsui y Marubeni —adquisición de camionetas Nissan y Toyota por un valor de 37 millones de dólares— y Aeropacífico — compra de repuestos para la flota de la aviación policial—. Las propias investigaciones llevadas a cabo por la Oficina General de Administración del Ministerio contribuyeron significativamente a ello.

2. Creación de la Oficina de Asuntos Internos

Quizá la innovación más importante en el sistema de control fue la creación de la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio. Ante la inoperancia de las inspectorías generales del ministerio y la PNP, y en tanto éstas eran reestructuradas, se creó una pequeña unidad de investigación dependiente directamente del ministro, cuyo propósito era abocarse a conocer, a pedido del ministro o del director general de la Policía, los casos más significativos de corrupción y de abuso. Sus investigaciones, ágiles y rápidas, debían traducirse en informes remitidos para conocimiento del ministro, quien debía disponer que se adoptaran las sanciones administrativas que correspondiera y/o se trasladara la información al Ministerio Público para el inicio de las acciones penales correspondientes.

Para el establecimiento de esta oficina se contó con la activa colaboración del FBI de Estados Unidos, dos de cuyos expertos trabajaron durante varias semanas en el ministerio, junto con miembros del equipo de la reforma, en el diseño y la organización de la unidad. El FBI también se comprometió a capacitar periódicamente al personal que fuera seleccionado para integrar esta oficina, así como a equipar la misma. Otro aporte valioso provino del Open Society Institute, cuyo responsable para América Latina, George Vickers, estuvo muy comprometido con la reforma. Este aporte permitió la contratación de personal civil, lo que hizo posible la creación de equipos mixtos de civiles y policías, de quienes dependió de manera significativa el éxito de sus investigaciones. En lo que constituyó una innovación audaz, la oficina, que empezó su trabajo en octubre del 2002, se puso a cargo de un civil.

Los resultados de sus primeras investigaciones fueron altamente esperanzadores y demostraron que se había creado una herramienta clave y de invaluable potencial en la lucha contra la corrupción y el abuso policial. Por ejemplo, la investigación sobre la golpiza policial a periodistas en la plaza del Congreso, en octubre del 2002, no habría podido establecer las responsabilidades del caso si no hubiera sido por los hallazgos de Asuntos Internos, dado que las indagaciones que realizó la Inspectoría General de la PNP durante una semana no arrojaron luz alguna sobre lo sucedido.

Como es normal, la existencia de la Oficina de Asuntos Internos generó cierto rechazo en algunas instancias de la PNP. Primero, porque constituía una amenaza a poderosos intereses creados que se alimentaban de prácticas corruptas, muy extendidas en la institución. Segundo, porque a diferencia de los tradicionales órganos de control, no dependía del alto mando policial sino del ministro del Interior. El general José Tisoc, director general de la PNP durante el período en el que se diseñó, organizó y comenzó a operar la unidad, le regateó mucho su apoyo porque le incomodaba que una unidad con un tremendo grado de injerencia en la vida institucional no estuviera directamente bajo su control. Por las mismas razones, fue muy lento en cumplir sus recomendaciones. El inspector general de la PNP también resintió la creación de la oficina, pues mermaba su autoridad.

De hecho, los oficiales que trabajaron para Asuntos Internos, seleccionados luego de una rigurosa revisión de sus antecedentes, fueron hostilizados y cuestionados por muchos de sus colegas bajo un mal entendido espíritu de cuerpo. Poco antes de la salida del ministro Costa, en enero del 2003, el hostigamiento a los oficiales de Asuntos Internos era notorio y estaba probablemente relacionado con dos investigaciones clave que se llevaban a cabo: la corrupción en la adquisición de medicinas por el

FOSPOLI y las supuestas irregularidades cometidas por el personal de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) en una investigación llevada a cabo sobre las planillas fantasma en la PNP. Estos problemas parece que disminuyeron durante la segunda gestión del ministro Rospigliosi. Una de las claves para el éxito futuro de esta unidad es garantizar no sólo la protección de los oficiales que trabajan en ella, sino establecer los incentivos que le otorguen prestigio al hecho de ser parte de la misma.

3. Fortalecimiento de las inspectorías

Las inspectorías que tenían a su cargo los sistemas de control en el Ministerio del Interior y en la PNP, respectivamente, se encontraban en extremo debilitadas y desprestigiadas por su actuación durante los años precedentes. La primera tenía a su cargo las acciones de control sobre todas las direcciones generales, menos la de la Policía General, que por su tamaño contaba con una inspectoría general propia. El diagnóstico llevado a cabo por la Comisión de Reestructuración sobre la Inspectoría General de la Policía Nacional concluyó que ésta no tenía una organización ni un funcionamiento sistémicos; su coordinación con la Contraloría General y la Inspectoría General del Ministerio era deficiente; la normatividad que la regía era ampulosa y dispersa; sus procesos excesivamente lentos; su personal, inadecuadamente seleccionado; y sus recursos materiales, económicos y logísticos, insuficientes para garantizar su eficiencia y cautelar su independencia. A todo ello, se debe sumar una cultura institucional que ve con recelo y desconfianza las labores de control y fiscalización. El propio personal policial encuestado por la comisión respondió mayoritariamente (58%) que la Inspectoría General no era un instrumento eficiente en la lucha contra la corrupción institucional.

Apoyándose en este diagnóstico, la comisión recomendó tres medidas básicas. Primero, reforzar la Inspectoría General con personal idóneo en términos éticos y profesionales, el que debe ser capacitado e incentivado en forma adecuada. Asimismo, recomendó dotarla de más y mejores recursos económicos y logísticos. Segundo, otorgar carácter sistémico a su funcionamiento a nivel nacional, de modo que el inspector de cada dirección territorial no dependa, administrativa ni funcionalmente, del jefe de esa dirección, sino del propio inspector general; de esta manera se le garantiza la independencia frente al mando operativo en el ejercicio de su función. Tercero, incorporar a personal civil para ejercer labores de auditoría contable y administrativa, en coordinación con la Contraloría General de la República.

De las tres recomendaciones formuladas, la primera se comenzó a implementar de inmediato, aunque con grandes limitaciones, dado que el proceso de depuración interna no es una tarea fácil, menos si ésta queda en manos exclusivas de la propia Policía. A ello es preciso sumar las restricciones presupuestales. En cuanto a la segunda, la inspectoría comenzó a funcionar como un órgano sistémico a partir del 2003. Sobre la tercera recomendación, no se ha contado con los recursos necesarios para proceder a la contratación de personal civil. El problema de fondo de la reestructuración de la inspectoría ha sido el liderazgo. Por falta del mismo, el general Luis Seclén fue invitado al retiro en diciembre del 2002. No obstante, durante el 2003 siguió en el cargo, pues fue ratificado en él por el contralor general de la República, de quien ahora depende.

La Inspectoría General del Ministerio, hoy transformada en Auditoría General, ha pasado también a depender directamente de la Contraloría General. Antes de que ello ocurriera, se nombró a un auditor calificado con el mandato expreso de repontenciar esa unidad. El auditor ha contado con todo el respaldo político para el desarrollo de su labor, así como con la autonomía que el cargo requiere. Paulatinamente, se le han ido otorgando los recursos adicionales requeridos.

4. Reforma de la Oficina General de Administración (OGA) del Ministerio del Interior

En el pasado, esta oficina cumplió un papel central para que se generara la corrupción, pues en ella se organizó la misma. Una de las primeras acciones de la nueva gestión consistió en reorganizar esa oficina para transformarla en su opuesto, es decir, en una unidad que vele por el manejo honesto y eficiente de los recursos, y que garantice la transparencia en el manejo de los mismos. La nueva OGA desconcentró

sus funciones y transfirió capacidad de decisión a las otras unidades ejecutoras del Ministerio del Interior. Introdujo, además, modernos sistemas de gerencia; racionalizó el gasto, mejoró los mecanismos de control, acabó con la cultura del secreto y promovió la realización de licitaciones y concursos públicos transparentes. También jugó un papel decisivo en organizar las evidencias referidas a hechos de corrupción heredados del pasado.

Quizás el resultado más visible de la reforma de la OGA se puede apreciar en el terreno económico. Durante los ejercicios presupuestales 2001 y 2002, la OGA contó con menos recursos que los que había tenido en los años precedentes. Sin embargo, y sin sacrificar la eficiencia en el trabajo, pudo ahorrar casi 8 millones de dólares, como resultado del uso racional de los recursos y de la eficiencia en la cobranza de fianzas y seguros. Depositados en la UNOPS, dependencia especializada de Naciones Unidas que licita la adquisición de bienes y servicios, estos recursos se destinaron al plan de modernización del ministerio y la Policía, inicialmente programados para ejecutarse el 2003. De acuerdo con el plan, esos recursos servirían para dos propósitos. Primero, para alquilar equipos informáticos, de telefonía y de comunicaciones para la PNP. Segundo, para reparar naves de la Aviación Policial y adquirir unidades que, entre otros beneficios, harían posible la formación de nuevos pilotos. Considerando que la mitad de los recursos ahorrados por la OGA provenían de seguros de naves siniestradas, esos recursos sólo podían ser utilizados en la adquisición o reparación de equipos de la Aviación Policial. El plan quedó detenido durante la gestión del ministro Sanabria, y fue retomado luego del regreso del ministro Rospigliosi.

5. *Proética y la licitación de los uniformes*

Una de las experiencias más importantes de transparencia en el uso de los recursos públicos fue la licitación para adquirir y confeccionar los uniformes de la PNP. Y lo fue porque este proceso se sometió a un mecanismo de fiscalización ciudadana inédito en el país, que se sumó a todos los controles preestablecidos por la ley. La fiscalización ciudadana corrió a cargo de Proética, una institución no gubernamental de reciente creación integrada por la Asociación de Exportadores, la Comisión Andina de Juristas, Transparencia y el Instituto Prensa y Sociedad. Proética es el capítulo nacional de Transparencia Internacional y está presidida por el ex procurador anticorrupción para el caso Fujimori-Montesinos, José Ugaz. Proética cuenta con un comité de ética integrado por destacadísimas personalidades de impecable trayectoria profesional e integridad moral.

Los miembros de la PNP tienen, por ley, el derecho a recibir regularmente de su institución los uniformes y equipos necesarios para el desempeño de su labor. Cuando se inició el gobierno del presidente Toledo, por lo menos había pasado un lustro sin que los policías hubieran recibido uniformes. De hecho, la última ocasión en que el Estado destinó fondos para adquirirlos fue en 1997 y la compra derivó en una de las licitaciones más cuestionadas de la década pasada, en la que resultó ganadora una empresa coreana que confeccionó uniformes de muy mala calidad que, en muchos casos, nunca fueron utilizados por el personal policial.

El incumplimiento por parte del Estado de su obligación de otorgar regularmente uniformes a los miembros de la institución acarrea una serie de consecuencias muy negativas. Primero, afecta los ingresos de los policías, quienes deben mandar confeccionar sus uniformes con sus propios medios. Segundo, “desuniformiza” la vestimenta policial, puesto que tanto las telas utilizadas como el estilo de la confección es distinto; así, los policías visten uniformes de diferente calidad, antigüedad e incluso color. Tercero, alienta un mercado privado de uniformes que, al no estar debidamente regulado, permite la adquisición indiscriminada de estas prendas por terceros, con riesgo para la seguridad pública.

Dado que el Ministerio no contaba con los recursos para la adquisición de los nuevos uniformes, se decidió solicitarlos al Fondo Especial de Administración de los Dineros Obtenidos Ilícitamente (FEDADOI), creado con los recursos repatriados al país provenientes de los hechos de corrupción protagonizados por Vladimiro Montesinos y sus secuaces. Ese fondo está destinado principalmente a fortalecer la lucha contra la corrupción y a resarcir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, entre otros fines. Fue necesario, por tanto, modificar el decreto supremo de creación del FEDADOI para

incluir entre sus posibles beneficiarios a los policías y militares, con los que el Estado tenía una deuda pendiente por distintos conceptos. En el caso de la PNP, esta deuda ascendía, sin considerar los uniformes, a 158 millones de soles por concepto de vacaciones no pagadas, cambio de colocaciones, comisiones y otros. Luego de incorporarse la modificación, el Ministerio del Interior solicitó al FEDADOI los recursos necesarios para adquirir y confeccionar todas las prendas que requiere el uniforme de los policías; esta cifra ascendió a casi 18 millones de dólares, de los cuales un millón se utilizó para adquirir, con Essalud, un seguro de vida para los policías.

El origen de los fondos, la envergadura de la licitación, la traumática experiencia con los uniformes coreanos y las nuevas políticas anticorrupción en curso fueron elementos que confluyeron para garantizar la transparencia de esta licitación y, en la medida de lo posible, hacer de ella un acto ejemplar, que sentara una pauta de lo que debían ser las licitaciones futuras. Esto tanto por la pulcritud y honestidad con que se manejaron los recursos como por la calidad de los uniformes.

En cumplimiento de la ley, se constituyó un comité para que se encargara de la licitación, el cual estuvo integrado tanto por miembros de la institución como por funcionarios civiles del Ministerio del Interior, todos ellos profesionales solventes y de reconocida calidad moral. El comité estuvo presidido inicialmente por Emma León Velarde y luego por María Jesús Gamarra. Bajo su liderazgo se hizo lo necesario para respetar escrupulosamente las normas de contratación del Estado establecidas por el Consejo Supremo de Contrataciones del Estado (CONSUCODE), institución que brindó su amplio apoyo para garantizar la legalidad, transparencia y éxito del proceso.

También de acuerdo con la ley, el director general de la PNP constituyó un comité encargado de definir las especificaciones técnicas de los uniformes, es decir, las características de los mismos y el tipo, calidad y color de la tela, de los zapatos y de los otros componentes. Éstos son tan numerosos que, en total, fue necesario convocar a 37 procesos de licitación simultáneos. Paralelamente, y por instancias del presidente de la República, el ministro de Trabajo —Fernando Villarán— y el presidente de la Comisión de Promoción de la Pequeña y Microempresa (PROMPYME) —Juan Infante—, se hizo un gran esfuerzo, que incluso implicó la introducción de modificaciones en las normas vigentes, con el fin de que las pequeñas y medianas empresas pudieran competir en condiciones preferenciales en el proceso de licitaciones.

Aprovechando el marco que otorga la ley de modernización del Estado, se decidió hacer una innovación histórica en las licitaciones públicas en el Perú, invitando a una institución de la sociedad civil para que supervisara activamente el proceso. La presencia de Proética constituyó un inmenso desafío pues implicaba introducir en una licitación, por primera vez en el Perú, la acción fiscalizadora de una entidad no gubernamental que se encargara de observar cada aspecto del proceso, de pronunciarse sobre su transparencia y consistencia ética, y de promover mecanismos que redujeran al mínimo la posibilidad de cualquier irregularidad. Proética puso en práctica una metodología de intervención basada en experiencias de otros países —Colombia y Brasil, principalmente—, que consistía en realizar una supervisión activa del proceso y en plantear exigencias adicionales a las legales, tales como la necesidad de prepublicar las bases, la obligatoriedad de absolver las consultas y observaciones formuladas sobre ellas, la firma de un pacto de integridad con las empresas y los funcionarios públicos involucrados en la licitación, la realización de seminarios con los postores, entre otras.

La licitación ha sido lenta y prolongada. No podría haber sido de otra manera, considerando los cuidados que se han tomado en cumplir escrupulosamente con las leyes vigentes y en respetar las exigencias impuestas por Proética. Asimismo, el esfuerzo por incorporar a la pequeña y mediana empresa también retrasó el proceso. Las gestiones para acceder a los recursos del FEDADOI se iniciaron en setiembre del 2001; dos años y dos meses después, el 1.º de diciembre del 2003, los nuevos uniformes comenzaron a ser utilizados por el personal policial. A esa fecha aún no había concluido la confección de las casacas, las mismas que comenzarán a utilizarse en abril del 2004. El retraso obedece a que la primera licitación en este rubro se declaró desierta. Salvo algunas quejas sobre el color y el modelo de los uniformes, así como sobre la comodidad de los zapatos, las prendas han sido bien recibidas por el personal. En todo caso, aunque las medidas adoptadas han hecho el proceso más lento

que lo previsible, han garantizado que el proceso de licitación sea limpio y competitivo, lo cual se ha traducido en un ahorro significativo de más de 5.500 millones de soles frente a los precios base. Este ahorro ha permitido licitar la confección de nuevas prendas de vestir para el personal policial por la suma señalada.

Durante los meses que siguieron a la renuncia del ministro Costa, el parlamentario de Perú Posible, empresario textil y ex ministro fujimorista Jorge Mufarech lanzó una campaña que intentaba desprestigiar la licitación de los uniformes tomando como base el papel desempeñado en ella por José Ugaz y Proética. Mufarech buscó con ello deslegitimar un sistema de supervisión de las licitaciones públicas que obligó a que éstas se lleven a cabo con criterios técnicos y sin interferencias ni favoritismo de ningún tipo, vicios que suelen ser habituales en el país. Dada la trayectoria de Mufarech —su animadversión a la lucha contra la corrupción durante las décadas pasada y presente, su lamentable papel en la Comisión de Fiscalización del Congreso de la República y sus indiscutibles vínculos con prominentes miembros de la mafia montesinista—, sus cuestionamientos a la licitación de los uniformes, a falta de cualquier evidencia de irregularidad, constituyen una señal adicional de que las cosas se hicieron bien.

6. “A la Policía se la respeta”

La campaña “A la Policía se la respeta”, de la que ya hemos adelantado algo al hablar de la política de comunicaciones, se constituyó en un ambicioso esfuerzo que el Ministerio del Interior, con el apoyo de los medios de comunicación, realizó para enfrentar el problema de las coimas y el soborno de los policías de tránsito. Esta campaña consistió en la intensa difusión en los medios de prensa de un *spot* que recordaba a la población que sobornar a un policía no es una conducta normal, adecuada ni conveniente, sino por el contrario, constituye un delito que puede ser penado hasta con cinco años de prisión, tal como lo dispone el artículo 274 del Código Penal vigente. Por cierto, la campaña se realizó sin que el ministerio tuviera que invertir un centavo, gracias al apoyo gratuito de muchos medios de comunicación, que demostraron un compromiso extraordinario; este apoyo fue expresión de lo sensible que es el tema en la vida cotidiana de la población.

Si bien la intensa campaña mediática era importante, ella no podía limitarse a la formulación de recomendaciones de buena conducta sino que debía estar acompañada de acciones en las que se viera que los infractores eran sancionados; es decir, era necesario mostrar a la ciudadanía casos reales en los que quienes trataban de coimear a un policía eran atrapados —o más bien filmados— con las manos en la masa. Para realizar esta labor, se contó con los equipos de la Oficina de Asuntos Internos del ministerio y con la participación entusiasta de representantes del Ministerio Público, quienes montaron en las calles de Lima operativos en los que se filmaba y detenía a los infractores. Durante las ocho semanas iniciales de la campaña, que se interrumpió con la salida del ministro Costa, se dio amplia difusión a los nombres de las personas que intentaban sobornar a la Policía; éstas eran detenidas in fraganti y conducidas de inmediato a la comisaría, donde se iniciaba el proceso penal que, eventualmente, las podría llevar a la cárcel. El ministro Sanabria no quiso o no supo continuar la campaña y de esta manera se perdió el valioso trabajo de seis meses. El ministro Rospigliosi la relanzó con los temas originales, pero extendiendo sus objetivos y alcances. Sólo el tiempo permitirá realizar un balance más exhaustivo de sus logros.

La campaña tuvo objetivos complementarios. A nivel político, buscó darle visibilidad a un esfuerzo de cambio institucional que aún era poco conocido. A nivel simbólico, persiguió otorgarles legitimidad a los cambios que se intentaba realizar en las relaciones entre la Policía y la comunidad. Tenía también objetivos específicos vinculados a la lucha contra la corrupción. En el Perú, las instituciones encargadas de hacer cumplir la ley son percibidas como parte importante del problema de la corrupción. En particular, para la imagen y autoestima del policía, el soborno de sus colegas ante la vista y paciencia de todos tiene un efecto profundamente negativo, pues desacredita los esfuerzos, muchas veces heroicos, de quienes cumplen con su labor aplicando la ley y sirviendo a la comunidad.

El objetivo de la campaña era llegar al ciudadano, a quien se trataba de disuadir de intentar cualquier “arreglo” con la Policía si ésta lo había intervenido por infringir la ley. Si bien se tenía mucha conciencia sobre la responsabilidad que tienen los policías que generan situaciones destinadas a favorecer un “arreglo”, por estrategia se prefirió concentrar la atención de la campaña en la responsabilidad de quien soborna, porque se sabía que esto iba a tener también un efecto disuasivo sobre la Policía. La campaña fue, en general, muy bien recibida, como muestran encuestas de opinión recientemente publicadas. Sin embargo, es necesario señalar que un esfuerzo de esta naturaleza, destinado a fortalecer la imagen pública de la Policía, sólo tiene sentido en el marco de un proceso de cambios profundos en la institución y no únicamente como un intento por mejorar la imagen.

Un dato curioso es que, en su primera etapa, la campaña tuvo mucho más acogida fuera de la Policía que dentro de ella. Contra lo que podía esperarse de un esfuerzo para dignificar al servidor policial, al interior de la institución, muchos miembros, incluidos altos mandos, se mostraron suspicaces o abiertamente hostiles frente a la campaña. Quizá su actitud partía de la errada idea de que si la corrupción se pone en evidencia, se perjudica a la institución, postura que no entiende que, precisamente, la fuente de mayor desconfianza ciudadana es, a saber, la ausencia de voluntad institucional para reconocer y enfrentar el problema.

IV. La depuración

A lo largo de la década de los noventa, el sistema de ascensos en la PNP sufrió los efectos de una doble acción perversa. Por un lado, se abandonaron los criterios técnicos y profesionales para determinar el ascenso al grado inmediato superior, e influyeron más bien el criterio político, el favoritismo y la corrupción. Por otro lado, con el ascenso se buscaron compensar las deficientes condiciones salariales, evitándose así la presión por mejorar los ingresos e ignorando las necesidades funcionales de la institución.

Esta doble distorsión generó una situación absolutamente inconveniente para el funcionamiento adecuado de la Policía, en tanto la cabeza sufrió una hipertrofia en detrimento del cuerpo, y la organización perdió por completo su carácter piramidal, similar al de las instituciones militares.

Pese a que durante la gestión del general Antonio Ketín Vidal ya se había iniciado la depuración del cuerpo de oficiales, el ministro Rospigliosi encontró una organización con 58 generales y 751 coroneles de armas. Para tener una idea de lo infladas que se encontraban estas cifras, basta compararlas con las de otros cuerpos policiales similares. Por ejemplo, la Policía Nacional de Colombia, que tiene un pie de fuerza equivalente, tenía algo menos de 10 generales y poco más de 80 coroneles. Otra forma de entender la magnitud de la desproporción es comparar el número de coroneles (751) con el de alféreces (597) o el de tenientes (1.495). De acuerdo con esta comparación, el año 2001 existían más coroneles que alféreces y un coronel por cada dos tenientes, lo que resulta del todo absurdo. Aunque se ha avanzado en corregir estas distorsiones, el problema no ha sido superado del todo.

Esta hipertrofia del mando llevaba a situaciones irracionales. Simplemente no había dónde poner a trabajar a tantos generales, coroneles, comandantes y mayores, lo que llevaba a crear para ellos puestos de mando que no eran necesarios, con la consiguiente recarga burocrática. Era, pues, imprescindible iniciar la reconstrucción gradual de la pirámide institucional, con el horizonte de concluir la tarea el año 2006, al finalizar su período el actual gobierno.

Muchos de los altos oficiales, que no habían ascendido por sus méritos sino por las razones mencionadas, no contaban con la capacidad profesional para el cargo que ostentaban. Es preciso recordar, además, que todos los generales y coroneles ascendidos a dichos grados hasta diciembre del año 2000 habían firmado un acta de sujeción al gobierno de Fujimori y Montesinos, y su presencia constituía un freno frente a toda posibilidad de renovación institucional. Por otra parte, un grupo de buenos oficiales había quedado relegado. La depuración de los mandos policiales constituyó, así, una necesidad indispensable para concretar el proceso de cambios que el nuevo gobierno se había propuesto.

El marco legal vigente establece que el presidente la República puede pasar a retiro por renovación a los oficiales generales y superiores —coroneles, comandantes y mayores—. El personal que pasa a retiro, si bien ve frustradas sus perspectivas profesionales, lo hace sin estigma alguno y sin sufrir perjuicio directo a su bienestar, pues sigue recibiendo el íntegro de su remuneración sin tener que trabajar para ello, pero es cierto que esta norma se ha prestado al abuso del poder político.

En efecto, la Comisión de Reestructuración recomendó eliminar este mecanismo una vez que se establecieran los siguientes requisitos: primero, la adopción de un adecuado plan de carrera que incorpore al sistema la depuración regular de los oficiales menos competentes y menos destacados, y que por tanto garantice que llegarán a desempeñar funciones de responsabilidad sólo los oficiales más eficientes y responsables profesionalmente, como ocurre en otros cuerpos policiales, por ejemplo el colombiano. Segundo, el fortalecimiento de los mecanismos de control interno y externo, así como el establecimiento de un nuevo régimen disciplinario que posibilite la depuración regular de los oficiales abusivos y corruptos, de tal modo que la renovación no sea la única forma de extrañarlos de la institución. Está claro que, para este tipo de oficiales, la renovación es del todo injusta, porque pasan al retiro con el sueldo del grado inmediato superior y sin que su desempeño sea cuestionado en términos éticos ni legales. Finalmente, para llegar a la organización piramidal a la que se aspira, será necesario seguir durante varios años una política destinada a ascender el número de oficiales requerido para el cumplimiento de las funciones policiales y ni uno más. La comisión reconoció que, en tanto ello ocurriera, los retiros por renovación constituían el único instrumento con que se contaba para proceder al cambio institucional, luego de 10 años de gobierno de Fujimori y Montesinos.

Cabe señalar que dadas las deficiencias anotadas en el plan de carrera, los controles internos y externos, el régimen disciplinario y la política de ascensos, por momentos se siente la ausencia de un mecanismo como la renovación que sea aplicable a los oficiales subalternos y a los suboficiales, a quienes, en la actualidad, no les alcanza ese procedimiento.

Las renovaciones se han ido haciendo por etapas. El año 2001 pasaron a retiro más de 600 oficiales; el 2002, alrededor de 450; y el 2003, cerca de 250. Pese a lo significativo de la cifra del 2001, no se presentaron resistencias políticas ni institucionales significativas. Tampoco en el 2003, pero en el 2002 sí las hubo por las siguientes razones: primero, porque en el 2002 el proceso de selección de los oficiales invitados a retiro fue mucho más difícil, en la medida en que los oficiales vinculados de manera más evidente al viejo régimen y, eventualmente, a sus conductas mafiosas, ya habían salido de la institución. Segundo, porque en la Policía había muchas más resistencias que en el 2001, las mismas que estaban encabezadas por el propio director general, quien en su propuesta inicial al ministro Costa sólo contempló la invitación al retiro de 180 oficiales. Asimismo, a lo largo del proceso objetó que se excediera dicha cifra, con el argumento de que la PNP no contaba con los recursos necesarios para conceder la indemnización de ley a más de 180 oficiales. Si bien el meollo de las diferencias entre el ministro Costa y el general Tisoc no giró alrededor del número de oficiales que serían invitados al retiro sino que se concentró en la lista de coroneles que fueron ascendidos y de generales que pasaron al retiro, el proceso de ascensos e invitaciones a retirarse fue tan traumático que acabó con la renuncia del ministro Costa y el pase al retiro del general Tisoc.

Más allá de las graves repercusiones políticas que a la postre tuvo el proceso, lo cierto es que, sumando las decisiones de los ministros Costa y Rospigliosi, se ha producido un profundo cambio en el cuadro de mando de la Policía. Así, por ejemplo, en el 2004 el número de generales y coroneles alcanzará la mitad de lo que era el 2001 y estará mucho más cerca de las necesidades reales de la institución. Todos, salvo dos generales, han sido designados en el cargo por los gobiernos democráticos de los presidentes Paniagua y Toledo, por lo que se puede hablar de una verdadera renovación del liderazgo institucional.

También se ha reducido ligeramente el número de comandantes y mayores, y se ha comenzado a incrementar el de capitanes. Esto ha sido posible no sólo por el uso de las invitaciones al retiro por renovación, sino por la decisión de ascender al número estrictamente necesario de oficiales. El bajo número de tenientes y alféreces está relacionado con el escaso número de oficiales que últimamente han

salido de las escuelas. En general, el proceso de adecuación de la pirámide está aún en sus fases iniciales y se requiere una gran decisión política para llevarlo adecuadamente hasta el final.

V. El bienestar policial

Mejorar las condiciones de bienestar del personal policial fue uno de los principales objetivos de la reforma. Ello por dos motivos fundamentales. En primer lugar, porque las actuales condiciones distan mucho de ser las adecuadas, lo que redundará en la motivación y el desempeño del personal. Segundo, porque si dentro de la institución no se brinda un buen trato al personal, será muy difícil que éste mejore significativamente el trato que brinda a la ciudadanía.

El bienestar del personal policial está constituido por tres componentes fundamentales. Primero, sus remuneraciones. El segundo está relacionado con una serie de temas que van desde el equipamiento y las condiciones de trabajo que se les brinda a los policías hasta la aplicación de políticas de personal como la de ascensos y de cambios de colocación, por poner dos ejemplos. También está relacionado con la atención que recibe el personal policial por parte de sus superiores y de las direcciones encargadas de velar por su bienestar, así como con el clima que impera en las relaciones entre oficiales y suboficiales, y la aplicación del régimen disciplinario. Tercero, los sistemas de salud, vivienda y pensiones, así como otros servicios que brinda la PNP —bazares, educación, centros de esparcimiento, entre otros—, para los cuales hay que aprovechar la economía de escala que ofrece una organización tan grande.

1. Las remuneraciones

Las remuneraciones en la PNP son bajas, como las del resto del sector público. Un suboficial percibe en promedio 700 soles mensuales —equivalentes a 200 dólares—; en el otro extremo de la escala, un general no llega a los 7.000 soles —2.000 dólares—, aunque esto no incluye las prerrogativas y los privilegios de los que goza. Las posibilidades de incrementar significativamente estos ingresos son muy limitadas, sobre todo en situaciones como la actual en las que se sufre serias restricciones fiscales. Esta limitación se debe, por una parte, al tamaño del cuerpo policial, y por otra, al hecho de que, políticamente, es imposible incrementar las remuneraciones de los policías sin hacer lo propio con las de los maestros, médicos y enfermeras, militares y otros funcionarios públicos.

Así, el magro incremento de 50 soles en los haberes de los policías, decretado al principio del gobierno del presidente Toledo, representó un esfuerzo fiscal considerable, que se repitió, duplicando esa suma, a mediados del 2003, como consecuencia de la huelga magisterial que hizo necesario aumentar el IGV en un punto, medida que se ofreció revertir con la reforma tributaria. Por estas consideraciones, el régimen laboral de 24 horas de trabajo por 24 horas de descanso, introducido a fines de los años ochenta, no ha podido ser modificado, porque normalmente el personal policial ofrece sus servicios a terceros durante sus días de descanso, para así, por esa vía, complementar sus magros ingresos.

Las limitaciones fiscales a las que nos hemos referido obligaron a que el esfuerzo por mejorar el bienestar policial pasara por otras medidas distintas de la del incremento de las remuneraciones. Aun así, en este ámbito se tomaron algunas medidas parciales, además de los incrementos salariales ya mencionados. En primer lugar, se cuantificó y reconoció la deuda del Estado con el personal policial por concepto de vacaciones no pagadas desde el año 1995, así como de cambios de colocación, cambios de residencia y viáticos. El total de la deuda así contraída ascendía, el año 2002, a 158 millones de soles.

Esta deuda fue reconocida por el gobierno, el que se obligó a ir pagando gradualmente, sobre la base de un cronograma diseñado para tal propósito. En octubre del 2002 se inició el pago de la deuda correspondiente al personal policial con discapacidad. El cronograma establecido para el 2003 contempla el pago de las vacaciones del año 1995; el del 2004, el pago de las vacaciones de 1996 y así sucesivamente hasta cumplir con la deuda por vacaciones. El cronograma también contemplaba que, desde el 2003 en adelante, se dejara de incurrir en deuda nueva por pago de vacaciones.

Tanto esta medida como el cumplimiento de las obligaciones atrasadas debería hacerse en el marco de los recursos presupuestales asignados, sin ampliación presupuestal alguna. Es decir, la mejor gestión de los recursos asignados debería permitir comenzar a revertir una situación que era del todo inaceptable y que afectaba directamente la economía policial.

En segundo lugar, también gracias a la mejor gestión en el manejo de recursos se logró cumplir con la ley que otorgaba derecho al carburante —bonificación en dinero que triplica el sueldo básico y que lleva ese nombre en la boleta de pago— al personal con discapacidad y a las viudas de los policías caídos en el desempeño de su función. Cumplir con esta obligación implicó un tremendo esfuerzo presupuestal, pero respondió al propósito de la gestión no sólo de obedecer la ley sino de otorgar atención preferente a los miembros más vulnerables de la familia policial.

En tercer lugar, la ley que suspendió el pago de los aportes del 6% de las remuneraciones policiales al FOVIPOL también tuvo un efecto positivo en el ingreso de los policías. Esta suspensión fue tan sólo temporal, en tanto se dotaba a FOVIPOL de un manejo gerencial adecuado. Sin embargo, el plazo de seis meses otorgado para cumplir con ese propósito no permitió un cambio gerencial significativo, lo que debería haber llevado a que se prorrogue la ley que suspendió los aportes del 6% hasta que ese objetivo se cumpliera, pero esto todavía no ha ocurrido.

En cuarto lugar, se hizo un esfuerzo importante, aunque con resultados muy pobres, para asegurar que los descuentos hechos por la institución al personal policial fueran exclusivamente los establecidos en la ley o aquellos a los que voluntariamente se acogiera éste. La tarea sigue pendiente y constituye una justa demanda del personal policial, pues no hay ninguna razón para realizar descuentos con propósitos que no son necesariamente aprobados por el interesado, como, por ejemplo, ser miembro de determinados centros de esparcimiento.

2. El trato al personal policial

Un conjunto de factores define el trato que una institución brinda a sus integrantes. En el caso de la PNP, líneas arriba nos hemos referido a algunos de ellos. En la encuesta realizada por la Comisión de Reestructuración al personal policial, 38% de los interrogados dijeron sentirse poco satisfechos con el trato que recibían de su institución y 18% dijeron que no estaban nada satisfechos. Sólo un 10% de los encuestados refirieron sentirse muy satisfechos con el trato.

El malestar existente fue corroborado por los miembros de la Comisión de Reestructuración en las numerosas audiencias que tuvieron con el personal policial, especialmente con el personal subalterno. Entre las fuentes de este malestar se señalaron el trato abusivo de los oficiales; la arbitrariedad para aplicar el reglamento disciplinario, así como el carácter anacrónico del mismo; la poca objetividad en los ascensos; y, por supuesto, el manejo poco transparente e ineficiente de los fondos de bienestar, especialmente los de salud y vivienda.

El deficiente funcionamiento de las direcciones de Personal y de Bienestar, sobre todo de la primera, también fue señalado recurrentemente como motivo de malestar. En el contexto de esas audiencias surgieron ideas innovadoras como la creación de la Defensoría del Policía y la Oficina de Asuntos Internos —esta última con participación de civiles— para garantizar el acceso a ella del personal policial que tuviera denuncias por hechos de corrupción al interior de la PNP.

Tanto la encuesta como las audiencias dejaron en claro que el malestar era elevado y que la Defensoría del Policía debería constituirse en un instrumento fundamental para canalizar ese descontento, resolver problemas y contribuir a transformar la situación existente.

También fue adoptado un conjunto de otras medidas que tenían el mismo propósito.

En primer lugar, la propuesta de realizar una reforma constitucional a efectos de otorgar el derecho de voto a los policías y de sus-traer a los miembros de la institución del fuero privativo militar, así como revisar el régimen disciplinario vigente y adecuarlo a los nuevos tiempos.

En segundo lugar, cambiar el uso de las expresiones “mi general”, “mi coronel” y “mi comandante” por las de “señor general”, “señor coronel” y “señor comandante”. Sin embargo, y en la medida en que

estamos ante una costumbre profundamente arraigada, el cambio en el lenguaje policial no se ha producido en la práctica y sólo será posible con el paso del tiempo, si es que en las escuelas se les inculca esta reforma a los nuevos miembros de la PNP.

En tercer lugar, iniciar la modernización de la Dirección de Personal y de la política de personal. En relación con este punto, se inició la labor de unificar y actualizar la normatividad vigente, hacer efectiva la simplificación administrativa, incorporar tecnología de punta y preparar un verdadero plan de carrera policial que incluyera política de ascensos, especialización, cambios de colocación, calificación del desempeño, incentivos, renovación de cuadros y recategorización, entre otros temas.

Finalmente, se decidió realizar una inversión millonaria en aquel aspecto que podía contribuir significativamente a mejorar las condiciones de trabajo del personal policial, esto es, la adquisición de nuevos uniformes, para lo cual se obtuvieron recursos del FEDADOI. En efecto, los primeros recursos utilizados de este fondo fueron asignados a la adquisición de uniformes policiales. Esos recursos también sirvieron para contratar con Essalud un seguro de vida para todos los policías.

En el caso de los uniformes, la preocupación por realizar una licitación transparente fiscalizada por la sociedad civil, el esfuerzo por incorporar en ella a las pequeñas y medianas empresas, además de la complejidad intrínseca del proceso, determinaron que éste fuera demasiado largo. De hecho, recién en el verano del 2004 los policías usarán sus nuevos uniformes.

3. Servicios brindados por la institución

La encuesta realizada al personal policial indicó qué servicios brindados por la institución funcionaban y cuáles no. En respuesta a la pregunta de los dos servicios que funcionan mejor, 32% de los encuestados respondieron que ninguno funcionaba bien y 30% señalaron que el servicio funerario, seguido, con 16%, por los centros educativos. El 37% de los encuestados indicó que el más deficiente era el FOVIPOL y el 31% los servicios de salud.

Los resultados de estas encuestas y las propias audiencias con el personal policial indicaban que una parte muy importante del malestar dentro de la institución estaba relacionado con el pobre desempeño de estos servicios.

a. FOVIPOL

En lo que respecta a FOVIPOL, cabe señalar que éste se constituye con los aportes obligatorios de los policías (5%) y del Estado (2%), recursos que aunados a los ingresos obtenidos por sus inversiones, permiten la administración de más de 3 millones de soles mensuales. Sin embargo, cuando se comenzó con la reforma se encontró que, desde su creación, los recursos del FOVIPOL fueron invertidos más en negocios inmobiliarios y construcción de viviendas —tarea para la cual el fondo no estaba preparado— que en la provisión de créditos internos y/o promoción de préstamos externos. Esta situación explica los magros resultados del FOVIPOL.

La situación encontrada en el FOVIPOL fue muy mala. Los policías estaban disconformes con su administración y motivos no les faltaban, puesto que este fondo debía proporcionar viviendas de interés social a la mayor cantidad de policías en actividad o retiro, así como a las viudas del personal caído en acto de servicio. Sin embargo, en 14 años de existencia, FOVIPOL había beneficiado con viviendas construidas y adjudicadas a menos de 7% de la población policial a nivel nacional, a pesar de que cada policía sin vivienda propia —esto es, casi 70% de los policías— aportaba 6% de su remuneración mensual a este fondo, lo que representaba una contribución total de 2.400.000 soles mensuales. A este aporte se sumaba el del Estado, que ascendía, el año 2001, a poco más de 900.000 soles mensuales, lo que sumaba alrededor de 3.300.000 soles mensuales, es decir, casi un millón de dólares al mes.

A pesar del volumen tan importante de recursos manejados por FOVIPOL, éste no contaba con una gerencia moderna. Así, por ejemplo, en reuniones sostenidas en el ministerio con sus directivos, se comprobó que su directiva no podía dar cuenta del total de recursos aportados por los policías y por el

Estado desde que comenzó el funcionamiento de este organismo ni de la manera en que estos recursos habían sido invertidos, ni tampoco de las acreencias de los adjudicatarios con el fondo. Estos datos básicos, lejos de encontrarse debidamente informatizados, eran llevados de manera manual. En parte, el problema estaba relacionado con el hecho de que el fondo no era manejado de una manera técnica y profesional. Los miembros de su directorio eran nombrados por el director general de la Policía. En el pasado reciente, el fondo dependía de la Dirección de Personal. El directorio nombra al gerente general, quien durante todos los años de su existencia ha sido un oficial de Policía.

Como consecuencia del funcionamiento deficiente del FOVIPOL, 47% de los policías encuestados consideraba que el servicio que brindaba era muy malo, 19% lo consideraba malo y 25% deficiente. El 90% de los encuestados señaló que, si pudiera, se retiraría de FOVIPOL. Dos de cada tres policías expresaron su opinión a favor de que el fondo fuera administrado por una entidad especializada, corroborando con ello la percepción bastante extendida de que el FOVIPOL no se encontraba en manos de profesionales y que su funcionamiento respondía más a criterios políticos que técnicos.

Al comenzar la reforma policial, se encontró que FOVIPOL no contaba con un sistema de cobranza por planilla para recuperar sus préstamos, que 90% de los adjudicatarios de viviendas —es decir, los deudores del fondo— estaban en mora y que la mitad de éstos debía entre uno y cuatro años de mensualidades. La situación se agravaba por la existencia de organizaciones de adjudicatarios que, además de presentar quejas sobre las viviendas recibidas, cuestionaban la administración de FOVIPOL indicando que, como consecuencia de los malos manejos y graves hechos de corrupción, las viviendas entregadas eran de mala calidad y sus costos exageradamente elevados.

Ante esta situación, se optó por presentar ante el Congreso de la República un proyecto de ley tendente a suspender los aportes del personal policial al fondo por un período de seis meses, durante el cual debía dotársele a éste de una gerencia moderna, eficiente y transparente. La ley, promulgada el 25 de julio del 2002, autorizaba al fondo a prestar dinero para la construcción de nuevas viviendas o para la ampliación de las existentes. Esta iniciativa respondió, entre otras causas, al sentir mayoritario de los miembros de la institución, quienes a través de la encuesta se manifestaron, en un 90%, a favor de que el fondo prestara recursos para que los usuarios pudieran construir por cuenta propia. Esta medida abría la puerta para que, con recursos del FOVIPOL, los policías accedieran a los programas Mi Vivienda y Techo Propio —promovidos por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento—, entre otros, cancelando la cuota inicial con los recursos del fondo y endeudándose con una institución financiera para cubrir la parte restante.

La nueva ley, que modificó algunos aspectos del funcionamiento del fondo, también estableció un mecanismo para que una parte de los recursos del mismo sirvieran para dotarlo de una gerencia moderna y profesional. A pesar de esta disposición, FOVIPOL no sufrió cambios importantes antes de enero del 2003, pues siguió contando con un oficial de policía como gerente y arrastrando los mismos problemas detectados con anterioridad. En este ámbito fundamental para el bienestar policial, los logros de la reforma son hasta ahora absolutamente insuficientes, en parte debido a la negativa del comando institucional de introducir los cambios necesarios.

Un ejemplo de lo anterior es que entre agosto y octubre del 2002, sin consulta alguna con el ministerio, el directorio del FOVIPOL, contraviniendo una disposición expresa en el sentido de que se mantuvieran intangibles los aproximadamente 20 millones de dólares con los que el fondo contaba como reserva, procedió a prestar, sin mayor estudio ni garantías, alrededor de 2 millones de dólares en créditos de aproximadamente 3.000 dólares cada uno. Consultado el directorio de FOVIPOL sobre los destinos de estos recursos, sus miembros fueron incapaces de brindar la información necesaria que demostrara que los mismos habían sido utilizados con fines de compra o construcción de viviendas, y que los deudores estaban en condiciones de honrar su compromiso. Este hecho llevó a la remoción del presidente del directorio en octubre del 2002 y a su pase a retiro por renovación a fin de año.

Promulgada la ley, el Ministerio del Interior procedió a preparar un reglamento que, para su aprobación, debía contar con el visto bueno del Ministerio de Defensa, toda vez que la ley constitutiva del fondo también alcanzaba a las Fuerzas Armadas. Este proyecto de reglamento fue enviado para

consulta del ministro de Defensa, y cuando renunció el ministro Costa, a fines de enero del 2003, todavía estaba sin respuesta y fue finalmente aprobado en marzo del 2003.

Con relación a las quejas presentadas por los miembros de las asociaciones adjudicatarias de FOVIPOL en las que se cuestionaba la calidad de las viviendas y su precio, se llegó a un acuerdo que incluía, entre otros puntos, una nueva valorización de dichas viviendas que estuviera a cargo de CONATA, proceso que se inició en noviembre del 2002 y que aún no concluye. Este acuerdo era enfático en señalar la obligación de los adjudicatarios de honrar su deuda íntegramente una vez que se estableciera el valor real de las viviendas.

Con el fin de promocionar los programas Mi Vivienda y Techo Propio así como la posibilidad de acceder a ellos a través de recursos de FOVIPOL, el Ministerio del Interior organizó en Lima, en enero del 2003 y en coordinación con el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, la primera Expovivienda Policial, que contó con la presencia de los ministros respectivos, de diversas empresas constructoras y financieras, así como de representantes de los programas gubernamentales señalados. Si bien este esfuerzo se interrumpió durante la gestión del ministro Sanabria, fue retomado durante la segunda gestión del ministro Rospigliosi.

b. La Sanidad Policial y el FOSPOLI

En lo que respecta a los servicios de salud, la situación encontrada no fue menos crítica. La Sanidad, como órgano de apoyo de la Guardia Civil, se integró a la PNP a fines de los ochenta. La Sanidad, que tiene 74 años de existencia, es el ente rector del sistema de salud policial y su razón de ser es la de prevenir, promover, conservar, recuperar y rehabilitar la salud del personal policial en actividad y en retiro, así como de sus familiares directos, que en total conforman un universo de alrededor de 420.000 personas.

La Comisión de Reestructuración encontró que, lejos de gestionar todo el sistema de salud policial, la Dirección de Sanidad sólo administraba de manera directa cinco unidades de salud ubicadas en Lima, a saber, los hospitales Central, Leguía y Geriátrico, y los policlínicos Orden de Malta y Palacio de Gobierno. No cabe duda de que estas unidades son las más importantes del sistema, pues de 11 millones de acciones de salud realizadas durante el 2001, 8.500.000 fueron llevadas a cabo en ellas, incluyendo 63% de las consultas. Estas unidades también concentran las facilidades de las que dispone el sistema, entre las cuales destaca el Hospital Central que, por ejemplo, cuenta con más de 50% de las camas disponibles a nivel nacional. Aun así, en todo el país existe un total de 383 unidades de salud, más de 100 de las cuales están actualmente desactivadas. Salvo las cinco que correspondían a la Sanidad, todas ellas dependían de las direcciones regionales de Policía, que estaban a cargo de oficiales de armas, las mismas que, naturalmente, no contaban con los recursos humanos ni técnicos para cumplir esta función. Esta situación daba cuenta de la inexistencia de un sistema integrado de salud y de la ausencia de una dirección profesional del mismo.

Con esta organización del sistema de salud, la Sanidad Policial no podía ser una unidad ejecutora como lo había sido en el pasado; es decir, no contaba con independencia administrativa para efectos de sus gastos ni para la administración de los recursos que recaudaba directamente. Salvo la parte destinada a las cinco unidades de salud que estaban a cargo de la Sanidad, el resto del presupuesto, destinado a personal y mantenimiento de infraestructura, lo manejaban las direcciones regionales. Como veremos más adelante, los recursos destinados a la adquisición de medicinas y a la provisión de servicios médicos eran administrados independientemente a través del FOSPOLI.

Tal era la desarticulación y el desorden que, consultada por la Comisión de Reestructuración, la Sanidad Policial no pudo responder con precisión a cuánto ascendía su universo de usuarios, es decir, de asegurados. Según cifras oficiales, el 2002 el universo ascendía a 730.000 personas, de las cuales 155.000 eran efectivos policiales en actividad y en retiro, y el resto familiares directos.

Estas cifras fueron cuestionadas como excesivas por los expertos que asesoraron a la Comisión de Reestructuración pues, según ellos, en otros sistemas de salud pública, el ratio de beneficiario directo y

dependiente es de 1,6. Aplicando ese ratio, el universo total de usuarios de Sanidad Policial no debía llegar a 400.000, es decir, a un poco más de la mitad del universo considerado por esta instancia. Presionados para definir sus cifras, los representantes de la Sanidad Policial debieron reconocer que no contaban con la información exacta ni con un registro de los beneficiarios ni de sus familiares directos con derecho al servicio. Aún hoy no se cuenta con ese registro.

La deficiente gestión de los recursos humanos es otro de los problemas graves que afecta el sistema de salud policial. Para comenzar, la Sanidad cuenta con 11.604 miembros, lo que representa 12% del total del personal policial. Aunque no existen cifras exactas, la Sanidad Policial sostiene que alrededor de 8.000 miembros suyos trabajan en sus dependencias, mientras que el resto lo hace en otras dependencias de la PNP.

Este problema se deriva del ingreso de aproximadamente 4.000 civiles a la Sanidad Policial durante el gobierno del presidente Alan García, entre 1985 y 1990. Según las propias fuentes de la institución, el ingreso de este personal obedeció a razones políticas y no a las necesidades de la institución ni a un proceso de selección con criterios técnicos y profesionales. Como resultado de lo anterior, sólo 2.690 miembros de la Sanidad son profesionales de la salud; el resto se divide entre 8.720 técnicos, auxiliares y artesanos, y 194 administrativos.

También se presentan serias deficiencias en la distribución del personal que sí labora en las dependencias de la Sanidad. Un ejemplo de ello es que de los 764 médicos con que cuenta —que no representan más de 6% del total de servidores de la Sanidad—, 69% labora en Lima, y de éstos, 70% presta servicios en el Hospital Central. Esto explica que en algunos lugares exista una carencia de médicos mientras que en otros —como el Hospital Central— hay más bien un exceso. A pesar de ello, los médicos tienden a ser cada vez menos, debido a que durante los últimos cinco años no se han realizado concursos de selección de personal.

Es público que los servicios de salud carecen de un adecuado sistema de control de su personal, lo que permite que muchos médicos, enfermeras y personal civil laboren muy pocas horas al día, y en algunos casos simplemente no trabajen para la institución, cobrando, por supuesto, el sueldo correspondiente. De otra manera no se podrían explicar los resultados del estudio realizado por el equipo de expertos que viene condujo el proceso de reestructuración de la Sanidad Policial luego del regreso del ministro Rospigliosi. De acuerdo con este estudio, el promedio de atención por médico de la Sanidad Policial es de 0,8 pacientes por hora, cuando el promedio en establecimientos de salud pública es de 4 pacientes por hora; es decir, los médicos de la sanidad trabajan, en promedio, 20% de lo que trabajan los médicos del resto del servicio de salud pública en el país.

Dos datos adicionales son relevantes. El primero es que 47% de las unidades asistenciales exceden los 10 años de antigüedad y casi 30% del total no funcionan.

Las consecuencias de todo lo anterior se reflejan en el descontento del personal por el servicio brindado. Los resultados de las encuestas son elocuentes. Para el personal policial, el servicio de salud es el segundo peor después del que brinda el Fondo de Vivienda. En efecto, 32% de los encuestados consideran al servicio de salud deficiente, 13% malo y 34% muy malo. Sólo 2% lo considera excelente, 4% muy bueno y 14% bueno.

El malestar también se refleja en otras respuestas a la encuesta. En una de ellas, 33% de los encuestados señalan que preferirían afiliarse a una empresa privada de salud, mientras 32% dice que preferiría integrarse a los servicios de Essalud, frente a 31,5% que preferiría mantener un servicio institucional de salud. Es decir, dos de cada tres policías preferirían prescindir de los servicios de la Sanidad Policial.

Lo más dramático de esta situación es que los recursos que se destinan a la salud policial no son pocos. En efecto, de acuerdo con los expertos de salud que asesoran a la Comisión de Reestructuración del Sistema de Salud Policial creada durante la segunda gestión del ministro Rospigliosi, el Estado invierte aproximadamente 100 millones de dólares al año en la salud policial. Esto significa que, mensualmente, en cada uno de los beneficiarios del sistema se invierte entre 17 y 18 dólares. Esta suma

permitiría asegurar a todo el personal policial y a sus familiares en un servicio que brinde una atención de la misma calidad que las mejores clínicas privadas de Lima, como la Ricardo Palma, por ejemplo.

Parte importante del desprestigio de Sanidad está relacionado con el desabastecimiento crónico de medicamentos. El FOSPOLI, encargado de abastecer de estos bienes al sistema, fue creado en 1987 con el objetivo de apoyar y complementar las actividades de Sanidad mediante la facilitación de medicamentos, material médico y dental, así como otros insumos especializados. Cabe señalar que sus recursos se constituyen con el aporte del Estado, que asciende al 6% de la remuneración de cada policía. En el año 2001, el fondo contó con un presupuesto de 69 millones de soles, es decir, casi 20 millones de dólares al año.

El descontento del personal policial se deriva de la carencia de medicamentos en los establecimientos de salud, particularmente en los de provincias, así como de la percepción generalizada de que en la gestión de los recursos de FOSPOLI y en los procesos de licitaciones y adquisiciones ocurren graves hechos de corrupción. Estas percepciones, muy extendidas dentro y fuera de la institución, fueron ampliamente corroboradas durante el año 2002.

Primero, los directivos de FOSPOLI y el comando policial se negaron sistemáticamente a modificar las disposiciones legales vigentes a efectos de contratar personal civil profesional que tuviera la debida experiencia para hacerse cargo de la administración del fondo.

Segundo, sucesivas licitaciones convocadas por FOSPOLI fueron objetadas por el CONSUCODE por no ajustarse a las normas vigentes. La negativa de los directivos del fondo a licitar cumpliendo los procedimientos establecidos parece haber respondido al propósito de frustrar las licitaciones achacándole la responsabilidad a CONSUCODE, con el objeto de continuar adquiriendo medicinas de manera discrecional y sin control alguno.

Tercero, a fines del 2002 la Oficina de Asuntos Internos del Ministerio del Interior llevó a cabo una inspección sorpresiva en los almacenes de FOSPOLI. Esa inspección permitió constatar, entre otras gravísimas irregularidades, que en los almacenes se encontraba un *sobrestock*, hasta por cinco años, de medicinas que los establecimientos de salud no tenían. También se pudo constatar que un volumen muy numeroso de las compras consistía en medicinas cuyo plazo de vencimiento no excedía de uno o dos meses; por lo general estas medicinas son más baratas, pero deben ser utilizadas en un tiempo muy corto.

Hace dos años, el sistema de salud era claramente deficiente. Hoy lo sigue siendo, a pesar de la adopción de medidas que en su momento fueron recomendadas por la Comisión de Reestructuración, muchas de ellas a instancias de los propios miembros de Sanidad. Otras recomendaciones no pudieron ser puestas en práctica debido a la resistencia que generaron entre las más altas autoridades de Sanidad y en el propio comando policial.

En primer lugar, se propuso que la Dirección de Sanidad tuviera a su cargo todo el sistema de salud y no sólo las cinco unidades que hasta entonces venía administrando. Esta propuesta, que se puso en práctica inmediatamente, respondía a un viejo anhelo del personal de Sanidad Policial. Se perseguía, así, darle un manejo integral y único al sistema de salud.

En segundo lugar, como parte del esfuerzo anterior, se puso a la Sanidad Policial a cargo de FOSPOLI, precisamente para garantizar que la adquisición de medicamentos respondiera a las verdaderas necesidades del servicio de salud y que estuviera a cargo de profesionales de la medicina. La utilización de estos recursos, sin embargo, sería supervisada desde el despacho ministerial por un ente encargado de la fiscalización externa del manejo de los fondos de bienestar de la PNP.

En tercer lugar, se creó una nueva Unidad Ejecutora, dándole a Sanidad el manejo administrativo, funcional y presupuestal de todo el sistema de salud.

Estas tres primeras medidas respondían a la demanda de Sanidad de demostrar que podía hacer funcionar eficientemente el sistema de salud. Los civiles que integraban la Comisión de Reestructuración y una parte de los policías éramos más escépticos acerca de esta posibilidad. Como resultado de las negociaciones, en la Comisión de Reestructuración se convino en que, además de estas medidas, en el interior del país se comenzara a tercerizar el sistema de salud a favor de Essalud, sobre todo en aquellas localidades en las que el servicio de Sanidad fuera muy deficiente y Essalud contara con

capacidad instalada ociosa. Se consideró que la convivencia de dos sistemas de salud —durante un período de transición de dos años— alentaría la sana competencia entre ambos y permitiría definir cuál funciona mejor y, en última instancia, demostrar si es posible reflotar Sanidad Policial.

Como ya se ha señalado anteriormente, se avanzó poco en definir con Essalud los lugares en los que el personal policial pasaría a integrarse a ese sistema, tanto por las resistencias dentro de la propia Sanidad como por las propias dificultades de Essalud, derivadas principalmente de los sucesivos cambios en la jefatura de la institución.

Otra medida propuesta por los civiles en la Comisión de Reestructuración fue la de participar en las licitaciones de medicamentos junto con el Ministerio de Salud y Essalud, con el propósito de acceder a mejores precios como consecuencia de la escala de las adquisiciones. Se tenía que poner en práctica esta recomendación a principios del 2003, pero la iniciativa se frustró a raíz de la renuncia del ministro Costa. Las dificultades para hacerlo no eran desdeñables, pues, tal como ya se ha señalado, FOSPOLI ni siquiera fue capaz de llevar a cabo licitaciones ajustadas a derecho y debidamente aprobadas por CONSUCODE. Ello permite imaginar el grado de resistencia que existía para salir a licitar la adquisición de medicinas conjuntamente con el Ministerio de Salud y Essalud.

El hecho de que se perciban pocos cambios en el sistema de salud policial no puede atribuirse a la falta de interés del mando civil del ministerio. En efecto, el propio ministro Costa se reunió sucesivamente con las autoridades de Sanidad Policial y del comando institucional con el fin de superar los problemas encontrados. La frustración por los escasos avances en esta materia motivó la decisión de constituir, a fines del 2002, una comisión integrada por representantes del ministro, tanto civiles como miembros de Sanidad y de otras instancias de la PNP, que se encargara de adoptar drásticas medidas para superar los problemas del sistema de salud policial. Como resultado de las presiones en contrario, se debieron modificar los términos de la resolución ministerial respectiva, con el propósito de limitar las funciones de dicha comisión a la elaboración de un nuevo marco normativo, dejando de lado las funciones ejecutivas contempladas inicialmente. La comisión estaba por presentar sus conclusiones cuando el ministro Costa renunció al cargo.

Al retorno del ministro Rospigliosi, en agosto del 2003, la situación era insostenible, siendo evidente el fracaso de la autorreforma de Sanidad. Por este motivo se decidió declararla, junto con FOSPOLI, en reorganización; para ello se creó una comisión responsable de liderar el proceso y, paralelamente, un equipo técnico con personal civil experto en administración hospitalaria moderna. Los plazos para obtener resultados tangibles fueron planteados de un modo muy exigente y se previó que, durante el primer trimestre del 2004, los miembros de la institución deberían estar en capacidad de percibirlos.

c. La Caja de Pensiones Militar Policial

La Caja de Pensiones Militar Policial fue creada en 1974 para administrar los fondos de pensiones y compensaciones de los miembros de las Fuerzas Armadas y la PNP. Los aportes a la Caja son 6% de la remuneración de cada beneficiario y 6% que aporta el Estado como empleador. La Caja debe empezar a cubrir las jubilaciones de los beneficiarios con derecho a pensión a partir del año 2004. Su directorio está conformado por dos representantes del Ejército, dos de la Marina, dos de la Fuerza Aérea y dos de la PNP. La composición del directorio no guarda relación con los aportes a la Caja, pues dos terceras partes de los mismos corresponden al personal de la PNP, frente a 14% del Ejército, 13,6% de la Marina y 6,5% de la Fuerza Aérea.

El principal problema que enfrenta la Caja es que no existe equivalencia entre los aportes de sus miembros y las prestaciones que ella otorga, en razón de los especiales beneficios que brinda dadas las características de la labor que desempeñan las personas que la conforman, cuyo riesgo de muerte e invalidez es muy superior al promedio. De acuerdo con estudios realizados recientemente por la gerencia de la Caja, al parecer existe una inmensa brecha entre los aportes de sus miembros y los beneficios a que está comprometida. En efecto, mientras que los aportes actuales ascienden al 12% de las remuneraciones

de cada uno de sus miembros —6% del beneficiario y 6% del Estado—, desde su creación en 1974 la Caja hubiera requerido un aporte de 28% para garantizar su sostenibilidad en el tiempo.

De acuerdo con estos estudios, entre lo aportado a la Caja y lo requerido por ella al parecer existe, al año 2000, una brecha de 4.750 millones de soles, cifra muy superior a los aportes totales de los beneficiarios y del Estado desde el año 1974. Dado este problema, es presumible que la Caja entre en insolvencia en cualquier momento a partir del año 2004.

Adicionalmente, la Caja tiene otros problemas. En primer lugar, el Estado le adeuda 917 millones de soles. En segundo lugar, debido a la malversación de fondos ocurrida durante el gobierno de Fujimori y Montesinos, se calcula que el perjuicio económico sufrido por la Caja asciende a 250 millones de dólares. En tercer lugar, a diferencia de los fondos de pensiones privados, los aportes de los futuros beneficiarios no están individualizados.

El problema de la Caja en el futuro inmediato es de tal magnitud que las soluciones a éste no son aparentes. La Comisión de Reestructuración advirtió sobre la importancia del tema y sugirió que se estudiara la posibilidad de transformar la Caja en un fondo de pensiones privado y que, mientras tanto, se fortaleciera su capacidad gerencial. También recomendó que se continuara con las investigaciones para establecer la responsabilidad penal por los manejos de la década pasada y se hicieran todos los esfuerzos necesarios para recuperar los 250 millones de dólares malversados.

Las dificultades para que un ente privado se haga cargo de las pensiones de los institutos armados son bastante obvias. Las prestaciones a las que se compromete la Caja según su ley de creación son de tal magnitud que, para comenzar, ese fondo sólo podría funcionar en el futuro; con la actual tasa de aportaciones, podría hacerlo si sus prestaciones fueran bastantes más modestas que las presentes.

Con el fin de determinar la envergadura de los problemas que enfrenta la Caja, sobre todo como resultado de la diferencia que existe entre el nivel de aporte y las obligaciones futuras, los ministros de Economía y Finanzas, Defensa e Interior suscribieron, a mediados del 2002, un acuerdo para licitar entre prestigiosas empresas contables una consultoría internacional que se sostendría con recursos del BID. A fines de enero del 2003, tal licitación aún no había sido convocada. Simultáneamente, la Defensoría del Policía elaboró un informe sobre el régimen previsional del personal de la PNP y formuló un conjunto de propuestas de modificación orientadas a que éste se modernice.

VI. La Defensoría del Policía

La idea de crear una Defensoría del Policía surgió de los propios policías durante los diálogos que la Comisión de Reestructuración sostuvo con grupos de suboficiales. Éstos expresaron su malestar por la lentitud de los trámites administrativos que debían realizar en la institución para el reconocimiento de sus derechos, así como por los abusos de que eran objeto por parte del personal que tenía a su cargo dichos trámites. Igual malestar generaba el maltrato que recibían por parte de los oficiales, todo lo cual determinaba la existencia de mucha frustración, que al no poder ser adecuadamente superada, se traducía en desaliento y desmotivación frente al trabajo, así como en rabia frente a los jefes y la institución. Esta demanda se confirmó con la encuesta realizada por la Comisión, según la cual 93% del personal se manifestó a favor de la creación de la Defensoría, para contar con una instancia que se abocara a resolver sus problemas con la administración y que pusiera freno a los abusos y la arbitrariedad.

La idea era revolucionaria; de hecho, es la primera institución de su tipo en la región y una de las primeras en el mundo. Su creación tuvo como propósito contribuir a resolver los problemas existentes, a que se mejorara el trato que los oficiales otorgaban a los suboficiales y a que se modernizaran los trámites y procedimientos que involucran al personal policial, todo lo cual permitiría crear mejores relaciones de trabajo en la institución y una mayor armonía entre sus miembros. En suma, la Defensoría debía constituirse en una válvula de escape, que resolviera los conflictos y las tensiones con la administración sin llegar a un clima de confrontación en el que se produjera la negociación colectiva y la huelga. Era claro que de no lograrse los objetivos perseguidos, se corría el riesgo de enfrentar nuevos estallidos, como las huelgas de las décadas del setenta y ochenta, que dejaron sin seguridad al país e

hicieron tambalearse a los gobiernos de turno. Otro riesgo más inmediato fue la creación de un sindicato policial, lo que no era conveniente desde ningún punto de vista.

La Defensoría del Policia, creada por resolución ministerial en febrero del 2002, fue uno de los primeros y más importantes frutos de la reforma. Tiene como misión garantizar los derechos humanos del personal que presta servicios en el Ministerio del Interior —no exclusivamente el personal policial— y promover una cultura de respeto tanto a sus derechos como a sus deberes. Posteriormente, mediante decreto supremo de octubre del 2002, se elevó el rango normativo de la Defensoría y se precisó el ámbito de su misión, competencia, atribuciones y relaciones, quedando subordinada, tanto administrativa como funcionalmente, al despacho ministerial.

A la Defensoría le corresponde atender las quejas y peticiones formuladas por el personal policial y civil —en sus diferentes categorías, jerarquías, grados y niveles; en situación de actividad, disponibilidad, retiro o cesantía; en su calidad de pensionista o sobreviviente— en relación con la vulneración o violación de sus derechos, ocasionados por situaciones de abuso, discriminación o dilación injustificada de trámites o procedimientos. También puede actuar de oficio. Está facultada para formular recomendaciones y plantear mecanismos de solución ante los problemas que detecte.

El reto de la Defensoría del Policia es contribuir a evitar el abuso y la indiferencia frente a las necesidades de los miembros de la institución policial, sin socavar la imprescindible disciplina interna. Debe identificar a tiempo cuáles son las principales preocupaciones de los policías, así como las fuentes de descontento y malestar, a fin de atenderlas oportunamente; todo esto con el propósito de propender a una mayor armonía dentro de la institución, así como fortalecer el orden y la disciplina que contribuyan a hacer más eficiente el trabajo policial.

Fernando Rospigliosi tomó la decisión de nombrar a Susana Villarán como la primera defensora del policía. Villarán es una antigua militante de los derechos humanos —entre otras labores destacadas, ejerció el cargo de secretaria ejecutiva de la Coordinadora Nacional de los Derechos Humanos— y antes de hacerse cargo de la Defensoría fue una exitosa ministra de la Mujer durante el gobierno de transición. Cuando estaba realizando su gestión como defensora, fue elegida integrante de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Como suele suceder con las instituciones, más todavía en su etapa fundacional, las características de la persona que ejerce el cargo son fundamentales y le imprimen a la institución el sello, la autoridad y el prestigio de ésta.

La presencia de Villarán fue clave en varios sentidos. Primero, porque permitió conformar rápidamente un equipo de trabajo de primer nivel y convocar el respaldo de la cooperación internacional al establecimiento de esta nueva institución. Segundo, porque inspiró en la familia policial confianza frente a la Defensoría. Tercero, porque le dio una alta visibilidad al cargo y ayudó a asociar su imagen a la de la PNP y su reforma.

Una de las preocupaciones de Susana Villarán al frente de la Defensoría fue adoptar un código de ética para la flamante institución. Como parte de la lucha contra la corrupción, este código se propone contribuir a superar la cultura del privilegio y del secreto, así como establecer pautas de conducta transparentes, responsables y honestas que guíen la conducta de los funcionarios que trabajan en la Defensoría. Los principios rectores para ellos son los siguientes: honestidad, probidad e integridad; transparencia y confidencialidad; vocación de servicio; responsabilidad y disciplina; eficiencia y eficacia; equidad; respeto y tolerancia; objetividad; y lealtad. El código debe servir de modelo para el que debería ser adoptado por el ministerio para ser aplicado por todos sus integrantes, policías y civiles.

Además de atender un sinnúmero de casos individuales, la Defensoría ha analizado un conjunto de situaciones que atentan contra los derechos de las y los policías, lo que se tradujo en importantes informes defensoriales elaborados entre marzo del 2002 y enero del 2003. Entre ellos destacan el referido a los derechos y beneficios de los policías, al régimen disciplinario policial y al régimen previsional del personal de la institución.

De acuerdo con el informe de la Defensoría correspondiente a enero del 2003, durante el año 2002 esta institución atendió 2.893 quejas, peticiones y consultas, que fueron canalizados a través de distintos órganos, a saber, el Comité de Asesores, Atención Social y Ayuda Humanitaria, Defensa y Protección de

los Derechos Humanos, Atención a Personas con Discapacidad, Viudas y Deudos, y Mujer Policía. Por su importancia numérica —más de la tercera parte del total— analizamos aquí los casos atendidos por la oficina de Defensa y Protección. De un total de 1.075 casos, 53% de los recurrentes fueron suboficiales y 34% oficiales; esta última cifra es bastante elevada considerando que hay alrededor de un oficial por cada nueve suboficiales. Otra cifra que llama la atención es que 55% de los recurrentes son policías en retiro, 6% en disponibilidad y tan sólo 39% en actividad. Una de cada cuatro solicitudes de intervención estuvo referida a reincorporaciones a la PNP —supuesta injusticia en pases a retiro por medida disciplinaria o por renovación— y una de cada cinco se refirió a dilaciones injustificadas del procedimiento administrativo. Las dependencias de la PNP sobre las que se recibieron más quejas fueron la Dirección General (46%) y la Dirección de Personal (19%).

Los principales obstáculos enfrentados por la Defensoría del Policía para el cumplimiento de su labor fueron la demora en responder los oficios remitidos, las respuestas insuficientes e insatisfactorias y la ausencia de respuesta. Estos obstáculos dan cuenta de la natural resistencia de las instancias de dirección frente a la labor de un órgano novedoso y exigente, y al mismo tiempo ajeno a la estructura orgánica institucional.

La actuación de la Defensoría no se limitó a la capital, pese a que allí se encuentra más de un tercio del total de policías. Inicialmente, la única sede de la institución estuvo en Lima, en un local ubicado fuera del ministerio, para garantizar la confidencialidad de los recurrentes. Sin embargo, siempre hubo una vocación descentralizadora, lo que se tradujo en la apertura de la primera sede regional en la ciudad de Arequipa, con ámbito de competencia en las regiones policiales de Apurímac, Arequipa, Cuzco, Madre de Dios, Moquegua, Puno y Tacna. La vocación descentralizadora se tradujo, además, en innumerables viajes de la defensora y los miembros de su equipo a las diferentes provincias del Perú para atender las preocupaciones del personal policial.

Pese a las dificultades, la Defensoría del Policía consiguió logros significativos en beneficio de muchos policías, solucionando problemas que, en otras circunstancias, habrían quedado irresueltos durante años. La Defensoría ha producido además, como hemos visto, informes clave sobre áreas críticas en las que es necesario cambiar la normatividad y las políticas en beneficio del personal policial y ha logrado también la aprobación de normas antes impensadas en la institución, como la del 8 de noviembre del 2002 referida a la promoción de relaciones interpersonales respetuosas, y la prevención y sanción del acoso sexual. La norma define el acoso sexual como “cualquier tipo de acercamiento o presión de naturaleza sexual, física o verbal no deseada por quien la sufre, que surge de la relación de empleo y que da por resultado un ambiente de trabajo hostil, un impedimento para hacer las tareas y/o un condicionamiento de las oportunidades de ocupación de la persona acosada”. Se trata de un tema muy sensible para las mujeres policía y para la opinión pública en general, que además constituía una de las principales recomendaciones de la Subcomisión de Mujer de la Comisión de Reestructuración.

La Defensoría también logró soluciones para problemas generales frente a los que existía una gran sensibilidad, como el otorgamiento de carburante al personal policial con discapacidad y a las viudas de los policías caídos en el ejercicio de su función. Dado que el beneficio del carburante es una bonificación económica que representa una parte sustantiva del ingreso de los policías, el logro fue fundamental, más todavía cuando para ello no se contó con ninguna ampliación presupuestal sino que se logró gracias a un manejo muy profesional y responsable de los recursos del sector.

La Defensoría del Policía ha ganado ya su carta de ciudadanía. A Susana Villarán, quien renunció al cargo junto con el ministro Costa, le sucedió el ex magistrado Felipe Villavicencio durante la gestión de Alberto Sanabria, y a partir de agosto del 2003, está dirigida por Miguel Huerta, con quien ha recuperado su dinamismo inicial.

VII.La educación policial

La formación, capacitación y perfeccionamiento de oficiales y suboficiales está a cargo de la Dirección de Instrucción y Doctrina —que ahora depende de la Dirección Ejecutiva de Desarrollo Humano—,

desde donde se maneja un sistema educativo amplio y diverso. La formación de los futuros oficiales se lleva a cabo en la Escuela de Oficiales de La Campiña, Chorrillos, Lima, sede en la que estudian juntos varones y damas. La formación de los futuros suboficiales se realiza tanto en Lima —las damas en San Bartolo y los varones en Puente Piedra— como en el interior del país —Arequipa, Cuzco, Chiclayo, Huancayo, Iquitos y Puno—. También existen escuelas especializadas en la lucha contra las drogas: en Mazamari, Junín, y en Santa Lucía, San Martín. La selección y formación de suboficiales en el interior del país tiene como propósito no sólo descentralizar estos procesos sino reclutar personal que exprese la diversidad cultural de nuestro pueblo y que se adapte con facilidad a las difíciles condiciones geográficas del territorio.

El perfeccionamiento de los oficiales de la PNP se lleva a cabo en el Instituto de Altos Estudios Policiales (INAEP) y en la Escuela Superior de Policía (ESUPOL), también dependientes de la Dirección de Instrucción y Doctrina. La primera imparte un curso dirigido a coroneles que se encuentran en línea de carrera para ascender al grado de generales. La segunda dicta un curso para mayores y comandantes, que es obligatorio para su ascenso al grado inmediato superior; y el curso avanzado de capitanes, que es requisito para ascender al grado de mayor. Ambas instituciones estimulan la reflexión académica de quienes pasan por sus aulas.

La Comisión de Reestructuración concedió especial importancia al tema de la educación policial en todos sus niveles, en la medida en que consideró que, para tener sostenibilidad en el tiempo, la reforma debía introducir modificaciones en la formación policial desde su inicio, asegurando que los futuros miembros de la PNP compartan las nuevas concepciones acerca de la función policial que la Comisión propugnaba.

En su diagnóstico —fruto de múltiples reuniones con especialistas tanto de la Policía como ajenos a ella, de la visita a los centros de instrucción y del diálogo con alumnos y profesores—, la Comisión concluyó que la formación impartida adolecía de serios defectos, entre los que resaltaban dos en especial. Primero, el carácter anacrónico de la metodología educativa utilizada. Segundo, la ausencia del perfil del policía que se quería formar, lo que se traducía en una gran ambigüedad en relación con la pregunta central de todo proceso educativo, a saber, cuál es su objetivo. Se constató, además, que el sistema educativo policial no estaba integrado al resto del sistema educativo del país; que existía muy poca relación académica con otras instituciones educativas; que faltaban profesores e instructores verdaderamente capacitados; que se carecía de tecnología moderna; y que no existían adecuados mecanismos de seguimiento y evaluación, tanto de la enseñanza como del aprendizaje.

Sobre la base de este diagnóstico se recomendó un conjunto de cambios que se podrían resumir en la puesta en práctica de tres grandes orientaciones generales para la reforma de la educación policial. Primero, la modernización de la formación policial; es decir, el cambio radical de la metodología de la enseñanza y de sus contenidos, con el propósito de brindar a los policías el mejor nivel profesional posible y las destrezas técnicas disponibles en el mundo moderno.

Segundo, que los contenidos transmitidos en el proceso de formación y perfeccionamiento estuvieran atravesados transversalmente por los valores y principios que deben inspirar y guiar la conducta del nuevo tipo de policía. Es decir, se busca poner en práctica una educación que realmente fomente valores democráticos y de respeto a los derechos de las personas.

Tercero, que la educación policial se debía redefinir en función del vínculo del policía con la comunidad, y que para ello se debía inculcar a los educandos la idea de que ser policía consiste, fundamentalmente, en brindar un servicio público como cualquier otro y, sobre todo, un servicio a la ciudadanía y no exclusivamente al Estado. Dentro de esta lógica, la comunidad es un aliado indispensable para el éxito de la labor policial, no sólo porque puede apoyar el trabajo de la institución y cooperar económicamente con ésta sino porque puede cumplir un saludable papel de fiscalización y supervisión de la actividad policial, imprescindible para garantizar mayores niveles de transparencia y, en consecuencia, reducir los márgenes de corrupción, lo que permitiría hacer más eficiente el servicio.

Los tres momentos del proceso educativo en los que se detectaron los problemas más importantes y se formularon recomendaciones para encararlos fueron los siguientes: primero, la selección del personal

policial; segundo, la formación en las escuelas policiales; y tercero, los sistemas de perfeccionamiento y capacitación permanente del personal policial.

En relación con el proceso de selección de personal, se constató que no existían mecanismos adecuados para identificar a los potenciales policías, sobre todo dada la falta de claridad sobre el perfil profesional requerido, hecho que se ha consignado como uno de los más serios problemas que afectan al sistema educativo policial. Más importante fue constatar lo extendidos que se encontraban los cuestionamientos a los procesos de selección por su falta de transparencia y equidad. De hecho, se había institucionalizado el favoritismo y la corrupción, lo que ocasionaba que con frecuencia quienes ingresaban en la institución no fueran los mejores candidatos sino más bien los aspirantes que tenían posibilidades de ejercer influencia a través del poder político —en la institución o fuera de ella— o del dinero. Esta situación afectaba severamente la moral de quienes ingresaban en la PNP y mermaba su calidad profesional. Por ello, se consideró prioritario y urgente introducir en los sistemas de selección cambios que permitieran acabar con esta práctica.

Así, se estableció un nuevo sistema de selección a partir de una alianza estratégica con una de las universidades más prestigiosas del país, la PUCP. Esta universidad, que cuenta con una larguísima experiencia de procesos de admisión exitosos, se encargó —previo intercambio de criterios con la Dirección de Instrucción y Doctrina— de diseñar, impartir y evaluar los exámenes de conocimientos para ingresar a las escuelas de oficiales y suboficiales de la PNP, los que constituyen un aspecto bastante importante del proceso de selección.

Además del examen de conocimientos, los otros componentes del proceso de admisión son el examen de aptitud física y la entrevista personal. El primero se basa en resultados objetivos de rendimientos mínimos indispensables para realizar la labor policial, por lo que existe poco margen para la subjetividad. Sin embargo, es cierto que, en la medida en que estas pruebas exigen un rendimiento atlético que va más allá de lo razonable, resultan discriminatorias contra las mujeres, como lo demuestra el hecho de que en los procesos de admisión del 2002 y el 2003, el mayor número de postulantes mujeres fueron eliminadas en estas pruebas, con la consiguiente merma del personal femenino incorporado a las escuelas policiales.

En cuanto a la entrevista personal, cuya importancia está fuera de duda para la adecuada selección de los postulantes, se decidió eliminarla temporalmente, otorgándose la misma nota a todos ellos. Se tomó esta medida en tanto se encuentren mecanismos que garanticen que esta entrevista no se convierta en un factor de arbitrariedad. Como consecuencia de las decisiones adoptadas, se ha reducido el riesgo de que el favoritismo y la corrupción sigan pesando en los ingresos a las escuelas de la Policía, como sucedía en el pasado. Recientemente, la PNP ha suscrito un convenio con la Universidad de San Martín de Porres para que esta institución sea la responsable de diseñar, impartir y evaluar los exámenes de ingreso a las escuelas de oficiales y suboficiales de la PNP, labor que inicialmente estuvo a cargo de la PUCP.

Las tres áreas críticas relacionadas con la formación en las escuelas policiales fueron el carácter extremadamente prolongado de ésta, su naturaleza militar y el acuartelamiento. Los cursos muy prolongados conspiran contra la austeridad que la escasez de recursos fiscales demanda y contra la urgencia de preparar, en el más corto plazo, al mayor número de policías. Hay que anotar que en 1988, cuando la PNP se unificó, había alrededor de 125.000 policías y que en la actualidad sólo contamos con 93.000, cuando por progresión de crecimiento de la población y aumento en la complejidad de las tareas policiales debiéramos tener no menos de 150.000 efectivos. El déficit existente está relacionado sobre todo con la decisión del gobierno de Alberto Fujimori de suspender, durante seis años consecutivos, los ingresos a las escuelas de suboficiales.

La posibilidad de superar este desfase se ve limitada por la propia Ley Orgánica de la PNP, promulgada en 1999, que establece que los oficiales se forman en cinco años y los suboficiales en tres. La Comisión de Reestructuración consideró que en la ley se había establecido un grave error de concepto, ya que gran parte de la formación policial es de carácter universal y puede ser proporcionada por las universidades e institutos superiores en los que se gradúan muchos más profesionales y técnicos

de los que el mercado laboral puede emplear. Por esa razón, propuso una fórmula más flexible, que abriría la posibilidad de que los postulantes al grado de oficial que conta-ban con título universitario recibieran la formación únicamente en dos años, mientras que los postulantes al grado de suboficial que pudieran acreditar estudios en institutos superiores de formación técnica estudiaran sólo un año.

Las ventajas de esta fórmula son múltiples. Primero, porque se reducen costos. Segundo, porque se avanza más rápido en cubrir el déficit de policías. Tercero, porque se recluta a jóvenes que han adquirido destrezas en la vida civil; esto favorece el establecimiento de una mejor relación con la ciudadanía, puesto que el universitario forma parte de ella, mientras que el joven que ha permanecido cin-co años en la Escuela de Oficiales se ha apartado —sin proponérsele— de la sociedad.

Durante el tiempo que estuvimos en el ministerio, elaboramos la ley modificatoria respectiva y trabajamos activamente en el Congreso con el fin de que se aprobara. Contribuyó a este propósito constatar que esta recomendación coincidía con experiencias piloto realizadas exitosamente en otros países, como Colombia y Chile. Así nos lo hicieron saber durante sus visitas al Perú el general Rosso Serrano, ex director general de la Policía Nacional de Colombia, y el señor Nelson Mery, director general de la Policía de Investigaciones de Chile. De los 10 proyectos de ley remitidos por el Ejecutivo al Congreso en noviembre del 2002 como resultado del trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana constituida por el presidente de la República, éste fue uno de los que no se aprobó en el Congreso sino hasta enero del 2003. Luego de la inercia vivida durante la gestión de Alberto Sanabria, y ya durante la segunda gestión de Fernando Rospigliosi, el proyecto fue aprobado y será puesto en práctica desde el 2004, siempre y cuando existan los recursos para ello.

El proceso de reformas también buscó modificar la excesiva militarización de la educación policial. En efecto, históricamente, la formación en las escuelas policiales en el Perú ha replicado el modelo impartido en las escuelas militares, forjando un policía diferente del que requiere el contacto diario con la ciudadanía. La Comisión de Reestructuración reconoció que la disciplina es fundamental en la vida policial —tomando en cuenta, entre otros puntos, que los policías están investidos de la facultad de hacer uso de armas de fuego— y que el carácter vertical y jerárquico de la organización es funcional a ese propósito; no obstante, también consideró que la disciplina militar no es la única y, menos todavía, necesariamente la mejor, pues un funcionario encargado de hacer cumplir la ley debe contar más bien con una disciplina basada en la conciencia de su misión y en la reflexión crítica de la realidad.

En ese marco, llama profundamente la atención el excesivo número de horas académicas dedicadas al aprendizaje y el ejercicio de ritos militares, que no son esenciales para las actividades cotidianas del policía. También preocupa la subsistencia de conductas típicas de las escuelas militares, tales como los maltratos físicos y las humillaciones a los alumnos de los primeros años, las que se justifican con el argumento falaz de que sirven para templar el carácter de los futuros policías, cuando lo que más bien consiguen es hacer aparecer estas conductas como normales y generan el riesgo de que, a lo largo de su carrera, el policía las repita frente a sus subordinados y establezca una relación prepotente y hasta abusiva con los ciudadanos a quienes debe proteger.

Durante el 2002 y el 2003 se ha avanzado mucho en superar estas prácticas y en transformar la educación policial. Estos cambios, que aún están en su fase inicial, enfrentaron enormes resistencias y siguen siendo frágiles, en la medida en que su consolidación y profundización depende de las decisiones de la Dirección de Instrucción y Doctrina y no han sido necesariamente asumidos por toda la institución. Hay que resaltar en particular que el 2002, durante la gestión del general Gustavo Carrión, se avanzó mucho en la modernización de las escuelas, sobre todo de la Escuela de Oficiales de La Campiña, que a pesar de haber contado con un presupuesto menor que el de los años anteriores, en un solo año se convirtió en uno de los centros superiores del país que cuenta con mejor infraestructura y cuyo sistema informático es más completo.

La Comisión de Reestructuración considera que el sistema de acuartelamiento es uno de los pilares que ayuda a perpetuar el carácter militar de la formación. El acuartelamiento tiene un aspecto positivo, pues crea entre los estudiantes vínculos y lealtades que se prolongan durante toda la vida. Pero para el caso de los policías, tiene el defecto de que los aísla de la vida comunitaria y genera la percepción de que

la institución debe estar separada del resto de la sociedad. Para enfrentar este problema se tomó un conjunto de acciones destinadas a abrir la educación policial al mundo académico y a la vida civil. Sin perder la disciplina necesaria, los cadetes han empezado a combinar su formación policial con los estudios universitarios, gracias a un convenio con la Universidad de San Martín de Porres. Al terminar su formación, los futuros oficiales de Policía tendrán no una sino dos carreras profesionales, y una relación algo más natural y fluida con el mundo académico y la sociedad. Ahora bien, siendo importante el tema de la segunda carrera, es todavía insuficiente y constituye sólo una respuesta parcial. En lo sustantivo, mucho del esquema de la educación acuartelada sigue estando vigente. Quizá se trate de un tema en el que las fórmulas mixtas sean las más eficaces.

Finalmente, está el problema de la obsolescencia de los métodos y sistemas educativos. La orientación general del proceso formativo es, a juicio de la Comisión de Reestructuración, excesivamente teórica, mientras que los métodos y contenidos educativos son obsoletos, y en algunos casos anacrónicos. Muy poco se hace con el fin de que los futuros policías estén preparados para enfrentar las situaciones concretas que les plantea su vida profesional. Con el propósito de comenzar a cambiar esta situación se ha iniciado el esfuerzo por modernizar los currículos y por incorporar al proceso educativo el uso intensivo y extensivo de la informática. Una decisión clave ha sido la de evitar la sobreespecialización en la etapa formativa, poniendo el mayor énfasis posible en la formación policial básica. Ello, en principio, se está complementando con la decisión de que los cadetes egresados de las escuelas sean asignados a comisarías y que sólo después de que conozcan la experiencia básica y preventiva de la Policía, accedan a niveles de especialización.

Pero como ya se ha señalado, el período formativo en las escuelas no es el único aspecto de la educación policial. Sobre todo en el caso de los oficiales, la carrera está íntimamente ligada a su participación en diversos cursos de especialización y capacitación, muchos de los cuales son requisitos para el ascenso. Destacan, entre ellos, el Curso Avanzado de Capitanes, la Escuela Superior de Policía —para mayores y comandantes— y el Instituto Nacional de Altos Estudios Policiales (INAEP), en el que estudian, durante un año, los coroneles que aspiran conducir la institución.

Si bien estas tres etapas son de la mayor importancia, hay muchos problemas por resolver frente a los que aún se ha avanzado muy poco en el marco de la reforma. Destaquemos tres que están vinculados entre sí. Primero, que no está bien definida la razón de ser de cada curso ni el propósito que cumple. Segundo, que los contenidos se repiten en un curso y otro. Tercero, que no son cursos que cuenten con un adecuado sistema de selección ni son lo suficientemente competitivos.

Hay que destacar, sin embargo, los avances mostrados en las promociones 2002 y 2003 del INAEP. No sólo se ha logrado modernizar en algo el plan de estudios, sino que los trabajos de investigación de los coroneles han estado destinados a desarrollar distintos aspectos de la reforma policial. Ello está permitiendo que varios coroneles que pasaron por el INAEP estén hoy a cargo de aspectos clave de la reforma sobre los que pudieron profundizar durante un año, tales como asuntos referidos a la política de personal, el plan de carrera, el régimen disciplinario, entre otros. Se ha producido, así, cierto nivel de apropiación de los objetivos de la reforma por parte de los nuevos jefes de la institución.

No obstante, aún no se ha puesto en práctica un esfuerzo masivo de capacitación de todo el personal policial sobre la filosofía, los objetivos y los principios de la reforma policial en curso, lo que impide que surjan los nuevos líderes policiales que hagan suya la conducción de la reforma. La importancia de la educación policial para el curso futuro de la reforma es innegable. Por ello, el ministerio ha incorporado este aspecto como uno de los pilares en el proyecto del BID.

VIII. La estructura orgánica

La Comisión de Reestructuración dedicó mucho esfuerzo al estudio comparativo de la organización y estructura de otras policías, e invitó a varios oficiales de la PNP que habían estudiado el tema y hecho recomendaciones a mejorar la organización y estructura de su institución.

Como resultado de su diagnóstico, la comisión constató los siguientes problemas en la estructura orgánica de la PNP: excesiva burocratización, deficiente coordinación entre las distintas unidades, poca fluidez y oportunidad en el intercambio de informaciones, inadecuado control y fiscalización de la labor operativa, inexistencia de mecanismos de rendición de cuentas y de evaluación de resultados, fuerte influencia de modelos militares y poca delegación de autoridad, y excesivos casos de duplicidad de funciones. Todos estos factores generaban demora en la toma de decisiones, burocratización y sobredimensionamiento de las funciones administrativas, con la consiguiente frustración de las expectativas de los usuarios externos e internos de los servicios institucionales.

Muy reveladora del problema encontrado fue la constatación de que el director general debía despachar directamente con más de 40 jefes de direcciones y de grandes unidades, lo que generaba, desde el punto de vista administrativo y gerencial, una obvia dificultad para ejercer las funciones de dirección y control. Simultáneamente, una macroestructura de estas características le dejaba al director general poco tiempo para el análisis de los grandes desafíos, así como para el diseño de las políticas institucionales de mediano y largo plazo.

El origen del problema se encuentra en la forma como se llevó a cabo la integración policial en la década del ochenta. El proceso se inició en 1985 con la unificación del mando de las tres fuerzas policiales existentes y se concretó en diciembre de 1988 con la fusión de ellas. Fue éste un proceso complicado y desordenado, en el que se sumaron las estructuras existentes en las tres fuerzas, muchas de las cuales se repetían en cada cuerpo. Al momento de la integración, poco se hizo por crear una nueva estructura. Se establecieron, asimismo, una serie de dependencias con el objeto de dar cabida al personal proveniente de las antiguas instituciones, sin tener en cuenta que en muchos casos se duplicaban funciones o se desagregaban otras. En la década del noventa, el crecimiento de las demandas sobre la institución determinó la creación de nuevas direcciones.

La promulgación de la ley 27238, del 20 diciembre de 1999, Ley Orgánica de la PNP, y de su reglamento —D. S. 008-2000-IN, del 4 octubre del 2000—, no hizo frente a este problema sino más bien formalizó la estructura y la organización ya existentes.

La Comisión de Reestructuración se propuso corregir esta situación y recomendó que se creara una nueva estructura orgánica. En los meses que siguieron a la publicación del informe de la Comisión de Reestructuración, y en el marco del trabajo de la Comisión de Modernización, el modelo propuesto fue sometido a nuevas consultas con el alto mando policial y con los jefes de unidades en las diferentes regiones del país. Como consecuencia de ello, se incorporaron importantes modificaciones a la propuesta original de la Comisión de Reestructuración, preservando, no obstante, los objetivos centrales del cambio, a saber, la especialización de las funciones, la desburocratización y la desconcentración del poder de decisión.

La nueva macroestructura orgánica entró en vigencia el 1.º de enero del 2003. A partir de entonces, el nuevo comando de la institución está constituido por el director general, el inspector general y los tres directores ejecutivos —Operaciones, Desarrollo Humano y Administración—. El comando debe reunirse diariamente y despachar con el propio ministro con cierta regularidad. Así, a diferencia del pasado, la carga de decisiones que antes concentraba el director general es ahora compartida con sus directores ejecutivos, lo que, en teoría, le otorga al director más tiempo para dedicarse al diseño de políticas de largo plazo.

A diferencia de la estructura anterior, en la que el inspector general era el número tres, éste pasa ser el número dos. Más importante aún, se convierte en el jefe directo de los inspectores de todas las direcciones territoriales; estos últimos ya no dependen de los jefes operativos a nivel nacional, lo que le otorga a la Inspectoría General un carácter sistémico y por tanto una autonomía de los comandos operativos de la que antes carecía. Aunque por consideraciones pragmáticas el Estado Mayor no desaparece —para ello hubiera sido necesaria una reforma de la Ley Orgánica—, se transforma en una suerte de comité de asesoramiento del director general, y dentro de él se crea una Dirección de Investigación y Desarrollo encargada del planeamiento estratégico institucional.

La otra innovación importante es la creación de tres direcciones ejecutivas, cuyos titulares actúan, en la práctica, como subdirectores, con amplios poderes en sus respectivas áreas de competencia.

La Dirección Ejecutiva de Operaciones Policiales es responsable de los servicios policiales y de asegurar en el día a día su eficiente desempeño. Es una instancia clave que planifica y monitorea la actuación policial en todo el país, y que debe descargar al director general de gran parte de los problemas cotidianos de la actuación policial.

La Dirección Ejecutiva de Desarrollo Humano es la encargada de velar porque se optimice el uso del recurso más importante con que cuenta la institución: su personal. Ella tiene a su cargo todo lo referido a la formación de los futuros policías, y la capacitación y especialización permanente de los que están en actividad; la política de recursos humanos; el bienestar —que incluye la dirección y supervisión del manejo de los fondos de salud, vivienda, apoyo funerario y otros con los que cuenta la institución— y la salud policial. Esta dirección está relacionada con el diseño de las políticas que inciden sobre la vida y el desarrollo de las y los policías, desde que éstos ingresan a las escuelas hasta que fallecen. Idealmente, ella debe estar a cargo de una especie de gran gerente de recursos humanos.

Por último, la Dirección Ejecutiva de Administración debe velar por el adecuado manejo de los recursos financieros y logísticos de la institución, así como por la incorporación al trabajo policial de las nuevas tecnologías modernas, especialmente las de informática. Además de ser especialmente probo, el director de Administración debe contar con una gran experiencia en gestión financiera y administrativa, así como con una visión moderna del servicio policial que le permita liderar el difícil proceso de introducir las nuevas tecnologías en una estructura burocrática tan grande —y en muchos casos anacrónica— como la PNP.

Estos cambios deben tener su correlato en otros que tienen que realizarse en las direcciones territoriales, las regiones policiales y las direcciones y unidades especializadas, con el propósito de simplificar su estructura, hacer más eficiente el servicio que brindan, mejorar sus sistemas de gestión y otorgar, a cada una de ellas, la flexibilidad y autonomía suficientes para adecuarse a las particularidades de la labor que realizan en sus jurisdicciones y áreas de competencia.

Los cambios en la macroestructura han sido también importantes en el ámbito territorial. Se ha pasado de 13 regiones policiales a 11 direcciones territoriales de la Policía, con la perspectiva de ir agrupándolas paulatinamente en 5 ó 6 grandes direcciones territoriales que tengan plena autonomía administrativa. Las antiguas regiones o subregiones que coincidían con los departamentos son ahora regiones policiales, dependientes de las direcciones territoriales de Policía. Todo esto se hace en consonancia con el proceso de descentralización que vive el país, cuyo principio general es ir transfiriendo poder de decisión del gobierno central a las regiones, evitando el excesivo centralismo actual, que también afecta a la PNP.

En relación con la VII Región Territorial, encargada de la región Lima, se recomendó un cambio destinado a otorgarle al tema de seguridad ciudadana una identidad que hasta ahora no tenía. En efecto, se propuso separar el tratamiento de la seguridad ciudadana del tratamiento del orden público, quedando entonces, además de estas dos direcciones, la de Tránsito y las unidades de emergencia. Es de esperar que esta misma distinción entre orden público y seguridad ciudadana se haga en el nivel de las direcciones territoriales y las direcciones policiales, para que el tratamiento de la seguridad ciudadana no siga subordinado al del orden público ni constituya un asunto secundario ante los problemas de este tipo.

También se propusieron cambios en la estructura orgánica de la unidad policial básica, la comisaría. Estos cambios forman parte del esfuerzo por repotenciar a la comisaría como la unidad policial fundamental alrededor de la cual se debe organizar todo el trabajo policial. La comisión constató el abandono en que se encontraban las comisarías, acentuado durante las dos últimas décadas. Ese abandono se traduce en escasez de recursos materiales y logísticos, así como en una pobre infraestructura. Es más: se trata de un destino policial poco atractivo, porque el personal no cuenta con los beneficios que sí tienen quienes laboran en unidades especializadas o en otras unidades de alto riesgo. En consecuencia, los servicios que las comisarías brindan a la sociedad, sean éstos administrativos o propiamente policiales, son muy deficientes.

Revertir esta situación fue uno de los grandes objetivos de la reforma y lo sigue siendo. Esto debe hacerse en el marco de un nuevo modelo de Policía comunitaria, abierta a la sociedad y dispuesta a trabajar con las autoridades locales para garantizar la seguridad pública y el respeto a las libertades y derechos ciudadanos. Es preciso, además, otorgar prioridad a las comisarías en la asignación de recursos materiales y logísticos, para brindar a su personal mejores condiciones para el desarrollo de sus funciones. Como parte de este esfuerzo, se propuso adecuar la estructura de las comisarías a criterios modernos de organización y gestión.

Se ha optado por ir poniendo en práctica estos cambios de manera gradual, evaluando las experiencias de algunas comisarías piloto. La primera fue la de Surquillo; actualmente, en Lima Metropolitana existen 15 comisarías piloto. Los principios que guían el trabajo de las comisarías piloto son los de flexibilidad, desburocratización, delegación, racionalización y facilitación de las relaciones al interior del equipo policial, entre éste y otras unidades policiales, y entre la comisaría y la comunidad. Con este fin ya se ha aprobado un nuevo manual de organización y funciones para las comisarías.

La nueva estructura tiene características modulares y gira alrededor del comisario, quien dirige el trabajo de cuatro módulos distintos y complementarios: prevención, investigación, atención al público y administración. Mientras que los dos primeros módulos están referidos a las dos funciones policiales básicas —a saber, la prevención de faltas y delitos, y la investigación de los mismos—, los otros dos están referidos a la relación con la comunidad y al manejo interno de los recursos institucionales. Se trata de una estructura sencilla, que le otorga al comisario la suficiente discrecionalidad como para dirigir su comisaría y adecuar su organización, más allá de esta estructura modular, a las necesidades de su jurisdicción sobre la base de los recursos de que dispone.

Si bien las nuevas estructuras aprobadas en el marco del proceso de reforma policial están ya definidas, el éxito de su funcionamiento está todavía por determinarse. No se puede negar que existe una cultura institucional difícil de cambiar y muy reacia a la innovación. Por ello es preciso tener paciencia para ir introduciendo las transformaciones de manera paulatina, con la flexibilidad necesaria que permita perfeccionar constantemente tanto los sistemas de organización como la estructura.

IX. A modo de balance

1. Los logros

A fines de enero del 2003, todo el equipo civil que condujo el proceso de reforma policial salió del Ministerio del Interior en solidaridad con la renuncia de Gino Costa. Seis meses después, y ante el evidente fracaso de la gestión de Alberto Sanabria, Fernando Rospigliosi regresó al ministerio con el mismo equipo que lo acompañó durante su primera gestión, a excepción de Susana Villarán y Gino Costa.

En esta parte del documento, nos proponemos hacer un balance de los logros alcanzados durante los primeros 18 meses de reforma policial, así como de las tareas que quedaron pendientes. Realizar este balance no es posible sin dar cuenta del contexto político en el que tuvo lugar la reforma, de los factores que la alentaron, así como de los que dificultaron su avance. Si bien el proceso de reforma se interrumpió y detuvo durante la gestión de Alberto Sanabria, la dinámica de cambio se retomó con el regreso de Fernando Rospigliosi, en junio del 2003. Aunque no es propósito de este trabajo evaluar las gestiones posteriores a enero del 2003, sí se encontrarán algunas reflexiones acerca de ellas.

En sus primeros 18 meses, la reforma produjo cambios tangibles en la PNP. En primer lugar, se dieron pasos importantes en identificar los problemas que la institución debía superar, así como en la forma de hacerlo. Por primera vez en muchos años, los cambios propuestos no se restringieron a la depuración del cuerpo de oficiales, a un reacomodo de la estructura orgánica de la institución o a modificaciones normativas. Se trató, por el contrario, de desbrozar el camino para transformar la conducta de la institución respecto a sus miembros y a la sociedad. Cambios de esta naturaleza demandan acciones en diversas esferas, incluyendo las aludidas, pero no se agotan en ellas.

Como no se había visto desde hacía mucho tiempo, la identificación de los problemas institucionales y de sus soluciones fue el resultado de un ejercicio compartido entre miembros de la institución y personas ajenas a ella. Quienes impulsamos este proceso desde el ministerio, hicimos un esfuerzo deliberado por escuchar a distintos estamentos del cuerpo policial y no exclusivamente al comando institucional. En efecto, en lo que constituyó un hecho inédito en la vida de la PNP, el proceso de cambios se nutrió de los aportes y propuestas del cuerpo de oficiales y, especialmente, de los suboficiales de la institución; es preciso reconocer la calidad y pertinencia de los aportes de estos últimos. Otro hecho inédito fue que la agenda de cambios se nutrió con el concurso de personas ajenas a la institución.

En segundo lugar, durante la primera fase de la reforma se logró que tanto dentro como fuera de la PNP se asumiera, con distintos grados de entusiasmo, la necesidad de realizar los cambios institucionales. Éstos se constituyeron en uno de los proyectos políticos de modernización institucional más dinámicos y ambiciosos del gobierno democrático. Éste fue un logro muy importante, dado que nunca antes la reforma policial estuvo en la agenda nacional. El tema ni siquiera fue planteado durante las campañas electorales del 2000 y del 2001, ni mucho menos durante las anteriores.

La percepción de que este proceso estaba en serio peligro con nuestra salida del ministerio, representó un costo político para el presidente Toledo. Poner la reforma en manos de Sanabria probablemente le costó aún más. Si no, recordemos que enero del 2003 representó un punto de inflexión en los niveles de aprobación presidencial, pues se detuvo la tendencia al alza —presente desde el segundo semestre del 2002— y se aceleró la tendencia hacia la caída, de la que, con excepción del repunte originado por la presencia de Beatriz Merino, aún no se recupera. Sin duda, la percepción de que con Rospigliosi el proceso podía ser retomado contribuyó al retorno de éste.

Estas percepciones se vieron favorecidas por un eficiente y transparente manejo civil del Ministerio del Interior, experiencia que el país no vivía desde comienzos de la década del ochenta, porque luego de un breve paréntesis y como resultado de la violencia terrorista, se retornó a la militarización de la seguridad interna, que imperó en el país durante el gobierno de las Fuerzas Armadas (1968-1980) Frente a la corrupción que acompañó ese proceso y se enseñoreó en el sector durante el último lustro, destacó con nitidez el nuevo liderazgo civil en Interior, que se propuso enfrentar ese mal y sentó las bases para realizar una gestión honesta y eficiente de los recursos públicos. Sin negar las obvias resistencias presentes al interior de la institución policial, en muchos sectores las reformas comenzaron, gradualmente, a ser vistas como favorables porque generaron la expectativa de que, en efecto, su objetivo era dignificar y profesionalizar la función policial. Esta actitud positiva fue más notoria entre el cuerpo de suboficiales.

En tercer lugar, es posible señalar logros muy concretos en los ámbitos de profesionalización de la PNP, dignificación del trabajo policial, moralización y establecimiento de nuevas formas de relación entre, por una parte, la institución y sus miembros, y por la otra la sociedad. Los cambios introducidos en el sistema de ingresos a las escuelas de oficiales y suboficiales —que se concretaron gracias al apoyo de la PUCP—, destinados a garantizar la primacía del mérito y la calidad del postulante, así como a rechazar el favoritismo y el tarjetazo, constituyen un ejemplo del esfuerzo por alcanzar la profesionalización. El convenio con la Universidad de San Martín de Porres, orientado a brindar a los cadetes la posibilidad de seguir una segunda carrera, adicional a la policial, es otro ejemplo de ello.

También lo son la modificación de la ley orgánica con el fin de reducir el tiempo de formación de jóvenes con título universitario o técnico superior que deseen ingresar a la PNP, la eliminación de la influencia política en los ascensos, la despolitización de las invitaciones a retiro por renovación y el concurso de comisarías. En esta misma línea se inscribe el esfuerzo de desmilitarización, destinado a afirmar la diferencia de la función policial respecto de la militar, y la necesaria independencia de la PNP frente a las Fuerzas Armadas. La exigencia del reconocimiento del derecho al voto de los policías y la sustracción de éstos de la jurisdicción del fuero privativo militar son expresiones adicionales de este esfuerzo, que aunque no se han materializado, se encuentran ya en la agenda de la reforma constitucional.

Existen muchos ejemplos de lo que se ha hecho para revalorizar la función policial y mejorar las condiciones de trabajo y bienestar de los miembros de la PNP. La creación de la Defensoría del Policía es el primero. El segundo, los aumentos salariales del 2001 y el 2003 —en total, 150 nuevos soles—, que representan, en algunos casos, más del 25% de incremento en el ingreso real del policía, el que podría crecer aún más a medida que mejore la situación fiscal. El tercero es el reconocimiento de la deuda con el personal y el inicio de su amortización, primero con aportes propios y más recientemente, durante la segunda gestión de Rospigliosi, con recursos obtenidos del FEDADOI, fondo que también financió la adquisición de nuevos uniformes para el personal y la contratación con Essalud de un nuevo seguro de vida. El pago de carburante a los policías con discapacidad y a las viudas de policías caídos en la lucha contra el terrorismo constituye el cuarto ejemplo. El quinto es la campaña “A la Policía se la respeta”, así como las múltiples y reiteradas muestras públicas de apoyo dadas por los ministros Rospigliosi y Costa a los policías en el ejercicio de su función. Y el último, la eliminación de descuentos arbitrarios por planilla, a excepción de los que corresponden al Casino de Policía, que aún no han podido ser eliminados.

Resultados menos tangibles se obtuvieron en mejorar aspectos clave del bienestar del personal, tales como el funcionamiento del sistema de salud y de vivienda policial, así como la mejoría de las condiciones de trabajo de los policías. Sin embargo, como veremos más adelante, durante la segunda gestión de Rospigliosi se han visto avances importantes en estas áreas.

Otro ámbito en el que es posible mostrar logros es el de la lucha contra la corrupción. Lo avanzado en eliminar la influencia política y la corrupción en los ingresos, ascensos y pases a retiro, a los que ya nos referimos, es una buena muestra de ello. También lo es la creación de la Oficina de Asuntos Internos, que ha tenido resultados cada vez más importantes, como la reciente investigación que estableció la responsabilidad del general Mateo Tueros por graves hechos de corrupción. Este caso ha constituido el primero de su tipo en mucho tiempo, y da cuenta de que el proceso de moralización no se detiene ante los galones; al contrario, va por ellos, porque la corrupción se barre desde arriba. Los esfuerzos por asegurar la transparencia de las grandes licitaciones mediante la participación de instituciones supervisoras como Proética, así como la campaña “A la Policía se la respeta”, constituyen otras muestras importantes de nuestro compromiso institucional por erradicar la corrupción.

Cambios esenciales han comenzado a producirse en las relaciones de la Policía con la comunidad. El impulso que se ha dado a la organización de la ciudadanía en juntas vecinales es uno de ellos. El otro es la nueva relación que empieza a entablarse con las rondas campesinas. La creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana obliga a la Policía a replantear sus relaciones con otras instituciones públicas y con la comunidad, y le ofrece un nuevo escenario en el que es posible establecer sólidas alianzas para el mejor desempeño de su labor. Quizás éste es un ámbito en el que los cambios han sido más profundos y, esperamos, irreversibles. Los desafíos de la seguridad ciudadana deben ser encarados adicionalmente al fortalecimiento de las comisarías.

En este terreno es todavía muy poco lo que se ha conseguido, aunque sí se ha avanzado muchísimo en definir qué acciones se precisa realizar. De esta manera, se ha determinado que es fundamental contar con más recursos para el equipamiento de las comisarías. Algunos de estos recursos, que están actualmente en manos del Escuadrón de Emergencia, deberían ser transferidos a las comisarías; así, esta unidad podría funcionar bien con un número significativamente menor de vehículos que los que tiene ahora, y el excedente tendría que ser puesto al servicio de las comisarías.

También sigue pendiente la distritalización de la función policial, consistente en que cada distrito cuente con un jefe policial y desaparezcan las jefaturas metropolitanas. Está en espera, asimismo, la puesta en práctica, en todas las comisarías del país, de la nueva organización desarrollada en la comisaría piloto de Surquillo, donde la informatización de todos los procedimientos ha permitido prescindir de las decenas de libros de registro con las que antes se contaba.

2. Los pendientes

Frente a esta rápida selección de algunos de los logros más importantes, es posible elaborar una larga lista de cuestiones que quedaron pendientes después de enero del 2003 y que siguen pendientes en mayo del 2004, cuando Rospigliosi sale por segunda vez. Si no, veamos. En lo referido a la profesionalización, si bien se ha avanzado en reformar la estructura con el propósito de que se parezca lo más posible a una pirámide, todavía falta bastante para llegar a esa meta. Hasta ahora, esa tarea se ha realizado principalmente restringiendo las plazas para los ascensos y recurriendo a las invitaciones a retiro por renovación.

Es preciso que los pases a retiro por renovación sean reemplazados por mecanismos de depuración más permanentes y menos arbitrarios, como un Reglamento Disciplinario —recientemente se ha remitido al Congreso el proyecto de ley respectivo— sobre cuya base se elimine a los malos elementos a lo largo de la carrera. La Oficina de Asuntos Internos debe contribuir a ello. Una nueva ley de carrera policial y un nuevo régimen de personal —actualmente, ambos documentos constituyen anteproyectos que se discuten en la Comisión de Modernización— permitirán que, a diferencia del pasado reciente, los mejores oficiales lleguen a los puestos de mayor responsabilidad, y que sólo ascienda el número de oficiales requerido para cubrir esos puestos. El día en que se cuente con estos mecanismos, no será necesario seguir recurriendo al retiro por renovación.

También está pendiente la necesidad de establecer un adecuado sistema de evaluación del personal para que asciendan quienes deben hacerlo por sus méritos profesionales y no aquellos que poseen una mejor memoria, asisten a mayor cantidad de cursos o se desempeñan durante más tiempo en funciones administrativas. La institución toda vía tiene que aprender de sus propios éxitos, premiando a quienes son responsables de ellos y difundiendo las experiencias para que sean emuladas. Con ese objetivo, es imperioso modernizar el sistema educativo policial, incluyendo no sólo las escuelas sino las instancias de especialización superior, para darle a la enseñanza un sentido más práctico y crítico. Ésta debe constituir un espacio en el que la PNP aprenda de las mejores experiencias institucionales y de las mejores prácticas policiales del mundo, y en el que se estimule la investigación aplicada a la práctica policial. Es urgente poner el sistema educativo al servicio de la capacitación permanente del personal policial, utilizando toda la gama de metodologías disponibles —incluyendo los cursos a distancia— para mantenerlo acorde con los cambios normativos y las nuevas técnicas policiales. Especial relevancia debería tener la transmisión al personal en actividad de los nuevos principios de la reforma, para que cada miembro de la PNP se convierta en un artífice del cambio.

Un ámbito en el que la institución tiene aún mucho por hacer es el gerencial. Es imperativo dotar a la Policía de una capacidad de gestión con la que hoy no cuenta. Por ejemplo, los procesos y procedimientos de la Dirección de Personal son todavía, en buena medida, anacrónicos. Esto redundaría negativamente en la motivación del personal policial. Tampoco existen adecuados sistemas de control sobre la gestión de personal; hace muy poco tiempo se descubrieron gravísimas irregularidades en el pago de las pensiones, mediante las cuales supuestos policías fallecidos cobraban anualmente millones de soles en perjuicio del tesoro público. La modernización del sistema educativo y de gestión institucional es urgente y podrá hacerse realidad con el inminente desembolso del préstamo del BID, destinado tanto a éste como a otros propósitos igualmente importantes. También contribuirá a ese esfuerzo la pronta adquisición del equipo informático y de comunicaciones, pospuesta desde enero del 2003 y actualmente en licitación a través de la UNOPS, oficina de las Naciones Unidas especializada en adquisiciones.

Una de las más grandes frustraciones de los primeros 18 meses fue haber logrado tan poco en los dos aspectos más importantes del bienestar policial, a saber, salud y vivienda. La frustración es mayor si consideramos los esfuerzos que se hicieron y las horas de trabajo que se invirtieron en este propósito. Sin embargo, no todo fue en vano. Se logró, por ejemplo, modificar el marco normativo que regulaba el FOVIPOL. Durante la segunda gestión de Rospigliosi, se aprovechó el nuevo marco para darle un impulso inédito al rol promocional del fondo, y con el apoyo de otros entes públicos y privados, favorecer el acceso masivo del personal policial a la vivienda.

En salud se obtuvieron resultados más modestos, porque las resistencias al cambio fueron mayores, y lo siguen siendo. Aun así, durante la segunda gestión de Rospigliosi se han logrado avances importantes. Se ha constituido un equipo de expertos civiles responsables de conducir el proceso de modernización de la Sanidad, estimulando la coexistencia de ésta con el acceso del personal policial a otros servicios de salud, especialmente en el interior del país, donde la Sanidad funciona muy mal o no funciona. En breve se licitará la tercerización del sistema de adquisiciones, almacenaje y distribución de medicinas, para impedir que éstas sigan siendo adquiridas sin licitación alguna por el Fondo de Salud Policial, responsable de múltiples y reiteradas irregularidades hasta ahora impunes.

También hay pendientes importantes en la lucha contra la corrupción. El más notorio es la licitación de los combustibles de la PNP. Desde nuestra llegada al ministerio, el tema está en la agenda; casi tres años después, es muy poco lo avanzado, a pesar de que se sabe a ciencia cierta que un sistema serio de adquisición y distribución generaría ahorros importantísimos en el erario público y reduciría significativamente las irregularidades asociadas al sistema existente. Los intereses en juego son de tal magnitud que, hasta el momento, no ha sido posible superar las resistencias.

Ocurre en este tema algo muy parecido a lo que ha pasado con el sistema de adquisición de medicinas. El actual sistema está plagado de irregularidades, carece de los controles necesarios y resulta muy caro; sin embargo, sobrevive debido a que genera pingües ganancias para quienes lo administran. Recientemente, durante la segunda gestión de Rospigliosi, se ha decidido que el Ministerio del Interior —y no la institución policial— se encargue de licitar el combustible para la Policía. Otro asunto también pendiente es el del estudio de las ventajas de utilizar gas licuado en lugar de combustible. A pesar de que los beneficios de ese sistema son en teoría indiscutibles, hasta ahora no se ha hecho un estudio práctico de las ventajas que reportaría.

El mayor desafío en la lucha contra la corrupción es, sin embargo, de tipo cultural. Se encuentra muy extendida la visión de que ciertas prácticas y conductas irregulares —como la de hacer mal uso del combustible, de las medicinas, del rancho o del querosene, por poner algunos ejemplos— son perfectamente normales. Es decir, son aceptadas y forman parte del código de conducta no escrito de la institución. De otra forma no se puede entender la dificultad con la que tropieza recurrentemente el alto mando policial para sancionar las conductas dolosas de sus miembros de mayor jerarquía.

Esto es lo que acaba de ocurrir en el caso del general Luis Mateo Tueros, a quien Asuntos Internos encontró con las manos en la masa. Las pruebas contra él y otros oficiales con los que estaba coludido eran tan contundentes que, finalizada la investigación de Asuntos Internos, el ministro del Interior la hizo pública y reconoció las responsabilidades del general Mateo Tueros. Sin embargo, el Consejo de Investigación de Oficiales Generales, constituido con el propósito de sancionarlo, se tomó más de tres meses para hacerlo. Esa extendida actitud complaciente hacia la corrupción es el principal enemigo de la PNP; la corrupción es la principal enfermedad de la institución, la que le causa un daño tremendo a su imagen y le quita legitimidad pública.

El otro gran pendiente de la reforma policial es la repotenciación de las comisarías. Ya hemos señalado que dos tareas perentorias en Lima Metropolitana son la distritalización de la función policial —una sola autoridad policial por distrito y la eliminación de las jefaturas metropolitanas— y la drástica reducción del número de vehículos del Escuadrón de Emergencia con el fin de asignarlos al servicio de las comisarías. Transformar las comisarías en unidades policiales básicas, que cuenten con un equipamiento adecuado requiere, sin embargo, una inversión mayor, sobre todo para lograr que estén comunicadas mediante una red que permita el acceso a las principales bases de datos policiales a nivel nacional. Sin este equipamiento, será muy difícil que la organización de la comisaría modelo de Surquillo pueda ser puesta en práctica en el resto de dependencias del país.

En el segundo lustro de los años noventa, el ministerio pagó aproximadamente 18 millones de dólares a la empresa española Sitre para que dotara a la Policía de un moderno sistema informático. Los recursos fueron desembolsados, pero la red no ha sido instalada ni lo será. Es, por tanto, una tarea pendiente. También lo es la modernización de todo el sistema de comunicaciones radiales y telefónicas. Una parte de este pendiente comenzará a materializarse pronto con los recursos ahorrados por el

ministerio durante nuestra gestión, pero para cumplir bien la tarea, será necesario invertir mucho más. Una mejor dotación de equipo vehicular también es necesaria. Parte de los recursos adicionales requeridos podrán ser aportados por los municipios. Un reciente acuerdo entre un grupo de alcaldes de Lima Metropolitana y el Ministerio del Interior apunta en esa dirección. Es preciso, además, introducir un sistema de incentivos para el personal que trabaja en las comisarías, ya que se ha establecido que éstas constituyen un destino de alto riesgo. Cuando se cuente con los recursos, los ingresos del personal de las comisarías mejorarán significativamente, lo que todavía no ocurre ahora.

Para hacer todo esto posible, es necesario incrementar los recursos directamente recaudados por la PNP y regular de manera más clara y transparente los llamados “servicios individualizados” —los que ofrecen los policías en sus días de franco o de vacaciones—, de modo que también constituyan una fuente de ingresos para la propia institución y no sólo para los policías.

3. Las dificultades

La reforma policial fue posible gracias a la confluencia de un conjunto de factores. Primero, la decisión del presidente Toledo de reestructurar las Fuerzas Armadas y la PNP. Al anunciar esta medida en su mensaje a la nación el día en que asumió el poder, el presidente inició, probablemente sin proponérselo, un proceso de cambios bastante más ambicioso que la modificación de la estructura institucional. Segundo, la gran debilidad de las instituciones que se busca reestructurar, a raíz del papel que les cupo jugar en el diseño montado por Vladimiro Montesinos. El desprestigio social y la pérdida de legitimidad que tanto las Fuerzas Armadas como la PNP sufrían a fines del régimen de Fujimori posibilitaron el inicio de un significativo y novedoso proceso de cambios. Tercero, este proceso no fue conducido por la institución, sino por un grupo de civiles ubicados en el Ministerio del Interior. Estos civiles constituían un equipo bastante inusual en Interior. Pese al escaso conocimiento que el grupo tenía acerca de la Policía peruana, algunos de sus miembros habían tenido la oportunidad de estudiar otras experiencias de reforma policial y tenían probada capacidad de reflexión sobre temas de seguridad. Los civiles llegaron, pues, con una visión de lo que había que hacer y de cómo hacerlo, y con la determinación de llevar a la práctica estas ideas.

Estos tres hechos —la decisión política, la falta de legitimidad de la institución policial y la presencia de un equipo civil con visión y liderazgo— configuraron un escenario que fue bien aprovechado para echar a andar un proceso de cambios que se inició con una ronda de consultas —dentro y fuera de la institución— sobre los alcances de la reestructuración policial. Esta forma de encarar el proceso fue una de sus fortalezas, porque permitió que el grupo civil que ejercía el liderazgo estableciera alianzas informales con el personal subalterno y socavara el monopolio que el comando policial pretendía ejercer sobre la interlocución con aquél. La estrategia utilizada abrió el debate más allá de los muros de la institución, estableciéndose también alianzas informales con sectores del periodismo y la opinión pública.

A pesar de estas fortalezas, el proceso adolecía de serias debilidades y debió enfrentar grandes dificultades. En primer lugar, las resistencias dentro de la institución policial. Éstas provinieron de tres fuentes distintas. La primera, la de los oficiales comunes y corrientes, que temían el cambio y se sentían amenazados por las nuevas reglas de juego. En segundo lugar, la de los oficiales tradicionales o institucionalistas —sobre todo oficiales generales y superiores, muchos de ellos retirados—, a quienes les preocupaba que el proceso de desmilitarización diera pie a la indisciplina, fuera acompañado por la pérdida de los beneficios que la homologación con las Fuerzas Armadas había permitido y, en general, equivaliera al abandono de las tradiciones institucionales. Y por último, la de quienes protegían intereses creados, las más de las veces vinculados al manejo corrupto de los recursos institucionales.

Estas resistencias estuvieron acompañadas por la ausencia de un claro liderazgo policial a favor de la reforma. En general, la actitud del alto mando fue adecuarse a los cambios. Sus integrantes no se oponían abiertamente a ellos, pero arrastraban los pies cuando las medidas propuestas afectaban sus intereses. Y en momentos difíciles, reivindicaban la autonomía institucional, la ideología según la cual la

PNP es la mejor llamada a decidir sobre los asuntos que la afectan directamente, y que no debe producirse intervención externa alguna. Esta actitud fue acompañada por otra: en la medida en que el liderazgo civil se fue haciendo precario, el alto mando buscó contemporizar con él, obstaculizar la ejecución de las reformas, mantener la paciencia y ganar tiempo, a la espera de ver pasar a los civiles una vez que dejaran el ministerio. Este supuesto se hizo realidad con nuestra salida en enero del 2003.

Los aspectos de la reforma policial que dependían directamente de acciones propias del Ministerio del Interior —como por ejemplo la creación de la Defensoría del Policía y de la Oficina de Asuntos Internos— avanzaron muy rápidamente. Lo mismo se puede decir de aquellos que estaban en manos de oficiales identificados con el cambio institucional, como por ejemplo la educación policial y la participación ciudadana.

En cambio, los aspectos de la reforma que dependían directamente del comando policial, sobre todo aquellos que estaban vinculados al manejo de recursos, avanzaron más lentamente o simplemente no se materializaron. Tal es el caso de la incorporación de modernos y transparentes sistemas de gestión en los fondos de bienestar, la licitación de la gasolina y el programa piloto para la utilización de gas licuado, la informatización y la reforma de los sistemas de salud y de vivienda policial, sólo por mencionar algunos. En estas áreas y en otras, los intereses creados jugaron a mantener el statu quo y resistieron cualquier innovación, contando para ello con el tiempo que corría a su favor, con una telaraña normativa que dificultaba la injerencia del ministerio y con la ideología de la autonomía, que justifica el manejo policial de los asuntos institucionales —sobre todo de los recursos— sin control ni fiscalización alguna, ni siquiera del ministerio del cual la PNP es parte y del que depende constitucionalmente.

No obstante lo anterior, es necesario reconocer que con el regreso de Rospigliosi fue posible ubicar en puestos clave a dos de los oficiales más identificados con la reforma policial: el general Gustavo Carrión en la Dirección General y el general(r) Enrique Yépez en la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. La presencia de ambos funcionarios explica muchos de los avances que se han logrado durante la segunda gestión de Rospigliosi. Si bien hoy en día hay más oficiales identificados con el proceso de cambios que los que hubo al principio, aun así esta muy claro que la fuerza directriz del proceso está fuera de la institución, lo que le imprime a éste una gran precariedad.

Pero quizá la mayor fuente de fragilidad del proceso es la que está relacionada con la propia debilidad del gobierno democrático, puesto que, en no pocos momentos, los bajísimos niveles de aprobación presidencial pusieron sobre el tapete la posibilidad de que el régimen cayera. A pesar de la estabilidad macroeconómica y de que los niveles de crecimiento son superiores al promedio regional, las promesas electorales incumplidas y el estilo de gobierno tanto del presidente como de su entorno palaciego atentaron contra la estabilidad política. A ello habría que agregar el papel que jugaron los medios de comunicación en manos de la mafia, que sobre todo durante los primeros 18 meses de gobierno, alentaron el descontento y la protesta popular, magnificando las limitaciones políticas de Toledo. La precariedad política del régimen, que contribuyó a debilitar al resto de instituciones públicas, incluyendo a los partidos políticos, no fortaleció el liderazgo civil en Interior sino que más bien contribuyó a socavarlo.

La falta de apoyo de los sectores Justicia y Defensa también redujo los márgenes de acción en Interior. En Justicia, el gobierno de Toledo paralizó el proceso de transferencia de los penales controlados por la PNP —casi la mitad a nivel nacional, incluyendo los más importantes y peligrosos— al Instituto Nacional Penitenciario (INPE). El proceso se había iniciado durante el gobierno de transición, pero fue detenido con el falso argumento de que el INPE, adscrito a Justicia, carecía del personal necesario para asumir las funciones que le corresponden de acuerdo con la ley, y que fueron transferidas a la PNP de manera transitoria debido a la situación de emergencia de fines de los años ochenta y principios de los noventa. La reticencia de Justicia mantuvo a más de 2.000 policías destacados en los penales, en momentos de creciente insuficiencia de personal para atender la seguridad ciudadana.

Con Defensa, los ámbitos de confrontación fueron mayores. Por un lado estuvo la disputa presupuestal; por el otro, el apoyo de las Fuerzas Armadas a la lucha contra el terrorismo y su

cooperación en el mantenimiento del orden público en circunstancias excepcionales. Más adelante se analiza con mayor profundidad este tema. Basta de-cir aquí que las Fuerzas Armadas se resistieron a colaborar en forma entusiasta con Interior en la lucha contra los remanentes del terrorismo, y en momentos de crisis del orden público, mostraron bastante lentitud para brindar el respaldo necesario, sea con apoyo aéreo para el traslado de efectivos de la División de Operaciones Especiales de la Policía Nacional o con el despliegue de fuerzas militares para el resguardo de instalaciones estratégicas. Por lo general, los argumentos se reducían a la falta de recursos; por tanto, cualquier intervención de las Fuerzas Armadas requería una asignación presupuestal adicional.

Lo curioso es que los presupuestos de Defensa e Interior eran muy parecidos, y se habían visto reducidos en proporciones similares, en circunstancias en las que las exigencias de defensa del país eran menores que en el pasado reciente —derrota casi total del terrorismo, con el consiguiente levantamiento de los estados de emergencia; fin del servicio militar obligatorio; superación de los problemas pendientes con Ecuador y Chile, y escenario regional de mayor cooperación entre los Estados— y, en cambio, las demandas sobre Interior se habían incrementado dramáticamente con la restauración democrática. Si bien la promesa electoral fue reducir el gasto militar, en ningún caso debieron considerarse dentro de tal reducción los recursos destinados al orden interno, especialmente la seguridad ciudadana; ésta era, más bien, una de las prioridades del gasto público del nuevo gobierno, junto con educación, salud, programas sociales e infraestructura. Sin embargo, el gasto en seguridad interior siguió la misma suerte que el gasto en seguridad externa, a pesar de que el primero no constituye un gasto militar.

Más allá de todo esto, por lo menos durante los primeros 18 meses de gobierno del presidente Toledo no existieron serias amenazas a la seguridad externa. La posibilidad de un trasvase del conflicto colombiano nunca fue real, dadas las características geográficas de la zona de frontera. Atender al problema de incursiones esporádicas de las FARC a territorio peruano a lo largo del Putumayo no representó una tarea difícil para las Fuerzas Armadas —perfectamente informadas de los movimientos de las FARC gracias al trabajo de inteligencia realizado conjuntamente con Colombia y Estados Unidos— ni obligó a un despliegue militar o naval excepcional en la zona.

La otra amenaza importante a la seguridad del país, aunque disminuida a su mínima expresión, la constituían los últimos reductos del terrorismo, replegados en la cuenca del Ene-Apurímac. Este conflicto, de naturaleza interna, debía ser enfrentado conjuntamente por la PNP y las Fuerzas Armadas, porque estas últimas tenían presencia en el terreno —67 bases contrasubversivas y 5 nuevas establecidas en el 2002— y contaban con una experiencia y un equipamiento de los que carecía la PNP. Resulta, sin embargo, que las Fuerzas Armadas, sin otras amenazas serias que confrontar en ese momento, sostenían que no estaban en condiciones de operar en la zona y acabar con los remanentes si no se les daban recursos adicionales. Al mismo tiempo, decían que, en la medida en que no se había declarado el estado de emergencia, ésta era una tarea propia de la Policía. No obstante, se negaban sistemáticamente a permitir que ésta recibiera los recursos para cumplir con este trabajo, que ellas se negaban a asumir.

Dada la reducción del presupuesto público asignado a Defensa e Interior, la única forma de equipar a las Fuerzas Armadas y a la PNP es a través del endeudamiento externo. Durante los últimos años, se estableció un techo de endeudamiento externo para la seguridad de 25 millones de dólares. Éste era dividido en partes iguales entre el Ejército, la Marina, la Aviación y la Policía. Pero ni en el 2001 ni en el 2002 se dispuso de tales fondos, aunque este último año Defensa logró que se autorizara que toda la partida fuera para seguridad exterior, y que incluso se incrementara a 30 millones de dólares con el fin de adquirir dos fragatas Lupo para la Marina de Guerra.

Si bien no existe la menor duda acerca de que la defensa nacional no puede ser descuidada, tampoco puede serlo la seguridad ciudadana. Crecientemente, la población reclama, con todo derecho, que el Estado la proteja más, lo que debe obligar a las instituciones encargadas de la seguridad —la PNP, el Poder Judicial, el Ministerio Público y el INPE— a hacer más con menos, a gastar mejor, a contar con un personal más capacitado y motivado. Muchas de las tareas se pueden cumplir sin necesidad de contar con recursos adicionales sino más bien mejorando la gestión, combatiendo la corrupción y ejerciendo el

liderazgo. Pero además de ello, se requiere invertir más recursos para equipar mejor a las instituciones y modernizar su gestión.

Consideramos que Interior, quizá más que otros sectores o instituciones públicas, ha avanzado en hacer los cambios necesarios, sin los cuales cualquier inyección de recursos adicionales puede resultar estéril. Sin embargo, desde el 2001 el presupuesto se encuentra estancado. Salvo los 18 millones de dólares obtenidos del FEDADOI para comprar los uniformes y contratar el seguro de vida con Essalud, y a pesar de que se trata de un sector prioritario y de que todas las encuestas indican que existe una demanda creciente de seguridad ciudadana, Interior no ha recibido recursos adicionales, que le habrían permitido iniciar un proceso de reequipamiento. Está en camino el desembolso de los primeros recursos de un préstamo con el BID, que ayudarán a mejorar la gestión del sector pero que no permitirán reequipar a la Policía.

Parte del problema es responsabilidad de quienes hemos dirigido el sector. En lugar de concentrar nuestros esfuerzos en conseguir recursos adicionales, trabajamos con lo que teníamos para demostrar que con una gestión buena y honesta es posible mejorar el servicio que se brinda al público. Y lo demostramos, porque el ahorro obtenido en ciertas partidas ha permitido que, actualmente, estemos en proceso de adquirir nuevos equipos y se estén asumiendo obligaciones relativas al personal que antes se incumplían. Los buenos resultados, sin embargo, no han sido premiados con recursos adicionales para el equipamiento de la Policía.

El debate sobre la conveniencia de priorizar la adquisición de las fragatas habría resultado más beneficioso para Interior si hubiera estado en mejores condiciones de competir por aquella parte del endeudamiento externo que le correspondía tradicionalmente. La dificultad estuvo relacionada, por un lado, con la conciencia de que la situación fiscal requería sacrificios, y por el otro, con limitaciones de gestión para producir proyectos debidamente fundamentados.

Buena parte de los problemas con Justicia y Defensa podrían haberse manejado mejor si hubiera habido una mejor conducción presidencial. Las discusiones y conflictos entre los sectores son normales, sobre todo cuando de recursos presupuestales se trata. Pero las diferencias que los suscitan, aunque no desaparezcan, deben ser zanjadas por el presidente de la República. Los problemas descritos nunca fueron abordados seriamente. En el caso de Defensa, basta decir que, durante los primeros 18 meses de gobierno, el Consejo de Seguridad Nacional nunca se reunió para discutir la estrategia antisubversiva ni para analizar las necesidades del país respecto a la defensa y la seguridad, y establecer las prioridades del gasto. Tampoco se abordó con Justicia, al más alto nivel, la necesidad de establecer un cronograma para el traspaso de las funciones del sistema penitenciario de la PNP al INPE.

Una dificultad adicional que debió enfrentar el liderazgo civil en la conducción de la reforma policial fue la debilidad del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como de sus respectivos liderazgos, para emprender sus procesos de reforma. Luego del derrumbe del fujimorismo, ni el Poder Judicial ni el Ministerio Público experimentaron cambios significativos, a pesar de la intervención y manipulación política de la que habían sido objeto por parte de Vladimiro Montesinos. Por tanto, la reforma no estuvo en el lugar preferencial de su agenda, por lo menos hasta que Hugo Sivina fue elegido presidente de la Corte Suprema. Pero incluso él no ha logrado convertirse en el líder de la reforma judicial que el país reclama; al igual que sus antecesores, Sivina ha condicionado la reforma a los recursos que le puedan proveer, como si ésta consistiera exclusivamente en la compra de equipos informáticos y la mejora de la infraestructura existente. Las más altas autoridades del Poder Judicial y el Ministerio Público —que no representan necesariamente a los jueces y fiscales del país, muchos de los cuales están a favor de la reforma— se han resistido a asumir las propuestas de cambio más interesantes discutidas y aprobadas por la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS). La lenta marcha de la reforma de la justicia no ha contribuido a estimular la reforma policial, sino todo lo contrario.

4. Las tensiones

El contexto de dificultades mencionadas generó un conjunto de tensiones que el liderazgo civil debió enfrentar, y sigue enfrentando actualmente. La primera es la que opuso las necesidades de la transformación institucional con las necesidades de la conducción política de las tareas operativas de la PNP. No todos los aspectos operativos fueron objeto de preocupación del liderazgo civil, pero la atención detallada a los problemas de orden público lo fue crecientemente, tanto antes como después de lo sucedido en Arequipa. También lo fue el diseño de las operaciones contrasubversivas en el Ene-Apurímac y la implementación de una estrategia para cumplir con las metas de erradicación de la hoja de coca establecidas por el gobierno sobre la base de sus compromisos internacionales, con el consiguiente enfrentamiento político con el movimiento organizado de cocaleros. En el curso de los meses, el aspecto operativo fue asumiendo cada vez más importancia, lo que fue en detrimento de los recursos humanos y el tiempo asignados a las tareas de la reforma.

Es normal que en el del Interior, y en menor medida en otros ministerios, exista esta tensión entre las labores de gestión administrativa y de gestión operativa. Sin embargo, en el contexto de una reforma institucional, se incrementa significativamente porque, a su vez, genera otra tensión entre los casi inevitables conflictos que la reforma produce con el mando policial y la necesidad de no antagonizarlos, porque el éxito de la labor policial depende en gran medida de la buena disposición del mando. El fracaso operativo expone al liderazgo político a la crítica inmediata de las altas autoridades del Estado, del periodismo y de la opinión pública, los que con relativa facilidad pueden exigir la renuncia del ministro del Interior. Esta vulnerabilidad es la que explica la tendencia del liderazgo político a involucrarse en la conducción de las labores operativas, porque si éstas no tienen buenos resultados, quien pagará las consecuencias será el responsable político, salvo que adopte las medidas correctivas en el nivel operativo, como la remoción o sanción de determinado jefe policial. Pero para realizar estas acciones, el líder político debe estar al tanto de lo que ocurre en esa esfera.

Para el éxito del trabajo policial —sobre todo en el mantenimiento del orden público— es imprescindible la existencia de una línea de mando muy bien sintonizada. Las tensiones de la reforma pueden afectar la disposición del mando policial de colaborar con el mando político, lo que resulta tremendamente peligroso para este último, que debe saber actuar con prudencia y oportunidad. Dada la magnitud del desembalse de las expectativas sociales y el rápido desgaste gubernamental —que desde muy temprano pusieron en cuestión la gobernabilidad del país—, el margen de acción del mando civil frente al policial siempre fue limitado. Con frecuencia, esta tensión obligó a desplazar al segundo plano las necesidades de la reforma, sobre todo en aquellas áreas en las que éstas chocaban frontalmente con prácticas e intereses personales e institucionales muy enraizados. No es posible entender los avances y retrocesos de la reforma policial y sus claroscuros, así como los magros logros en algunas de las metas propuestas, si no ubicamos el proceso en el contexto descrito.

También se produjeron tensiones entre las distintas responsabilidades operativas. El equipo civil llegó al ministerio con la intención de otorgarles primera prioridad a los temas de seguridad ciudadana. Sin embargo, el desembalse de las expectativas sociales y la creciente protesta popular rápidamente convirtieron el mantenimiento del orden público en la primera prioridad de la gestión, pues el impacto político de alteraciones en esta esfera es muy grande, y como en el caso de Arequipa en junio del 2002 y de las paralizaciones de agricultores en mayo del 2003, puede llevar abajo no sólo al ministro del Interior si-no a todo el gabinete. La lucha contra el terrorismo y contra el nar-cotráfico también desplazó el tema de la seguridad ciudadana como prioridad operativa del mando civil, a pesar de que éste era consciente de la tremenda importancia social de poner en práctica una política de seguridad ciudadana que redujera la inseguridad de la población tanto en las calles como en los hogares.

Otra tensión fue la existente entre la necesidad de mantener un liderazgo civil asertivo y la activa incorporación del mando policial al proceso de toma de decisiones. Si bien la participación del personal policial fue muy positiva en la fase de elaboración del diagnóstico, resultó menos favorable en la fase ejecutiva de la reforma, sobre todo porque durante los primeros 18 meses de este proceso el mando policial no se encontraba compenetrado con la agenda de cambios, situación que se modificó considerablemente durante la segunda gestión de Rospigliosi. En cualquier caso, hubiera sido más

conveniente que las decisiones requeridas se adopten desde el más alto nivel, sin tanta deliberación. Sin embargo, cuando se actuó de esta manera en asuntos controvertidos, se generaron críticas.

El grado de involucramiento del resto del gobierno y del Congreso de la República en los cambios fue otra fuente de tensión. En la práctica, se optó por una política de mínimo involucramiento, sobre todo en el Congreso, en buena medida por temor a que el proceso se politizara. El Ministerio de Defensa sí optó por esta vía, entre otras razones porque requería un nuevo marco normativo para hacer la reforma, y debió esperar casi año y medio para que el Congreso aprobara su nueva Ley Orgánica. Consecuentemente, el Congreso fue, en buena medida, el que marcó el ritmo de esta reforma.

El hecho de que Interior no hubiera involucrado de manera más decisiva a otros sectores de la administración y a los partidos políticos tuvo sus ventajas, pues permitió un manejo más independiente y menos sujeto a interferencias políticas. Pero por otro lado, tal decisión ató la suerte de la reforma a la del equipo que la dirigía. La descoordinación con otros sectores de la administración fue de tal magnitud que la séptima política de Estado del Acuerdo Nacional, aun cuando en lo esencial concuerda con la tarea realizada en el Ministerio del Interior, no hace suya de manera expresa la reforma policial como tal ni sus postulados.

Al no incorporar más activamente al Ejecutivo, se le restó al proceso una importante fuente de apoyo, sobre todo financiero, que habría servido para fortalecer a la Policía. Dadas las dificultades fiscales, esto no era fácil. Es cierto que se logró un acuerdo preliminar con el BID, que contó con la luz verde del Ministerio de Economía y Finanzas, pero aun así la suscripción de este acuerdo costó muchísimo, a pesar de que la seguridad ciudadana constituía una de las prioridades del gasto social, por lo menos en teoría. Economía y Finanzas mostró también una buena disposición a facilitar el uso del saldo de 10 millones de dólares de un crédito del gobierno japonés, pero el apoyo no fue suficientemente entusiasta como para ayudar a hacer realidad el crédito en un año y medio. Aun así, como ya hemos visto, el margen de endeudamiento externo en seguridad para el 2003 y el 2004 se destinó íntegramente a Defensa. Ésta constituyó una decisión paradójica, toda vez que tanto el fortalecimiento de la seguridad ciudadana como la reducción del gasto militar constituían políticas gubernamentales.

De lo anterior se colige que los márgenes políticos y financieros para realizar la reforma eran muy estrechos, lo que sumado a la lenta marcha de los cambios en la política de bienestar de la institución, dificultó la posibilidad de incentivar el cambio dentro del cuerpo policial. Si bien, como hemos señalado extensamente, el punto de partida de la transformación institucional no son los recursos sino el liderazgo, el cambio de actitud, la mejora en la gestión y la moralización, sí es imprescindible que estos componentes vayan acompañados de la base material necesaria para inducir, incentivar y estimular las transformaciones. Carecer de esos recursos dificulta mucho la tarea e impide ofrecer a la ciudadanía un servicio significativamente superior.

No obstante, la constatación más importante de los primeros 18 meses de gestión civil en Interior, así como de los 9 meses correspondientes a la segunda gestión de Rospigliosi —constatación que permite pensar con optimismo en el futuro de la reforma—, es que, a pesar de las dificultades políticas, financieras e institucionales, fue posible realizar muchos de los cambios propuestos. El tiempo demostró que ellos no eran sólo la ilusión de un grupo de civiles idealistas, sino respuestas realistas a problemas concretos. En el futuro, la modernización institucional dependerá del fortalecimiento del liderazgo civil en el Ministerio del Interior, de la continuidad del actual equipo de conducción y de sus políticas, así como de la capacidad para introducir gradualmente un manejo más profesional de los recursos institucionales y de los fondos de bienestar.

3

MANEJO CIVIL DE LA SEGURIDAD

I. Nuevo enfoque para la seguridad ciudadana

1. Antecedentes

Cuando se inició nuestra gestión, éramos conscientes de que mejorar la seguridad ciudadana —ciertamente el más importante de los desafíos de seguridad— debía ser nuestro objetivo principal. Para alcanzarlo, requeriíamos llevar a cabo un conjunto de cambios que permitieran darle a la PNP la eficiencia necesaria para cumplir con ese propósito. Si bien carecíamos de información exacta sobre los índices de criminalidad en el país —dado que las estadísticas policiales no eran lo suficientemente confiables—, conocíamos el clamor ciudadano por mejorar el servicio de seguridad tanto en las calles como en los hogares, reclamo que partía sobre todo de los habitantes de las grandes ciudades, especialmente Lima Metropolitana. Todas las encuestas de opinión expresaban el malestar ciudadano por el deterioro de las condiciones de seguridad.

Las últimas encuestas sobre victimización —realizadas en Lima Metropolitana en 1998 por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) y por el Instituto Apoyo— constituían una buena radiografía de un problema que, durante los años siguientes, no había mejorado. Estas encuestas daban cuenta de la inseguridad que sentían los limeños. Si bien los índices detectados de inseguridad y violencia no eran comparables con los de otras ciudades de América Latina en las que el riesgo es mayor, sí mostraban una peligrosa tendencia ascendente. Los jóvenes entre 18 y 24 años eran las principales víctimas de la violencia y a su vez constituían, de lejos, el grupo más importante de victimarios. El uso de armas de fuego comenzaba a representar un problema, aunque todavía no se encontraba tan extendido como en los centros urbanos más violentos de la región. Estas encuestas constituían una voz de alarma y convertían en imperiosa la necesidad de actuar decididamente para que la violencia y la criminalidad juvenil no siguieran creciendo y no asumieran las características que tienen en otros centros urbanos latinoamericanos, en los que el fenómeno ha alcanzado tal envergadura que es muy difícil enfrentarlo.

La ineficiencia policial frente a la inseguridad se había ido agudizando desde el surgimiento del terrorismo, a principios de los ochenta. Este fenómeno llevó a que, progresivamente, las fuerzas policiales fueran otorgándole más y más importancia a la lucha contra la subversión, descuidando expresiones criminales de menor envergadura. Como resultado del repliegue policial en el ámbito de la seguridad ciudadana, se incrementaron los servicios de las empresas de seguridad privada, y muchos municipios —inicialmente los más prósperos de Lima— organizaron los llamados serenazgos, con el propósito de llevar a cabo labores preventivas —sobre todo de patrullaje— y de responder a los pedidos de intervención de la comunidad.

Tres elementos adicionales contribuyeron a debilitar la seguridad ciudadana. El primero fue la progresiva disminución de los efectivos policiales. En efecto, a fines de la década del ochenta, cuando se unificaron las fuerzas policiales, el número total de efectivos de la Guardia Civil, la Policía de Investigaciones, la Guardia Republicana y Sanidad Policial ascendía a, aproximadamente, 125.000. Doce años después, esta cifra se había reducido a 90.000 efectivos, es decir, 35.000 efectivos menos, lo que representa una reducción de 28%. Éste fue el resultado de la clausura temporal de las escuelas de suboficiales durante seis años, a lo largo del gobierno de Fujimori.

Segundo, la unificación de las antiguas fuerzas policiales en un solo cuerpo se hizo sin que se respetara la especialización de los efectivos policiales; en muchos casos, se destacó a las comisarías a personal sin experiencia y sin previa capacitación en labores preventivas, proveniente de distintos cuerpos de la Guardia Civil. El mismo problema se presentó en todos los ámbitos del trabajo policial. La extensión de esta práctica es difícil de determinar, pero dentro de la PNP existe la opinión generalizada de que fue una consecuencia de la rapidez con que se unificaron las fuerzas policiales y de la falta de una estrategia adecuada para llevar a cabo ese proceso.

Tercero, el deterioro de las condiciones de bienestar del personal policial —especialmente con relación a los salarios— como consecuencia de la hiperinflación del segundo lustro de la década del ochenta llevó al gobierno de Alan García a establecer un nuevo sistema de turnos laborales para el

personal policial —24 horas de trabajo por 24 horas de descanso— y a autorizar a los efectivos a brindar servicios a terceros durante sus días de descanso y vacaciones. Esta medida, que constituyó una respuesta de emergencia frente a una situación salarial y laboral muy difícil, ha llevado a una virtual privatización de la labor policial.

Esta privatización está especialmente extendida entre el personal destacado en las comisarías, que no recibe las bonificaciones de las que sí gozan los policías que trabajan en unidades especializadas. Los policías que brindan servicios a terceros durante su tiempo libre regresan a su unidad cansados; de esta manera, el tiempo que les corresponde trabajar en la comisaría es tomado, más bien, como un período de descanso. En las comisarías en las que no existen controles adecuados, se presentan casos de efectivos policiales que trabajan para terceros incluso durante los días en los que les corresponde laborar en la institución. Ésta es la principal razón que explica la escasez de personal a disposición de los comisarios.

A pesar de la derrota del terrorismo a principios de los noventa, el repliegue policial iniciado una década antes en el ámbito de la seguridad ciudadana no fue superado. Ante el incremento de la inseguridad y de la violencia, los serenazgos, que constituyeron un paliativo importante frente a la inseguridad, también han dado muestras claras de sus limitaciones.

Quizás el fenómeno nuevo más destacado de la década pasada fue la decisión de la PNP de crear una Dirección de Participación Ciudadana encargada de organizar a los vecinos para trabajar, junto con la Policía, en la prevención del delito y complementar así, con labores voluntarias, la carencia de personal de la que adolece la institución. Sin embargo, a pesar de la exitosa tarea de organización llevada a cabo por la Dirección de Participación Ciudadana a partir de 1997, a principios de la década del 2000 este esfuerzo no había sido plenamente incorporado a la práctica policial, y aparecía como un programa interesante pero marginal al trabajo de la institución.

La creciente debilidad policial para enfrentar el problema de la inseguridad ciudadana durante la última década contrasta con los indiscutibles éxitos obtenidos por la PNP frente a expresiones criminales de mayor envergadura como el terrorismo, los secuestros y los crímenes realizados por bandas, por poner sólo algunos ejemplos.

En efecto, a principios de los noventa y gracias a un paciente trabajo de investigación, a través de la DIRCOTE la PNP logró desarticular a las dos organizaciones terroristas más importantes del país, y hacia finales de la misma década, a través de la DIRINCRI, a las principales bandas de secuestradores que operaban en el Perú.

En otros ámbitos de la acción policial, también se cuenta con unidades especializadas, que al igual que la DIRCOTE y la DIRINCRI, han producido muy buenos resultados. Es el caso, por ejemplo, de la DIRANDRO en la lucha contra las drogas y de las Águilas Negras en la protección de los bancos. Parte de la explicación de las dificultades para enfrentar la inseguridad ciudadana se deriva del hecho de que, a diferencia de las unidades especializadas, las comisarías —que constituyen la unidad policial básica encargada de proteger a los ciudadanos de a pie— no cuentan con los recursos materiales, humanos ni tecnológicos, ni con los estímulos al personal que sí tienen las unidades especializadas.

Ésta, quizá, fue una de las constataciones más importantes de la Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional. Por ello, dos de sus principales recomendaciones fueron repotenciar las comisarías y, a través de las juntas vecinales, extender el trabajo de organización ciudadana iniciado en 1997. Esto último permitiría no sólo complementar los escasos recursos humanos con los que cuenta la Policía, sino mejorar las relaciones entre ésta y la comunidad, contribuyendo así a restablecer la mellada confianza ciudadana en esta institución.

Si bien la prioridad inicial de los ministros Rospigliosi y Costa consistía en restablecer la seguridad ciudadana, el surgimiento de otros conflictos trastocó este orden de atención de los problemas. Así, la masiva movilización social que debió enfrentar el flamante gobierno del presidente Toledo desde el primer día de su gestión obligó a otorgar la primera y principal atención al manejo de los conflictos sociales, así como al mantenimiento y restablecimiento del orden público.

Por otra parte, la subsistencia de rezagos terroristas en ámbitos apartados del territorio nacional, así como la tremenda sensibilidad de la clase política, los medios de comunicación y el país frente al peligro

de un rebrote subversivo, hicieron necesario que se le conceda a la lucha antiterrorista una importancia que inicialmente aparecía como secundaria frente a los problemas de seguridad ciudadana.

Otro problema que demandó una atención preferente de parte del ministerio y de la PNP, y que obligó a relegar nuevamente a un segundo plano los desafíos de la seguridad ciudadana, fue la necesidad de cumplir los compromisos internacionales del Estado peruano referidos a la erradicación de cultivos de hoja de coca, y la resistencia organizada de los agricultores cocaleros a la puesta en práctica de esta política.

Sin embargo, a pesar de que el tema de la seguridad ciudadana se encontraba relegado en la agenda ministerial, durante las gestiones de los ministros Rospigliosi y Costa se logró diseñar una nueva estrategia para enfrentar los problemas de violencia y criminalidad común, y se puso en práctica un conjunto de medidas concordantes con esa estrategia, destinadas a mejorar la respuesta policial frente al problema. A continuación se señalan los aspectos más importantes de esta estrategia y las acciones más relevantes adoptadas al respecto.

2. Una nueva concepción de la seguridad ciudadana

La experiencia comparada indica que los problemas de seguridad ciudadana tienen características diferentes en cada localidad, y que por tanto las respuestas a ellos deben ser abordadas localmente. Si bien existen similitudes entre los problemas de seguridad ciudadana que enfrentan distritos como Miraflores y San Isidro frente a los que pueden tener Villa El Salvador o San Juan de Lurigancho, también existen grandes diferencias entre ellos. Por eso, las respuestas deben ser diseñadas en el propio distrito, por los actores locales, previo diagnóstico realizado con la participación de todas las personas e instituciones que tienen responsabilidad en esta materia.

Si bien la PNP tiene una responsabilidad principal en el ámbito de la seguridad ciudadana, tanto la Constitución como la experiencia de los últimos años les han ido otorgando a los gobiernos locales un papel en este tema. De manera creciente, estas instancias han ido asignando más y más recursos a la prevención del delito en sus respectivas circunscripciones.

En la mayoría de los casos, esos recursos no han sido destinados a la PNP sino a los serenazgos creados por los propios gobiernos locales. Aun cuando los serenazgos complementan la labor que realiza la PNP —e incluso ofrecen empleo a los efectivos policiales durante sus días de franco y vacaciones— la actitud de la institución policial frente a éstos no ha sido siempre favorable, porque muchos policías perciben en ellos una competencia funcional o los ven, quizá con alguna razón, como el germen de un nuevo cuerpo policial de carácter municipal.

La desconfianza policial frente a los serenazgos se agudizó durante el gobierno de Fujimori, debido a que éste politizó su colaboración con las autoridades municipales. Esta politización se tradujo en la falta de apoyo policial a los alcaldes que no pertenecían al partido del gobierno o que eran parte de la oposición política. El caso más notorio fue el del ex alcalde metropolitano de Lima, Alberto Andrade Carmona.

En parte como resultado de este hecho, surgieron voces que comenzaron a demandar la municipalización de ciertas funciones policiales, como las referidas al tránsito, por ejemplo. Esta corriente de opinión fue recogida por la comisión del Congreso de la República encargada de formular un proyecto de reforma constitucional, presidida por Henry Pease García. En efecto, el proyecto de reforma establece que la ley podrá determinar qué funciones policiales pueden ser asumidas directamente por los municipios. Estas responsabilidades policiales deberían ser asumidas en forma gradual por los municipios, empezando por aquellos que están en condiciones de hacerlo.

Si el surgimiento de los serenazgos fue visto por muchos miembros de la PNP como una grave amenaza a su unidad y a sus competencias, la municipalización de algunas funciones policiales es percibida como la principal amenaza que enfrenta hoy la institución. En un sentido, ésta es una reacción exagerada, porque los propios responsables del proyecto de reforma constitucional coinciden en señalar

que la municipalización de ciertas funciones policiales no significaría un desmembramiento de la PNP sino su subordinación a la autoridad municipal en las áreas en las que esta última asume la responsabilidad respectiva, como ocurre en muchos países anglosajones que cuentan con cuerpos de seguridad nacionales, algunas de cuyas funciones están subordinadas a la autoridad política.

Precisamente para impedir que las demandas de municipalización fueran incluso más allá y se tradujeran en propuestas para la creación de cuerpos municipales, organizados y dirigidos por la autoridad municipal y distintos de la PNP, la Comisión de Reestructuración propuso mantener el carácter unitario de la PNP y crear un sistema de seguridad ciudadana en el que la conducción política de las estrategias de seguridad ciudadana dependiera de las autoridades municipales, fueran éstas distritales, provinciales o regionales.

Ésta fue una fórmula de transacción destinada a mantener la unidad de la PNP y, simultáneamente, otorgarles a las autoridades electas un protagonismo inédito en el ámbito de la seguridad ciudadana, que les permitiera ejercer sobre la función policial un control del que hasta entonces habían carecido. Ello buscaba satisfacer, por un lado, la aspiración policial de mantener la integridad de la institución, y por el otro, la necesidad de someterla a un mayor control ciudadano.

Además de esto, el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a través de sus distintos comités locales, persigue un conjunto de otros propósitos, el más importante de los cuales es hacer copartícipes en la responsabilidad por la prevención de la violencia y el crimen a una serie de actores no policiales, entre ellos los gobiernos municipales, la comunidad organizada a través de las juntas vecinales y las autoridades educativas. Pero los comités locales también deben ser un espacio de coordinación de la acción represiva del Estado, en tanto que también incorporan como actores importantes al Ministerio Público y al Poder Judicial.

En las actuales circunstancias, la coordinación entre los entes responsables de la prevención y de la represión de la violencia y el crimen es claramente deficiente. Se espera que a través de los comités locales se realicen coordinaciones más eficientes y estas instancias se conviertan en el punto de partida para ejecutar un trabajo más integrado entre la Policía, los otros entes públicos con responsabilidades en la prevención y la represión del delito y la ciudadanía organizada.

Además de las funciones generales ya mencionadas, los comités locales tienen otras más específicas, a saber, la de llevar a cabo un diagnóstico de la problemática de la seguridad ciudadana en su jurisdicción, sobre la base del cual se puedan establecer las prioridades de intervención. Este diagnóstico no debería limitarse a un trabajo de escritorio entre los miembros del comité local, sino que debería ser participativo, es decir, involucrar a toda la comunidad, permitiendo así la intervención de ésta no sólo como una colaboradora pasiva de la Policía sino como una protagonista central en la definición y ejecución de prioridades y políticas, un componente clave para garantizar el éxito de las mismas.

Si bien la unidad básica del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana son los comités locales de carácter distrital, éstos deben ser la punta de un iceberg que se asiente en las juntas vecinales y, a través de éstas, tenga una presencia organizada en cada sector, en cada zona y en cada cuadra del distrito. Los comités locales no son sólo una instancia para el diagnóstico participativo y el diseño de políticas sino también un espacio de encuentro entre los sectores público y privado, en el cual este último, además de ejercer una función de fiscalización y control de las autoridades, colabore con ellas de la manera más activa posible. Este apoyo puede ir desde el trabajo de patrullaje y entrega de información por parte de las juntas vecinales hasta el aporte económico de las empresas privadas a favor de la comisaría y de sus integrantes —así como de las juntas vecinales— y, por ejemplo, la provisión de oportunidades de empleo para jóvenes ex pandilleros recuperados por acción policial.

Todo lo anterior se debe traducir en una mayor participación de la ciudadanía en el diseño e implementación de políticas de seguridad ciudadana y en un mayor control ciudadano de los entes encargados de implementarlas, especialmente la PNP.

En enero del 2003, el Congreso de la República aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, junto con un conjunto de otras normas que habían sido enviadas por el Poder Ejecutivo en

octubre del 2002. Quizás el proyecto de ley más importante dentro de ese paquete normativo, sobre el que hablaremos más adelante, fue el referido al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En febrero del 2002, la Comisión de Reestructuración había recomendado que se creara este sistema, aunque el mismo ya había sido incorporado al proyecto Bases para la Reforma Policial preparado por el gobierno de transición. Es preciso reconocer que, simultáneamente, el Congreso había avanzado en la misma dirección y contaba con un proyecto sobre el tema, lo que demuestra que la idea había ido ganando adeptos, en forma gradual, dentro y fuera de la PNP, hasta convertirse en un asunto de amplio consenso ciudadano y partidario.

Como en muchos otros ámbitos, con la renuncia del ministro Costa y de su equipo se perdió el ímpetu para hacer realidad este sistema. Cinco meses después de esta renuncia, la ley seguía sin reglamento. Tampoco se tomó ninguna iniciativa importante, y aun cuando algunos comités locales fueron instalados, ello fue por decisión de las autoridades municipales o de las propias juntas vecinales. El regreso de Rospigliosi al ministerio fue acompañado por el nombramiento del general PNP(r) Enrique Yépez Dávalos como secretario técnico del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana. De inmediato, Yépez se abocó a preparar el reglamento de la ley y un plan nacional de seguridad ciudadana de muy corto plazo, que fueron aprobados por el Ejecutivo a principios de octubre del 2003.

3. Importancia del liderazgo civil en la conducción de la seguridad ciudadana

Durante las gestiones de los ministros Rospigliosi y Costa se tomó un conjunto de iniciativas que vale la pena resaltar brevemente. El Ministerio del Interior convocó a una serie de reuniones en las que participaron todos los alcaldes de Lima Metropolitana y también los comisarios de los distritos concernidos. Esas reuniones, que se realizaron por zonas de la ciudad —norte, sur, este y oeste—, fueron presididas por el ministro y contaron con la presencia de las más altas autoridades policiales. Su principal objetivo fue comunicar tanto a las autoridades municipales como a las policiales que la seguridad ciudadana pasa por una cooperación estrecha entre ambas, cualquiera que sea el color político de las primeras, con lo que se rompía una década de politización en las relaciones con los gobiernos locales.

En los distritos en los que este apoyo ha sido fructífero, se ha traducido en la integración de los sistemas de comunicación radial de la PNP y el serenazgo, lo que, a su vez, es el paso previo para integrar bajo un mando único los recursos de que disponen ambos; esto permite maximizar los escasos recursos existentes y desplegarlos de la manera más eficiente posible. En la medida en que los jefes policiales han mostrado una buena disposición a trabajar de la mano con las autoridades municipales, éstas han invertido más recursos en seguridad ciudadana y, en algunos casos, los han comenzado a canalizar a través de las propias comisarías locales, contribuyendo a mejorar su equipamiento.

Las reuniones también sirvieron para que el ministro pudiera conocer, de manera directa, la opinión de las autoridades municipales tanto acerca del trabajo que venía realizando la PNP en su distrito como sobre la colaboración que venían recibiendo de ella. Además, a través de estos encuentros se prepararon las condiciones para la instalación de los comités locales de seguridad ciudadana presididos por la autoridad municipal.

A raíz de graves hechos que comprometieron a algunos serenazgos y pusieron sobre el tapete la necesidad de revisar su funcionamiento, el discurso ministerial pasó a afirmar que, en términos estratégicos, lo ideal sería que los recursos invertidos por los municipios en la seguridad ciudadana fueran canalizados gradualmente a través de la PNP. La condición sine qua non para alcanzar este objetivo era no sólo recuperar la confianza ciudadana sino mantenerla de manera sostenida a lo largo del tiempo, garantizando para ello el adecuado control municipal y ciudadano de las actividades policiales, ejercido, entre otros espacios, en el contexto de los comités locales de seguridad.

La Comisión de Reestructuración recomendó que la Policía contará con un oficial de enlace de alta graduación que estuviera presente en los concejos provinciales —especialmente en el de Lima

Metropolitana— con el objeto de facilitar la relación de trabajo. Durante la gestión de Alberto Andrade, la PNP nombró a un coronel como enlace con el concejo metropolitano. Su presencia contribuyó a hacer más fluida la relación con el alcalde de Lima, que hasta entonces había estado marcada por la mutua desconfianza, cuya máxima expresión se produjo cuando Andrade insistió en municipalizar algunas funciones policiales en razón de lo que él calificaba como inoperancia policial.

Entre la elección de Luis Castañeda como alcalde de Lima en noviembre del 2002 y la renuncia del ministro Costa a fines de enero del 2003, las relaciones entre el ministerio y el concejo metropolitano fueron más estrechas que nunca. Así, se constituyeron varias comisiones de trabajo para abordar los grandes temas de la agenda bilateral, tales como seguridad ciudadana, tránsito y comercio ambulatorio en el centro de Lima. Este trabajo fue el germen de una nueva relación, más cercana e integrada, entre el municipio metropolitano y la PNP.

La iniciativa del alcalde Castañeda de declarar el Centro Histórico de Lima como zona rígida fue inmediatamente respaldada por el ministro del Interior. Gracias a ese respaldo y a pesar de la protesta de los gremios laborales, se logró instituir la zona rígida, con lo cual se dio un importante paso en el reordenamiento del Centro Histórico, exitosamente iniciado por el alcalde Andrade.

Otro hecho importante fue el que tuvo lugar con el concejo provincial de Arequipa, varios meses después del “arequipazo”. En efecto, el Ministerio del Interior suscribió con el concejo provincial un memorándum de entendimiento en el que se establecía que la PNP le brindaría a éste el apoyo necesario para proteger el patrimonio histórico de la ciudad de Arequipa. La suscripción de este documento se produjo antes de las elecciones de noviembre del 2002, cuando aún era alcalde Juan Manuel Guillén, quien había encabezado las protestas contra la privatización de EGASA y EGESUR y, en las negociaciones con el gobierno, había exigido que los ministros Rospigliosi y Olivera se disculparan ante el pueblo de Arequipa. Rospigliosi, que consideraba que no había razón alguna para disculparse, prefirió renunciar hidalgamente.

Por estos antecedentes, la suscripción del referido memorándum de entendimiento no era sólo un modelo de cooperación entre el gobierno central —a través del Ministerio del Interior— y los concejos provinciales, sino que constituía un esfuerzo por restañar las heridas dejadas por el “arequipazo” y reducir la brecha que se había abierto entre el gobierno del presidente Toledo y dicho departamento, en un momento en el cual todavía existía alguna posibilidad de encontrar una fórmula para hacer posible la inversión privada en EGASA y EGESUR.

4. *Las juntas vecinales y las rondas campesinas*

Otra característica de la nueva política de seguridad ciudadana consistió en apoyar y estimular la labor policial de organización de la ciudadanía en juntas vecinales. Ésta era una labor que la Policía venía haciendo con éxito por lo menos desde 1997, y que se nutría, de un lado, de las mejores tradiciones de trabajo comunitario de la Guardia Civil, y del otro, de la ancestral disposición del poblador andino para enfrentar, a través de la organización colectiva, los desafíos de la geografía, la naturaleza y el desarrollo. Sin embargo, como ya ha quedado dicho, esta tarea no estaba plenamente integrada a la política del sector y aparecía más bien como un apéndice desligado de otras líneas de acción policial.

El elemento nuevo lo constituye la apuesta por fortalecer las juntas y por hacer de la organización vecinal un componente fundamental de la política de seguridad ciudadana. En este entendido, la Dirección de Participación Ciudadana redobló sus esfuerzos por fortalecer las juntas vecinales. Donde éstas se consolidaron, la propia población comenzó a sentirse más segura y, en algunos casos, los índices de inseguridad se redujeron significativamente.

Aun cuando la importancia otorgada a este componente de la nueva política de seguridad ciudadana no era compartida por todo el cuerpo policial, los favorables resultados obtenidos y el decidido respaldo de las más altas autoridades del ministerio comenzaron a doblegar la resistencia de quienes consideraban que esta labor era más propia de asistentes sociales que de policías. Pese a esas críticas, no cabe duda que los beneficios que la participación ciudadana reportaba a la labor policial eran múltiples. En primer

lugar, el trabajo voluntario de los miembros de las juntas permitía complementar los escasos recursos humanos de los que disponían las comisarías. En segundo lugar, este apoyo contribuyó a mejorar sustancialmente la percepción de la ciudadanía sobre su Policía, como una institución propia y no ajena a la comunidad. En tercer lugar, otorgó un gran protagonismo a la ciudadanía en el ámbito de la seguridad, lo que se tradujo en un mayor control de las actividades policiales.

Durante la gestión del ministro Sanabria, el énfasis puesto en fortalecer la institucionalidad vecinal para la seguridad ciudadana fue abandonado en forma gradual, aunque las juntas ya constituidas eran lo suficientemente sólidas y sus relaciones de trabajo con la Policía estaban lo bastante consolidadas como para que la falta de impulso oficial causara su debilitamiento. Rospigliosi retomó con entusiasmo la promoción de la organización vecinal como un aspecto central de su política de seguridad ciudadana.

En el campo se desarrolló una estrategia similar, con la diferencia de que en lugar de organizar a la población rural, la Policía comenzó a trabajar con las rondas campesinas allí donde éstas existían. El primer acercamiento a las rondas campesinas se produjo en setiembre del 2001, en un encuentro de dirigentes de la Confederación Campesina del Perú en el que ellos solicitaron al Ministerio del Interior su apoyo para aprobar la nueva ley de rondas campesinas. Ese apoyo no sólo 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 en el que se discutieron los términos de un convenio de cooperación que permitiera un trabajo más fluido entre la Policía y las rondas, así como la generación de un clima que favoreciera la resolución de los recurrentes conflictos entre éstas, producidos por la mutua desconfianza.

En efecto, la PNP consideraba que las rondas campesinas solían excederse en el cumplimiento de sus funciones y violentaban las normas constitucionales que las facultaban a aplicar el Derecho consuetudinario siempre y cuando no se violaran los derechos fundamentales de las personas, lo que, a criterio de la Policía, ocurría con frecuencia cuando las rondas intervenían a los abigeos. Por su parte, las rondas consideraban que la Policía no sólo era inoperante frente al problema del abigeato sino que estaba abiertamente coludida con el Ministerio Público y el Poder Judicial en el propósito de preservar la impunidad de los abigeos. Si bien esto era cierto en algunos casos, en muchos otros las instituciones del sistema de administración de justicia, obligadas a aplicar la ley vigente, se enfrentaban con los límites establecidos por ésta, lo que ante los ojos de las rondas aparecía como una colusión con los delincuentes.

Durante un año, el Ministerio del Interior y la Comisión Nacional de Rondas negociaron un convenio marco de cooperación que fue suscrito en el segundo semestre del 2002, primero en Chota (Cajamarca), cuna de las rondas campesinas, y luego en Cutervo y Bambamarca (Cajamarca) y Ayaviri (Puno). El convenio reconocía la autonomía de las rondas campesinas y establecía los términos de referencia para la actuación de las mismas en el marco de la ley; asimismo, comprometía a la Policía a respetar esa autonomía y a trabajar con ellas para enfrentar en el campo el abigeato, el narcotráfico y el terrorismo.

Este convenio asentó las bases para que se produjera un acercamiento inédito entre la institución policial y las rondas campesinas, acercamiento que perseguía allanar el camino para que éstas se entendieran mejor con las autoridades fiscales y judiciales. Se superaban así más de dos décadas de ejercicio de una política oficial caracterizada por el desdén hacia las rondas campesinas, así como siglos de exclusión de las organizaciones campesinas autónomas por parte del Perú oficial y sus instituciones.

Durante los casi seis meses de gestión del ministro Sanabria, el gobierno no dictó el reglamento de la ley de rondas, y aun cuando la coordinación entre éstas y la PNP siguió mejorando en algunas zonas del país —especialmente en Cajamarca—, desde el Ministerio del Interior no se hizo nada por fortalecer esta relación, que le otorgaba a la PNP la oportunidad de contar con nuevos aliados en su lucha contra el crimen y que, por otra parte, legitimaba su actuación en vastos sectores rurales en los que, aun cuando su presencia era escasa, históricamente la institución había sido vista con mucha suspicacia, si no con abierta hostilidad.

De lo anterior se puede concluir que el esfuerzo por involucrar a la población en las tareas de seguridad ciudadana y por consolidar un acercamiento de la Policía con los ciudadanos a través de las

juntas vecinales, las rondas campesinas y los comités locales de seguridad ciudadana fue abandonado durante la gestión Sanabria. En su reemplazo se instauraron una apatía y una indiferencia oficial que redundaron negativamente en los intentos por restablecer la confianza ciudadana en la Policía y consolidar entre la institución policial, los gobiernos locales y la población organizada, en el campo y la ciudad, una alianza estratégica contra la inseguridad y el crimen. Felizmente, el esfuerzo inicial fue retomado por el ministro Rospigliosi a partir de julio del 2003, aunque en significativos estamentos del comando policial aún está extendida la resistencia tanto a trabajar conjuntamente con la población organizada como a organizar a la que no lo está.

5. *La repotenciación de las comisarías*

La repotenciación de las comisarías constituyó otro aspecto central de la nueva política de seguridad ciudadana. Fue necesario comenzar a trabajar en este objetivo sin contar con recursos financieros adicionales para ello. En otras palabras, fue menester, por un lado, motivar al personal para que mejorara su productividad y, por el otro, transferir recursos de otras unidades hacia las comisarías, en tanto se adoptaran las medidas para contar, en el mediano plazo, con los recursos adicionales que permitieran equiparlas.

La primera acción tuvo lugar en la VII Región Policial, en la que se transfirieron a las comisarías a alrededor de 4.000 efectivos que anteriormente habían estado asignados a la protección de personalidades y a tareas administrativas. El objeto de esta medida fue incrementar las labores de patrullaje policial, especialmente del realizado a pie, lo que permitió aumentar la presencia policial en las calles. Posteriormente, la medida fue replicada en ciudades del interior del país, como Arequipa.

También se estableció un sistema mediante el cual representantes de la alta dirección del Ministerio del Interior visitaban las comisarías con el propósito de conocer la realidad de las mismas, resolver problemas en el terreno, identificar necesidades y ayudar a cubrir las más apremiantes; en el transcurso de estas visitas, el ministerio entregó equipos de cómputo a algunas comisarías.

Estas visitas, que se iniciaron en Lima Metropolitana, se fueron extendiendo a comisarías de otros lugares del país. Tanto el ministro como el viceministro y otros funcionarios visitaron distintas localidades del interior. Así, por ejemplo, representantes de la alta dirección fueron a las comisarías que se encuentran a lo largo del camino entre Lima y la provincia de Cutervo, en Cajamarca. También fueron visitadas las comisarías ubicadas a lo largo de la carretera que une a la capital con Cerro de Pasco. Una vez nombrados los comisionados para la paz y el desarrollo en las cuencas de los ríos Huallaga, Apurímac, Ene y Tambo, ésta fue una de las funciones que les cupo desempeñar. Como es obvio, estas visitas eran complementarias a las realizadas por los órganos de dirección y control de la fuerza policial.

La novedad de estas visitas consistía en que eran realizadas por las más altas autoridades del ministerio o por sus representantes, con el objeto de que quedara muy clara la importancia que la alta dirección otorgaba al funcionamiento de las comisarías, unidad policial básica. Las visitas también servían para transmitir al personal policial la idea de que trabajar en una comisaría es importante, así como la necesidad de mejorar la atención al público y de realizar todos los esfuerzos necesarios para elevar la calidad del servicio policial con los escasos recursos con que se contaba. En la mayoría de los casos, estas comisarías nunca habían sido visitadas por las autoridades políticas del sector, razón por la cual los encuentros motivaban mucho al personal, que además tenía la oportunidad de comunicar directamente sus preocupaciones. Por su parte, las autoridades del sector utilizaban este mecanismo para dar a conocer la nueva estrategia de seguridad ciudadana y los cambios que se comenzaban a producir en la PNP.

Este mecanismo fue complementado con un sistema establecido por la alta dirección que consistía en que, diariamente, luego de haber revisado todas las informaciones periodísticas y los informes de la PNP sobre la labor realizada por las comisarías durante las 24 horas previas, un representante del ministro se comunicaba telefónicamente con los comisarios o los jefes de unidades policiales que hubieran tenido una actuación destacada o, por el contrario, cuestionable. En el primer caso, el propósito

de la llamada era transmitir al comisario o jefe de unidad —y a través suyo a todo el personal del equipo policial correspondiente— la felicitación del ministro por el trabajo realizado. En el segundo, se investigaban los hechos, se determinaban las responsabilidades y se sancionaba a los culpables sea administrativamente y/o poniéndolos a órdenes del Poder Judicial.

La ventaja de este sistema de motivación, supervisión y control es que se realizaba en tiempo real, prescindiendo del papeleo y del conducto regular que no sólo es lento sino impersonal y altamente ineficaz. Este sistema, al igual que las visitas a las comisarías y a otras unidades policiales, permitía transmitir al personal policial la idea de que la alta dirección del ministerio seguía muy de cerca el trabajo de cada uno de los casi 100.000 policías de todo el país, y que así como estaba dispuesto a no aceptar actos de indisciplina, corrupción o abuso por parte de ellos, se encontraba especialmente interesado en reconocer y estimular su buena labor.

Las gestiones de los ministros Rospigliosi y Costa no contaron con el tiempo suficiente para incorporar adecuadamente al sistema institucional de evaluación del personal los criterios de rendimiento y desempeño policial. La nueva gestión de Rospigliosi estuvo trabajando en ello, aunque si bien se trata de una tarea urgente e imprescindible, no resulta fácil. Mientras no se cuente con indicadores adecuados para evaluar el desempeño, seguirá ocurriendo que el personal más respetado, admirado y querido por sus subordinados —y sobre todo por la población— no sea necesariamente el que desarrolla su carrera en mejores términos, porque lo que mide el actual sistema de evaluación no es precisamente el buen desenvolvimiento.

Quizás el esfuerzo más ambicioso por premiar la calidad del trabajo policial se llevó a cabo en la VII Región Policial, a manera de globo de ensayo de lo que podría hacerse en el ámbito nacional. En efecto, a fines del año 2001 se hizo un gran esfuerzo por identificar a los oficiales destacados, que tuvieran una foja de servicios limpia, para que asumieran las funciones de comisarios en todo el departamento de Lima, donde existe un total de 164 comisarías.

Los oficiales así seleccionados fueron luego sometidos, durante dos semanas, a un curso de capacitación y motivación que permitió instruirlos en los componentes de la nueva política de seguridad ciudadana, comunicarles el punto de vista de las autoridades municipales sobre el trabajo policial, así como ponerlos en contacto con experiencias exitosas de organización vecinal. El curso también permitió relacionarlos con representantes de otras instituciones del Estado, como el Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría del Pueblo, así como con expertos en seguridad ciudadana y representantes de instituciones de derechos humanos.

A los nuevos comisarios se les hizo saber que los pocos recursos que podían invertirse en las comisarías, obtenidos gracias a los ahorros realizados por la Oficina General de Administración del Ministerio del Interior, serían canalizados hacia aquéllas que produjeran los mejores resultados. Con el fin de identificar cuáles eran, se instituyó un concurso entre las 164 comisarías del departamento de Lima, con premios para las 15 más destacadas.

Para evaluar el trabajo realizado se constituyó una comisión de alto nivel presidida por el viceministro del Interior, la que diseñó un sistema de evaluación integrado por tres componentes: a) la evaluación propiamente policial, llevada a cabo por los superiores jerárquicos de los comisarios respectivos; b) la evaluación de las autoridades locales acerca del trabajo del comisario y su comisaría; y c) la evaluación de la comunidad, recogida a través de encuestas realizadas al azar entre los ciudadanos que hubieran hecho uso de la comisaría durante los meses previos. La recolección de los dos últimos componentes fue encargada al INEI. La evaluación se inició con un informe detallado de todos los comisarios del departamento, organizado sobre la base de una pauta previamente establecida, proporcionada a los comisarios por la comisión de alto nivel.

Las comisarías que se ubicaron en los cinco primeros puestos obtuvieron como premio 100.000 soles cada una, las cinco siguientes 60.000 soles y las cinco restantes 40.000 soles. No se pudo lograr que la mitad de estos recursos fueran distribuidos entre el personal policial, por lo cual el íntegro del premio fue destinado a mejorar el equipamiento y la infraestructura de las comisarías y, en algunos

casos, a adquirir implementos básicos para las juntas vecinales. También se logró que el personal de las comisarías ganadoras obtuviera puntos que fueron contabilizados para los ascensos.

Este concurso, que debería realizarse cada seis meses, constituyó un estímulo muy importante para el personal y permitió identificar buenas prácticas de gestión policial y experiencias muy exitosas en la lucha contra la inseguridad y el crimen. El carácter público del concurso permitió, además, que estas experiencias se difundieran por los medios de comunicación y que las comisarías ganadoras tuvieran una buena acogida en ellos. Al momento de la renuncia del ministro Costa, ya se había convocado al segundo concurso de comisarías, al que estaban invitadas no sólo las comisarías del departamento de Lima sino también las ubicadas en la III Región Policial —La Libertad— y en la XI Región Policial —Arequipa, Moquegua y Tacna—. Incluso los miembros de la alta dirección habían viajado a Trujillo y Arequipa para hacer pública la convocatoria al concurso.

Esta sana práctica de estímulo al personal policial fue abandonada inmediatamente después de la renuncia del ministro Costa. Sin embargo, cabe señalar que la asociación civil Amigos de la Policía Nacional del Perú, que premia a los 10 mejores policías del año, ha instituido una nueva categoría: el premio al mejor comisario. En el 2003, el ganador fue el comisario que obtuvo el segundo puesto en el concurso de comisarías llevado a cabo el 2002 por el Ministerio del Interior.

Pero no sólo el concurso fue abandonado. La nueva administración desconoció y dejó de lado el trabajo de selección de aproximadamente 300 de los mejores oficiales de la PNP, a quienes a principios del 2003 se les había pedido que asumieran funciones de mando en las comisarías más importantes del país. A principios del 2004, en la administración de Rospigliosi, se seleccionó a los oficiales que asumirán el mando de las principales comisarías de Lima y del interior del país, y previamente se los sometió a un curso intensivo de motivación. Ojalá que estos esfuerzos vayan acompañados por la organización de un nuevo concurso de comisarías que estimule el esfuerzo y premie a los policías que ofrecen los mejores resultados.

6. Cambios en la organización y estructura

Además de estos esfuerzos de corto plazo, se adoptó un conjunto de otras medidas en relación con la organización de las regiones policiales y de las propias comisarías. Asimismo, se iniciaron procesos de cambio en el sistema de patrullaje y se avanzó en la evaluación de otras posibles medidas que hubieran hecho más eficaz el trabajo de las comisarías. En efecto, en la nueva estructura orgánica se creó, a nivel de cada dirección territorial y región policial, una división de seguridad ciudadana. En la vieja estructura no existía tal instancia; por ello, ante la falta de una dirección al más alto nivel que estuviera especializada en seguridad ciudadana, las funciones correspondientes a este tema se manejaban, bajo un mismo mando, junto con las de orden público. Esta carencia impedía que se desarrollara una adecuada dirección y supervisión del trabajo de las comisarías, porque los temas de orden público eran siempre los más urgentes y los que concitaban la atención del mando, razón por la cual se desatendía la labor de seguridad ciudadana.

La nueva estructura recién se puso en práctica a principios del 2003 y la experiencia desarrollada desde entonces demostró que la decisión de crear una División de Seguridad Ciudadana fue correcta. Por otra parte, la nueva estructura permitió que las comisarías adoptaran una organización modular. En efecto, cada comisaría se organiza en cuatro módulos básicos: el preventivo, el de investigación de faltas y delitos, el administrativo y el de atención al público. La organización modular de las comisarías ha otorgado a los comisarios una mayor libertad de maniobra y flexibilidad para asignar efectivos y ordenar mejor el trabajo.

La nueva organización modular se puso en práctica durante el 2002 en la comisaría piloto de Surquillo, donde con el apoyo de la asociación civil Amigos de la Policía Nacional del Perú y con el concurso de empresas consultoras especializadas de la categoría de Mackinsie, se evaluó el sistema de registros existente y se simplificaron los procedimientos con el fin de disminuir el trabajo burocrático y administrativo, favorecer la rápida atención al público y reducir el número de efectivos que se encargan

de las tareas administrativas. La experiencia de la comisaría de Surquillo se extendió a otras 15 comisarías de Lima Metropolitana, donde además de los cambios administrativos se está promoviendo la puesta en práctica de un modelo de policía comunitaria. La evaluación de este proceso sería aún prematura.

Tanto la creación de las divisiones de seguridad ciudadana en cada región como la mejora en la organización de las comisarías y la simplificación de sus trámites administrativos son aspectos importantes en el esfuerzo por hacer más eficiente la labor policial y reducir los índices de inseguridad y de delito. Pero además es necesario proceder a tomar medidas adicionales. Entre ellas, una es fundamental: la unificación de la labor de la Policía en el nivel distrital bajo un solo liderazgo.

En la actualidad, las circunscripciones distritales no necesariamente coinciden con las circunscripciones policiales. Además, en ciudades grandes como Lima pocos distritos tienen una sola comisaría. Lo más común es que cada distrito tenga dos, tres, cuatro y en algunos casos hasta ocho o nueve comisarías. Cada una es autónoma respecto a las otras, y el trabajo de coordinación le corresponde a un jefe metropolitano cuya jurisdicción abarca varios distritos y un número aún mayor de comisarías.

Para hacer más eficiente el trabajo a nivel distrital, es imperativo que las jurisdicciones distritales coincidan con las jurisdicciones policiales y que en cada una de éstas exista un solo jefe que coordine el trabajo de todos los comisarios. Sería recomendable que ese jefe, a su vez, fuera también comisario; podría ser, por ejemplo, el de la comisaría más importante y grande de dicho distrito, la que ahora se califica como comisaría A.

A ese comisario distrital le correspondería la responsabilidad de dirigir y supervisar todo el trabajo policial del distrito y él sería responsable no sólo ante las instancias superiores sino ante el alcalde, las autoridades locales y la población del distrito. En la actualidad esa responsabilidad no existe porque se encuentra difuminada a nivel local entre los distintos comisarios y porque el jefe metropolitano responsable de dirigir y supervisar el trabajo de éstos tiene a su cargo muchos distritos, y por tanto aparece como una autoridad muy alejada de la realidad distrital.

Con un solo jefe policial en el nivel distrital, la responsabilidad estaría claramente establecida tanto hacia abajo como hacia arriba, y los recursos de las distintas comisarías podrían ser utilizados de mejor manera para atender los problemas distritales. La idea de un jefe policial en cada distrito implica eliminar las jefaturas metropolitanas de Lima o reducirlas significativamente, acabando así con una instancia burocrática excesiva e innecesaria.

Este tipo de organización también podría funcionar sin ninguna jefatura metropolitana, ya que el jefe de la División de Seguridad Ciudadana de Lima tendría la responsabilidad de coordinar directamente con los jefes policiales de los 44 distritos de Lima Metropolitana, lo que se traduciría en una verdadera desconcentración de recursos y determinaría que el jefe policial distrital esté facultado para tomar las decisiones más importantes en el nivel local. Éste es el tipo de organización que corresponde mejor al carácter y las peculiaridades locales de los problemas de seguridad ciudadana. En un esquema de este tipo, el principal elemento de control sería el establecido por las propias autoridades locales y por la comunidad, complementado por el de la institución.

Cuando se produjo la salida de Gino Costa, el Ministerio del Interior estaba avanzando en formular esta propuesta, que nunca llegó a materializarse porque, entre otros factores, la Comisión de Reestructuración no abordó el tema con la profundidad necesaria. Existían resistencias de parte de los jefes metropolitanos y de quienes favorecían la subsistencia de esas jefaturas. En parte, estas resistencias respondían a la necesidad de emplear al excesivo número de coroneles con los que contaba la institución; de otro lado, la estructura existente era una importante fuente de poder para estos coroneles, que no veían con entusiasmo la posibilidad de ceder esas prerrogativas y desconcentrar recursos hacia abajo para que éstos fueran administrados distritalmente. En la segunda gestión de Rospigliosi se volvió a proponer la desaparición de las jefaturas metropolitanas, pero sin éxito aparente hasta el momento.

No obstante, al reducirse significativamente los recursos que manejaban las jefaturas metropolitanas, se dio un paso muy importante en debilitarlas. En efecto, al iniciarse nuestra gestión, el patrullaje motorizado se realizaba en tres niveles: en las jefaturas metropolitanas, a través del Escuadrón

de Emergencias y en las comisarías. Durante el 2002, la Dirección General de la PNP redujo significativamente el número de vehículos asignados a las jefaturas metropolitanas, transfiriendo más de 200 al Escuadrón de Emergencias, que estaba organizado en siete sectores, para cubrir Lima Metropolitana. Pero si bien fue positivo reducir el número de vehículos que estaban en manos de las jefaturas metropolitanas, no lo fue tanto transferirlos en su totalidad al Escuadrón de Emergencias. Lo ideal hubiera sido que buena parte de esas unidades se transfirieran a nivel distrital, es decir, que se hubieran puesto en manos de las comisarías para que los utilicen con una lógica distrital. Esta tarea sigue pendiente y será más fácil ponerla en práctica cuando cada distrito cuente con un jefe policial único.

Para mejorar la seguridad ciudadana se requiere también establecer una adecuada coordinación entre las comisarías y las unidades especializadas de la PNP, en especial el Escuadrón de Emergencias, las Águilas Negras, la DIRANDRO y la DIRINCRI.

Durante el gobierno de transición, en Lima Metropolitana se desactivaron las jefaturas de investigación criminal (JEINCRI) que constituían una instancia intermedia entre la labor llevada a cabo por las comisarías —referida a delitos de poca envergadura— y las actividades de investigación de la DIRINCRI, referidas a los delitos más importantes. La desactivación de las JEINCRI obedeció a los pocos recursos logísticos con que contaban. Sin embargo, esta medida creó un vacío en la investigación de delitos de mediana envergadura, lo que obligó a que, en el segundo semestre del 2002, las JEINCRI fueran reinstaladas. Aun así, las JEINCRI no coordinan con las comisarías de la manera en que deberían hacerlo.

En el caso de la lucha contra las drogas, el apoyo que brinda la DIRANDRO a las comisarías es absolutamente insuficiente. En efecto, la prioridad de la DIRANDRO es desactivar las grandes bandas de narcotraficantes, sobre todo aquellas vinculadas al negocio de la exportación de drogas; por esta razón, le otorga muy poca importancia a combatir a las bandas encargadas de la distribución interna de la droga, negocio que ha crecido significativamente durante los últimos años.

Hay que reconocer que a pesar de los esfuerzos hechos, es poco lo que se ha logrado para que el personal especializado de la DIRANDRO trabaje, de manera coordinada con las comisarías, con el propósito de luchar contra el consumo y la comercialización de drogas, que constituye el combustible principal de la violencia y la delincuencia juvenil.

Esta ausencia de coordinación entre los entes especializados y el trabajo de las comisarías se extiende también a la relación entre éstas y el Escuadrón de Emergencias, las Águilas Negras y la propia Dirección de Inteligencia de la PNP, entre otras. Con frecuencia, los comisarios se quejan de escasez de recursos, pues consideran que, para operar, sólo cuentan con el personal y el material logístico que está a disposición de su comisaría pero no con el apoyo de las unidades especializadas. Si sumáramos los recursos de ambas instancias —comisarías y unidades especializadas— veríamos que, en realidad, éstos no son tan escasos como se suele señalar con insistencia. Una importante iniciativa durante la segunda gestión de Rospigliosi consistió en crear un batallón antidelincuencial especial para Lima Metropolitana, más conocido como el Escuadrón Verde, cuyo trabajo consiste en complementar la labor de las comisarías, y allí donde es posible, actuar coordinadamente con ellas.

7. La búsqueda de recursos para el equipamiento de las comisarías

Más allá de los recursos humanos y logísticos que puedan ser asignados a las comisarías desde otras unidades policiales, del incremento de su productividad como resultado de una política de selección más adecuada, de la capacitación y motivación de su personal, así como del incremento de sus posibilidades de acción como consecuencia de un trabajo más estrecho con las unidades especializadas, no cabe duda de que el repotenciamiento de éstas pasa también por un mejor equipamiento y por otorgar a su personal incentivos similares a los que reciben las unidades especializadas.

Sin embargo, las condiciones en las que nos tocó trabajar fueron muy adversas desde el punto de vista financiero, aunque la buena gestión de los recursos le permitió al Ministerio del Interior realizar ahorros significativos que iban a dar lugar al inicio de un proceso de equipamiento muy importante para

las comisarías. Asimismo, como veremos más adelante, se realizaron esfuerzos por acceder a fuentes externas de recursos destinados al mismo propósito. Por otra parte, para dar los primeros pasos en el repotenciamiento y la modernización de las comisarías también se recurrió a la generosidad del sector privado.

El primero de estos aportes provino de una empresa privada fabricante de cerámica —Trébol, Celima, Roca—, que a través de un convenio con la PNP proveyó a ésta de materiales al costo para iniciar la refacción de los locales de las comisarías de Lima Metropolitana. Este esfuerzo, iniciado en gestiones anteriores, se afianzó durante las de los ministros Rospigliosi y Costa, y constituyó un buen ejemplo de lo que puede hacer el sector privado para colaborar con la modernización de las instituciones públicas.

Otro esfuerzo semejante fue el llevado a cabo por la Asociación de Bancos, que donó a la PNP equipos informáticos por valor de 250.000 dólares para contribuir a la interconexión electrónica de las comisarías de Lima Metropolitana. Previamente, una empresa telefónica privada había instalado los cables de fibra óptica que hubieran hecho posible esta interconexión; el aporte de la Asociación de Bancos estaba destinado a contribuir a ese proceso. Lo ocurrido con esa donación da cuenta de las dificultades de realizar cambios significativos en una institución pública poco habituada a ellos. Preparar la suscripción del convenio por el que la PNP aceptaba tal donación demoró varios meses, aparentemente sin justificación alguna. Una vez que se firmó el convenio y los equipos donados llegaron a la Aduana del Callao, el proceso de desaduanaje duró, inexplicablemente, más de dos meses. Por último, la Dirección de Telecomunicaciones de la PNP tardó varios meses más en instalarlos.

Experiencias como ésta son un buen ejemplo de por qué sostenemos que el requisito fundamental para la modernización institucional no son los recursos sino un liderazgo que propugne un verdadero cambio, que comprenda su importancia y que esté convencido de la necesidad de llevarlo a la práctica. Con ese liderazgo, el uso de los pocos recursos sería más eficiente y la escasez serviría de estímulo para buscar fuentes alternativas. Sin ese liderazgo, no es posible conseguir nuevos recursos y se corre el riesgo de que los que existen sean utilizados con otros fines o desaprovechados. Este nuevo liderazgo debe combinar la buena y moderna gerencia de los recursos con una honestidad a toda prueba, porque sin ella cualquier bien del que se pueda disponer será esquilmo en beneficio de unos pocos inescrupulosos.

La interconexión de las comisarías de Lima y de todo el país, así como del resto de unidades policiales a nivel nacional, constituye una necesidad imperiosa y sigue siendo un tema pendiente en la reforma policial. Con la tecnología disponible hoy en día, esta interconexión es perfectamente posible. Incorporarla al trabajo policial permitiría que la institución opere a escala nacional como un solo equipo, maximizando sus escasos recursos y desempeñándose de manera más eficiente en la lucha contra el crimen. Además, elevaría significativamente la calidad de los servicios administrativos que las comisarías brindan a la ciudadanía.

Esta interconexión también haría posible que la Policía contara con una base de datos integrada a nivel nacional, en la que se archivaría información referente a todos los asuntos de trascendencia para el trabajo policial. Por otra parte, la existencia de este sistema facilitaría la interconexión con otras instituciones nacionales que manejan información relevante para el trabajo policial, tales como el Registro Nacional de Identidad y Estado Civil (RENIEC), Registros Públicos, el Registro Predial, los registros municipales, la Fundación Peruanos Desaparecidos, el INPE, el Ministerio Público y el Poder Judicial, entre otras. La base de datos constituiría, además, un valioso instrumento para mantener adecuadamente informado a todo el personal policial, para desarrollar cursos de capacitación a distancia en los más diversos temas de interés policial y para mantener una comunicación en tiempo real con otras policías de la región y del mundo.

La incorporación de las más modernas tecnologías a la vida institucional fue uno de los principales objetivos de la reforma policial. Las nuevas tecnologías permitirían no sólo una interconexión en tiempo real de todas las unidades policiales y la interconexión de esta red con otras redes nacionales e internacionales, sino que además revolucionarían los registros estadísticos con que cuenta la PNP.

Hoy en día, las más modernas policías del mundo hacen uso de la georreferenciación, sistema que permite contar con una suerte de ecografía del estado de seguridad en las calles. Esa información sirve para organizar, de la manera más eficaz posible, la gestión de los recursos humanos y logísticos de la Policía, así como para evaluar la productividad y efectividad de cada unidad policial, de sus jefes y de cada uno de sus efectivos, todo lo cual no es posible hacer hoy en día.

Las tecnologías están disponibles, la necesidad de hacer uso de ellas es obvia y sin embargo estamos muy lejos de comenzar a caminar en esa dirección porque la institución carece de la visión y el liderazgo necesarios para poner en práctica un proyecto de esta naturaleza. Actúan contra éste la ausencia de un sistema de planificación estratégica y la pesada carga del trabajo cotidiano, factores que hacen muy difícil que los líderes de la institución cuenten con el tiempo suficiente para emprender proyectos de largo plazo. Por otra parte, los proyectos que involucran grandes cantidades de recursos suelen ser vistos como potencial fuente de enriquecimiento personal, lo que atenta contra la adopción de decisiones adecuadas. La historia reciente de la institución policial da cuenta de ello, como ha sido expuesto con detenimiento en la parte del documento referida a la corrupción.

Además de la incorporación de la tecnología informática, las comisarías necesitan una mejor dotación vehicular y sistemas de comunicación más óptimos que los existentes actualmente. Con relación a estos últimos, Lima Metropolitana presenta una situación muy peculiar, pues coexisten tres sistemas de comunicación radial que, paradójicamente, no están integrados entre sí. El hecho es de por sí sorprendente y sólo se explica por la presencia de intereses subalternos que determinaron esas adquisiciones. Estos sistemas, que no sólo no se comunican entre sí sino que son anacrónicos para una ciudad tan grande y con crecientes índices de violencia como Lima, deben ser reemplazados a la brevedad posible, como lo determinaron estudios realizados por el Ministerio del Interior. La incorporación de un nuevo sistema de comunicación no sólo permitiría interconectar entre sí a las comisarías sino comunicarlas con el resto de unidades policiales, sobre todo las especializadas.

Como ya ha quedado dicho líneas antes, la flota vehicular de las comisarías es insuficiente. Esta carencia podría subsanarse transfiriendo a las comisarías un importante número de unidades que actualmente están en manos del Escuadrón de Emergencias. Adicionalmente, existen recursos de un antiguo préstamo del gobierno japonés que podrían ser utilizados para la adquisición de nuevas unidades vehiculares. Antes de tratar de acceder a ellos, el Ministerio del Interior dispuso la realización de un estudio sobre toda la flota vehicular de la PNP y su sistema de mantenimiento, con el propósito de tomar la decisión más acertada sobre cómo utilizar el mencionado préstamo. El estudio, realizado por los mejores especialistas del medio, determinó no sólo cuáles serían las mejores unidades vehiculares para la institución en un país con las características geográficas y sociales del Perú, sino que también recomendó formas de gerenciar y mantener de mejor manera la actual flota vehicular.

Durante el año 2002, la Oficina General de Administración de Ministerio del Interior logró ahorrar aproximadamente ocho millones de dólares a través de la reducción de gastos superfluos, el buen uso de los recursos y la ejecución de cobros de seguros y cartas fianza que estaban pendientes. Como manda la ley, estos últimos fondos fueron destinados a la reparación de naves —dos aviones Antonov y dos helicópteros MI17— y la adquisición de nuevos helicópteros y aviones de instrucción en los que pudieran formarse los futuros aviadores policiales.

Respecto a los otros recursos ahorrados, se pensaba destinarlos a la adquisición de equipo informático, un nuevo equipo de comunicaciones y un nuevo sistema de telefonía para Lima Metropolitana, pues el sistema de comunicación telefónica vigente se encontraba ya en muy mal estado. Los equipos de comunicación que iban a ser reemplazados en Lima Metropolitana podían haber sido destinados a la Policía de otras ciudades del país que tienen menor tamaño relativo, en las que es posible utilizarlos.

El ministerio tomó la decisión de encargarle a UNOPS, oficina de Naciones Unidas especializada en licitaciones, la tarea de convocar al proceso de alquiler de los equipos para Lima. La decisión de alquilar y no comprar dichos equipos se fundamentó en dos razones. La primera es que, según la legislación vigente, la adquisición de nuevos equipos se considera una inversión pública, lo que obliga a someter el

proceso a los lentos y engorrosos trámites establecidos en la ley respectiva, los que en promedio tardan entre 12 y 18 meses. En segundo lugar, el alquiler —que no es considerado una inversión pública por la ley vigente— resulta mucho más barato que la compra. En efecto, según las indagaciones realizadas por el ministerio sobre la base de las propuestas hechas por empresas líderes en el respectivo ramo, se constató que el costo de alquiler de los equipos es entre 20% y 25% mayor que el costo de compra —porcentaje que tampoco es excesivo—, pero tiene significativas ventajas. Así, el alquiler no se paga al contado, como en el caso de la compra, sino mensualmente. Además, si se desea, después de dos o tres años, y mediante el pago de un adicional, el equipo se adquiere definitivamente; otra posibilidad es renovar el contrato de alquiler con equipos de tecnología actualizada. Por último, hay que señalar que el mantenimiento de los equipos corre por cuenta de la empresa propietaria de los mismos.

Durante la gestión del ministro Sanabria, el proceso de licitaciones quedó estancado. Recuperar el tiempo perdido no ha sido fácil, pues recién para mayo del 2004 se espera el resultado de las licitaciones. Con la salida de Gino Costa y su equipo, también se estancaron las gestiones realizadas para reactivar el préstamo otorgado por el gobierno japonés a fines de la década del noventa con el propósito de hacer uso del saldo de 10 millones de dólares —de un total de 48 millones de dólares— para la adquisición de nuevas unidades vehiculares y de repuestos para las existentes. Retomar la iniciativa en relación con este proyecto también constituye una tarea lenta y difícil.

Quizás el esfuerzo más ambicioso para obtener recursos que permitan financiar el reequipamiento de la Policía —especialmente de las comisarías— y mejorar el sistema de seguridad ciudadana fue el que realizó el Ministerio del Interior con el BID. Aunque al principio la gestión con el BID tuvo como propósito auscultar las posibilidades de financiamiento para adquirir nuevos equipos, las negociaciones derivaron en el diseño de un ambicioso programa de seguridad ciudadana que comprendía un plan piloto que iba a ser puesto en práctica en algunos distritos de Lima y en tres ciudades del interior del país —Ayacucho, Chiclayo y Cuzco—. El crédito, de aproximadamente 15 millones de dólares, iba a cubrir tanto los estudios de base necesarios como la asesoría en la modernización del Ministerio del Interior y la realización de actividades destinadas a la reforma y modernización de la PNP.

El programa se concentraba esencialmente en la puesta en práctica de un conjunto de acciones de carácter preventivo en las ciudades escogidas, con el propósito de controlar y reducir la violencia y la criminalidad. En enero del 2003, el presidente Alejandro Toledo y Enrique Iglesias, presidente del BID, firmaron el convenio marco y acordaron iniciar los estudios de base, que como punto de partida para la puesta en práctica del proyecto incluían una ambiciosa encuesta de victimización a nivel nacional. Este esfuerzo se paralizó durante la gestión de Alberto Sanabria; a fines del 2003, se contaba con una versión actualizada de los términos de referencia para convocar al concurso destinado a realizar los estudios de base.

8. La adecuación del marco legal

Otra área en la que se produjeron resultados importantes fue la adecuación del marco normativo. La Comisión de Reestructuración de la Policía Nacional recomendó un conjunto de reformas constitucionales —clara separación de las funciones policiales de las militares, voto para los policías, exclusión de la PNP del fuero privativo— y legales —creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y fortalecimiento del régimen de penas alternativas a la privación de la libertad.

De inmediato, el Ministerio del Interior remitió al Congreso de la República las recomendaciones referentes a la reforma constitucional, las cuales fueron integradas en su totalidad al proyecto de reforma elaborado por la comisión presidida por Henry Pease García. Las recomendaciones legales encontraron su cauce cuando el presidente de la República constituyó, en setiembre del 2002, la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana, con el objeto de que en un plazo no mayor de treinta días le presentara un conjunto de propuestas para enfrentar con mayor éxito el problema de la inseguridad. La iniciativa fue tomada poco después del secuestro de la señora Mariana Farkas de Polack, hecho que tuvo gran notoriedad y que a pesar de haber sido rápidamente resuelto por la Policía, llamó la atención sobre la

inseguridad reinante. La constitución de esta instancia permitió el trabajo conjunto de los ministerios del Interior y Justicia, de la PNP y el INPE, del Poder Judicial y el Ministerio Público, así como de la alcaldía metropolitana de Lima.

Lo más importante de la labor de la comisión fue que preparó diez proyectos de ley. Al cumplirse un mes de haber sido instalada, la comisión entregó al presidente de la República estos proyectos, que fueron remitidos al Congreso para su inmediata discusión y aprobación. Con el propósito de acelerar la aprobación de estas normas, el presidente Toledo solicitó facultades extraordinarias, que no le fueron otorgadas. El pedido, sin embargo, ayudó a darle un sentido de urgencia a la aprobación de las mencionadas normas, que se produjo en enero del 2003.

Entre ellas, cabe destacar la creación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. También fue muy importante el proyecto de ley que recortó los beneficios penitenciarios para los condenados por ciertos delitos graves, como el secuestro. Ésta constituyó una respuesta directa a la reciente liberación de un grupo de secuestradores a quienes se les habían concedido dichos beneficios.

En el paquete legislativo también fue incorporado un conjunto de normas orientadas a enfrentar el problema del llamado delito menor y las formas de criminalidad menos sofisticadas, que constituyen fuente de permanente malestar ciudadano. Entre estas normas destaca el nuevo procedimiento sumario para juzgar las faltas, que exige la presencia de jueces de paz en las comisarías para que los detenidos puedan ser sometidos de inmediato a la ley y no como ocurre actualmente, en que por la dificultad de acceder a un juez, los detenidos terminan siendo puestos en libertad por la propia Policía o por los fiscales.

Desafortunadamente, un año después de promulgada la ley, ella no ha sido reglamentada ni se ha puesto en práctica el programa piloto en Lima Metropolitana. En efecto, hoy en día no existe en Lima ninguna comisaría en cuyas instalaciones se encuentre a un juez de paz realizando sus funciones. La única comisaría en la que esto sucede es la de Chilca, en Huancayo, donde por iniciativa del general Alfaro, jefe de la VIII Dirección Territorial, el local policial se ha refaccionado para permitir que un juez de paz despache en ella de manera permanente. En el caso de Lima, el Poder Judicial ha remitido al Ejecutivo un proyecto de programa piloto destinado a instalar un juzgado de paz en una comisaría, acción cuyo costo asciende a 500.000 soles anuales. Desde todo punto de vista, este proyecto es un absurdo porque el propósito de la ley no es crear nuevos juzgados de paz sino permitir que algunos de los que actualmente están en ejercicio vayan, progresivamente, despachando desde las comisarías. Si éstas brindan a los jueces de paz las condiciones básicas para que trabajen, la implementación de la ley no tendría por qué ser muy costosa.

Otra de las normas fortaleció el sistema de condenas alternativas a la privación de la libertad, al ampliar las responsabilidades para el cumplimiento de las penas de servicio a la comunidad, hasta entonces en manos exclusivas del INPE, a las municipalidades y a la PNP. Esta reforma legal fue fundamental porque permitirá que los delitos menores no castigados con cárcel no queden impunes, pues ahora los jueces podrán condenar a penas de servicio a la comunidad. Al conceder a las municipalidades y a la PNP la facultad de hacer cumplir esas penas, se crean las condiciones para contar —de verdad— con un sistema organizado que facilite el acatamiento de la ley.

Otras leyes endurecieron las normas sobre microcomercialización de drogas y agresión a la autoridad policial, y perfeccionaron la legislación sobre defensa propia. Otra estableció un sistema, a cargo del Ministerio del Interior, que permite utilizar rápidamente los bienes incautados a las bandas organizadas de secuestradores, antes de que éstos sean condenados por los tribunales de justicia, al igual que ocurre con los bienes incautados a los narcotraficantes.

Finalmente, una ley, recién aprobada y promulgada durante la segunda gestión de Rospigliosi, propone modificaciones a la Ley Orgánica de la Policía Nacional con el fin de reducir el tiempo de formación de un oficial y de un suboficial de cinco y tres años a dos y uno, respectivamente. Dicha reducción sólo operará en los casos en que el aspirante a incorporarse al cuerpo de oficiales o suboficiales cuente, en el primer caso, con título universitario, y en el segundo, con título de un instituto técnico superior debidamente reconocido. Esto permitirá que la PNP tenga aspirantes mejor calificados

que los actuales y que pueda formar más rápidamente a los oficiales —y sobre todo a los suboficiales— que requiere con urgencia. Además, de este modo se ahorran muchísimos recursos en el proceso. Basándose en las experiencias piloto de la Policía de Investigaciones de Chile y de la Policía Nacional de Colombia —cuyos jefe y ex jefe, respectivamente, estuvieron en Lima invitados por ella— la Comisión de Reestructuración recomendó la misma medida.

Dentro del cuerpo policial es extendida la percepción de que los problemas de inseguridad y la incapacidad policial para enfrentarlos se derivan de un marco legal inadecuado. Sin desconocer que esto puede ser así en algunos casos —tal como lo determinó la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana—, podemos señalar que esta percepción es, en general, equivocada, pues con frecuencia las normas existen pero no se aplican. En muchos casos, esto se debe a que las leyes se interpretan mal, en otros a que se desconocen sus verdaderos alcances y en otros a la desidia e indiferencia.

Durante años, la PNP reclamó un Código de Contravenciones —similar al que posee la Policía colombiana— que le permitiera recuperar el principio de autoridad y restablecer el orden y la seguridad en las calles. Finalmente, a fines de los noventa, el Código de Contravenciones fue aprobado. Sin embargo, hasta hoy es letra muerta, pues en la medida en que la mayoría de policías desconoce su contenido, no lo aplica.

Lo que sí permitió la aprobación del código es que la PNP dejara de esgrimir la falta de éste como una de las razones importantes que explican la inseguridad existente. Otros han pasado a ser los vacíos legales que, según la Policía, explican la inseguridad, los que van desde la imposibilidad de detener por sospecha hasta la necesidad de ampliar el plazo de 24 horas para investigar al detenido. Hay que señalar, sin embargo, que ambas exigencias están claramente reñidas con la Constitución y con las prácticas de todas las policías modernas y democráticas del mundo. Hay quienes incluso creen que la solución al problema de la criminalidad y la violencia pasa por restablecer la anacrónica ley de vagancia.

En parte, estos planteamientos se derivan de la subsistencia de concepciones ya superadas tanto por el Derecho Constitucional y Penal contemporáneo como por la práctica policial moderna. La presencia de estos planteamientos es un indicador de lo mucho que todavía falta hacer en el terreno de la formación policial y, al mismo tiempo, una expresión de la profunda ignorancia que existe sobre las normas positivas, tal como pudimos determinar en el Ministerio del Interior. La propia Comisión de Reestructuración hizo un análisis detallado de las normas vigentes y concluyó que, en general, no es posible sostener que la Policía y el sistema judicial en su conjunto no cuentan con normas suficientemente severas para intervenir y sancionar los hechos delictivos.

Por esta razón, además del esfuerzo realizado en el marco de la Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana, el Ministerio del Interior se preocupó por difundir el alcance de las normas vigentes, sobre todo aquellas referidas a la detención. Así, se dictó una directiva que explica los supuestos de detención con el propósito de evitar que los efectivos policiales se autolimiten en sus funciones al interpretar incorrectamente las normas vigentes. Esta directiva formaba parte de un esfuerzo mayor por dar a conocer el actual marco normativo, para que el mismo fuera utilizado por los efectivos policiales de la manera más eficiente posible.

Quizás el componente más importante de este esfuerzo fue el desarrollo del sistema de consulta legal policial, el que se estaba poniendo en práctica cuando se produjo la salida de Costa. El sistema constituye un mecanismo para atender, en tiempo real, las consultas legales que puedan formular los efectivos policiales desde cualquier punto del país. Este sistema debía ser complementado con un mecanismo de capacitación permanente del personal policial a través de equipos itinerantes, lo que tampoco se pudo realizar por falta de tiempo.

En resumen, la seguridad ciudadana no recibió la atención que inicialmente se propuso otorgarle debido a que otros temas —como el orden público, la lucha contra el terrorismo y la erradicación de la hoja de coca— ocuparon, por las razones ya descritas, un papel más preponderante que el que hubieran deseado Rospigliosi y Costa. Aun así se sentaron las bases de una nueva estrategia de seguridad ciudadana consistente en el fortalecimiento de las comisarías; el estímulo a la organización de la población urbana en juntas vecinales; en el ámbito rural, el trabajo conjunto con las rondas campesinas;

el establecimiento de canales fluidos de comunicación y de cooperación con los gobiernos locales; la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, que otorga a las autoridades municipales un rol protagónico en el manejo del tema; y por último, el inicio de la modificación del marco normativo vigente para hacerlo más eficaz en la lucha contra el crimen.

No obstante, poner en práctica una política tan ambiciosa requiere una continuidad temporal que va mucho más allá de los 18 meses que se dispusieron en un inicio. El regreso de Rospigliosi y su equipo permitió retomar el esfuerzo y continuar por el camino iniciado. En última instancia, el éxito de esta estrategia dependerá de si se logran obtener los recursos que se requiere para modernizar las comisarías y transformarlas en la unidad policial básica que deben ser. Hasta ahora eso no ha ocurrido y el avance para hacer realidad los proyectos de inversión —recursos propios actualmente en UNOPS, el gobierno del Japón y el BID— deja aún mucho que desear.

En conclusión, si bien las orientaciones generales de la estrategia son correctas, es necesario hacer sentir la voluntad política que su materialización requiere, muy especialmente en lo que se refiere a los recursos económicos y logísticos. Lamentablemente, Rospigliosi y su equipo no contaron con el tiempo suficiente para hacer madurar los esfuerzos por dotarse de la capacidad financiera que haga posible la transformación de las comisarías, componente esencial de cualquier esfuerzo por revertir la actual situación de inseguridad ciudadana.

II. Manejo del orden público

1. Evolución de la conflictividad social

Ni bien instalado el gobierno del presidente Alejandro Toledo, se inició el desembalse de las demandas sociales acumuladas durante el gobierno autoritario de Alberto Fujimori y Vladimiro Montesinos, acicateado por una recesión económica que ya llevaba cuatro años y por la exigencia popular de que el gobierno cumpliera las ofertas hechas durante los sucesivos procesos electorales del 2000 y el 2001.

En efecto, durante los últimos cinco meses del 2001 se produjeron 970 acciones de protesta —de un total de 1.826 durante todo el año—, que fueron encabezadas por empleados públicos de diversos sectores y por frentes regionales. Entre las primeras, las de mayor envergadura fueron las tomas de locales y huelgas de hambre dirigidas por el SUTEP en contra del concurso para el nombramiento de 30.000 profesores y de la selección de varios de los nuevos directores regionales de educación; la huelga nacional indefinida de los trabajadores del Poder Judicial por aumento salarial; y los paros regionales y nacionales de los trabajadores del Ministerio de Salud, que exigían mejores condiciones laborales.

En esta misma categoría, es preciso incluir las diarias y violentas movilizaciones de los casi 30.000 despedidos del sector público durante los primeros años del gobierno de Fujimori, agrupados en la Confederación Intersectorial de Trabajadores Estatales (CITE) y la Federación Nacional de Trabajadores de Transportes y Comunicaciones (FENATYC). Estos gremios reaparecieron con el gobierno democrático y concentraron a los dirigentes más radicales y beligerantes, que luego de años de silencio aprovecharon el clima de libertad del nuevo gobierno para poner en práctica métodos similares a los del senderismo.

Entre las movilizaciones de los frentes regionales, las de mayor envergadura fueron las paralizaciones masivas en los departamentos de Cuzco y Puno, originadas por el trazado de una futura carretera transoceánica, y las que, acompañadas de bloqueos de carreteras, afectaron por diversos motivos ciudades del interior como Abancay, Andahuaylas, Arequipa, Huánuco, Ica, Iquitos, Huancayo, La Convención, Moquegua, Nazca, Tarapoto y Tacna. Pobladores asentados a lo largo de la carretera Pacasmayo-Cajamarca la bloquearon en reiteradas oportunidades, en protesta por la contaminación con mercurio del río como consecuencia del accidente de un camión cisterna de la Mobil que trasladaba este mineral a la mina Yanacocha.

También resultaron perturbadores y especialmente desagradables los enfrentamientos en la plaza pública de facciones de Perú Posible que se disputaban cuotas de poder en la nueva administración y que, en algunos casos, se expresaron en tomas de locales del Estado y bloqueos de carreteras.

Durante el año 2002, las acciones de protesta social se multiplicaron y se hicieron más masivas y violentas, alcanzando por momentos características de conmoción. Ese año, el Ministerio del Interior registró 6.240 acciones, frente a las 1.826 del año anterior, lo que representó un incremento de casi 350% en las acciones de protesta en un año. En el 2002 se produjeron, además, 769 bloqueos de carreteras y 288 tomas de locales, evidencia de la naturaleza violenta de las acciones. Consecuencia de ello fueron los graves enfrentamientos con la Policía, que dejaron un lamentable costo social de 5 civiles fallecidos, 335 civiles y 270 policías heridos, y 1.366 detenidos. Es interesante notar que el número de policías heridos está muy cerca de la cifra de civiles heridos, otra evidencia del carácter confrontacional y agresivo de las acciones de protesta.

La evolución de las acciones de protesta durante el año 2002 muestra dos picos: uno, en el mes de junio (813 acciones), que coincide con el “arequipazo” y el paro de la macrorregión sur contra la privatización de EGASA y EGESUR; el otro, en el mes de noviembre (863 acciones), a raíz del rechazo de algunos sectores a los resultados de las elecciones municipales y regionales. En 12 distritos menores del país las protestas adquirieron ribetes inusualmente violentos, con toma de rehenes y quema de ánforas, entre otros hechos.

El bloqueo de carreteras, acompañado de actos de vandalismo, se fue convirtiendo en un signo distintivo de las protestas durante el 2002, especialmente en el contexto de los 40 paros regionales que se produjeron ese año. En efecto, piquetes de huelguistas bien organizados bloquearon las principales vías y atacaron la propiedad pública y privada, con lo cual forzaron un cierre general del comercio y de las dependencias públicas, así como la parálisis del transporte. De esta manera, vanguardias bien organizadas aseguraban, a través de la violencia, el cumplimiento del decreto de paro; casi siempre contaban con el apoyo —por lo general tácito pero a veces expreso— de alcaldes y alcaldesas, el silencio cómplice de las autoridades políticas y sectoriales del gobierno central y la participación de congresistas de la oposición, y en algunos casos de la propia alianza gobernante. Los bloqueos de carreteras dieron lugar a que bandas de delincuentes asaltaran a los pasajeros y dañaran seriamente o destruyeran los vehículos de transporte interprovincial, como ocurrió en febrero del 2002 en Chimbote, Ica y Nazca.

Reclamos específicos, como la construcción de una carretera y un puente en la provincia de Condorcanqui, Amazonas, llevaron a las comunidades nativas y a los colonos de la zona, en enero del 2002 y nuevamente un año después, a realizar acciones temerarias como la toma de la Estación N.º 6 del Oleoducto Norperuano, que puso en grave riesgo estas instalaciones estratégicas.

En ciertas circunstancias, la violencia fue aun mayor. Aprovechando las protestas de los madereros en un caso, de los arroceros en otro y de los pobladores en general en muchos más, las turbas saquearon, destruyeron e incendiaron locales públicos como, por ejemplo, los del Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR), la Dirección Regional de Agricultura, el Instituto de Recursos Naturales (INRENA) y la Superintendencia de Administración Tributaria (SUNAT) en Puno, Tacna y Puerto Maldonado (junio), Tarapoto (julio), La Convención (agosto), Huancavelica (setiembre), Huaraz (octubre) y Ayacucho (diciembre). En lugares como Arequipa y Tarapoto, las turbas organizadas llegaron a tomar los aeropuertos y a causar daños significativos, paralizando por algunos días la comunicación aérea con el exterior. En Tarapoto, lograron tomar de rehenes a policías —al igual que lo hiciera en Lima la FENATYC— y someterlos a maltratos y vejaciones públicas. En Huánuco, grupos estudiantiles destruyeron vehículos policiales y dejaron malamente heridos a varios policías.

Este patrón de conducta se inició en Arequipa en junio del 2002, extendiéndose inmediatamente al sur y luego a otras ciudades —felizmente pequeñas— de la sierra y ceja de selva peruana. La primera expresión de este tipo ocurrió en Chimbote en febrero de ese año, pero sólo se convirtió en patrón luego del “arequipazo”. Es difícil saber cuánto de este comportamiento estuvo alentado por los sucesos de Argentina, donde a fines del 2001 se generalizaron las protestas vandálicas y los saqueos, como consecuencia del colapso del sistema financiero, lo que llevó a la caída del presidente De la Rúa.

Los principales canales de televisión del país, que estaban en manos de la mafia fujimontesinista, se encargaron de reproducir extensamente las escenas de saqueo que se producían en Argentina, como

queriendo invitar a los peruanos a expresar su descontento en forma igualmente violenta y vandálica. Alentados por el ejemplo de Argentina y antes del Ecuador, ciertos grupos políticos — especialmente Patria Roja— promovieron la radicalización de las protestas y llamaron a la renuncia del presidente Toledo y el adelanto de las elecciones.

Lima fue el departamento más afectado por las acciones de protesta durante el 2002: se produjeron 2.270 acciones, es decir, alrededor de 40% del total. A Lima le siguieron Arequipa (490 acciones), escenario de los sucesos más importantes del año; Áncash (414 acciones), Lambayeque (301 acciones) y Tacna (233 acciones). Sin embargo, para el período que va entre julio del 2001 y diciembre del 2002, Loreto es el departamento que más paros realizó (cinco), mientras que Áncash y Arequipa le siguen con cuatro y los departamentos de la macrorregión sur con tres. Los trabajadores agroindustriales de Lambayeque y La Libertad, los estudiantes universitarios de Áncash y Huánuco, los algodóneros de Ica, los pequeños extractores forestales de Madre de Dios, los arroceros de San Martín fueron los sectores que tuvieron mayor participación y beligerancia en las protestas departamentales.

Las organizaciones gremiales —Central General de Trabajadores del Perú (CGTP), Federación Nacional de Trabajadores de Construcción Civil (FNTCC), SUTEP, CITE entre otras— y los frentes regionales agrupados en la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales y la Unión de Frentes Regionales del Perú convocaron, en el 2002, a cuatro jornadas nacionales de lucha con movilizaciones, bloqueos y paros regionales —14 de mayo, 14 de junio, 17 de julio y 26 de setiembre del 2002—. La más importante de estas jornadas fue la del 14 de junio —que dio pie al “arequipazo”— mientras que las de mayo y julio fracasaron, y la de setiembre se articuló al paro nacional del SUTEP y tuvo su punto más alto en el paro y movilización violenta de Huancavelica, así como en movilizaciones simultáneas en Cuzco y Puno.

En estas acciones, los sectores más activos fueron maestros, construcción civil, despedidos y universitarios. En general, los sectores más beligerantes fueron los jóvenes, los pobladores de asentamientos humanos y los prestatarios del Banco de Materiales. Los organizadores de estas acciones siempre buscaron la coordinación con los transportistas, que tenían sus propias fuentes de descontento en el precio de los combustibles, el Seguro Obligatorio de Accidentes de Tránsito (SOAT) y la competencia contra los informales. Si tal coordinación no funcionaba, el transporte público se paralizaba a la fuerza. La dinámica de la protesta de agricultores y cocalleros fue autónoma en relación con los frentes regionales, pues éstos tuvieron un carácter más urbano, aunque en ocasiones los agricultores se montaron sobre las acciones de los frentes regionales, como en Ica, Moquegua, Puerto Maldonado y Tarapoto.

2. Tipos de conflictos sociales

a. Por reposición de despedidos y condiciones laborales

La demanda por la reposición de los empleados públicos despedidos por Fujimori a principios de los noventa concitó un gran respaldo de los gremios laborales e involucró muy activamente a la CGTP, a la CITE y a la FENATYC. Los agrupados en estos dos últimos gremios se movilizaban casi a diario en el centro de Lima, afectando el tránsito; su recurso a la violencia fue inédito y se detectaron indicios de infiltración senderista. En efecto, luego del secuestro y maltrato de un efectivo policial en febrero del 2002 y del ataque violento contra un local del Ministerio de Transporte, durante el cual fueron incendiados dos vehículos, el Ministerio del Interior intervino la sede gremial de la FENATYC y detuvo a varios de sus dirigentes, con lo cual se puso coto a los desmanes que estos gremios venían ocasionando, aunque fue difícil impedir que continuaran afectando el transporte en el centro de la ciudad. El anuncio hecho por el gobierno el 28 de julio del 2002 de que se tomarían medidas destinadas a resolver el problema de los despedidos ayudó a reducir la beligerancia.

La CGTP y su principal base agremiada, la FNTCC (construcción civil), ambas vinculadas al Partido Comunista Peruano, jugaron un rol muy importante en el restablecimiento de la democracia y en la

reposición de los despedidos y de los derechos laborales conculcados por el régimen de Fujimori y Montesinos. La CGTP participó, además, en el Consejo Nacional del Trabajo y el Acuerdo Nacional. Los trabajadores de construcción civil también estuvieron permanentemente movilizados, con el fin de conquistar la restitución del derecho a la negociación colectiva, que aunque reconocido por el Ministerio de Trabajo, en la práctica sigue siendo negado por la Cámara Peruana de la Construcción (CAPECO), que agrupa a las principales empresas constructoras del país.

Otros gremios del sector público —como el de los trabajadores de la justicia (Federación Nacional de Trabajadores del Poder Judicial), el sector salud (Federación Nacional Unificada de Trabajadores del Sector Salud), la educación (Sindicato Unitario de Trabajadores de la Educación del Perú) y las universidades (Federación Nacional de Docentes Universitarios del Perú y Federación Nacional de Trabajadores de la Universidad Peruana)— protagonizaron jornadas masivas y de alcance nacional organizadas en torno a sus reivindicaciones sectoriales, postergadas durante el gobierno de Fujimori.

b. Por infraestructura e inversión pública en las regiones

Los frentes de defensa encabezaron la lucha contra el gobierno central por el financiamiento de carreteras, grandes proyectos de inversión y saneamiento urbano. Identificada una plataforma de lucha regional, los frentes convocaban a paros regionales y otras acciones de protesta, exigiendo la presencia de comisiones de alto nivel del gobierno central. Habitualmente, estas acciones culminaban con la firma de un acta de compromiso.

Los frentes de defensa surgieron en la década de los setenta como organizaciones de un conjunto de fuerzas sociales que se agrupaban para conquistar ciertas demandas regionales o locales. Luego de permanecer casi totalmente inactivos y silentes durante el gobierno de Fujimori y Montesinos, pasaron a ser interlocutores válidos del nuevo gobierno democrático, encabezando la reivindicación de sus regiones después de, por lo menos, una década de abandono. Favorecieron esta situación el vacío político institucional en el interior del país; la experiencia, organización y capacidad de convocatoria de sus líderes; y su cercanía con sectores del gobierno por su activa participación en la Marcha de los Cuatro Suyos y en la firma del Acuerdo de Gobernabilidad. Curiosamente, el Frente Patriótico de Loreto, que junto con el frente de la provincia del Santa y los frentes regionales de la macrorregión sur —Arequipa, Cuzco, Ilo, Moquegua, Puno y Tacna— destacó por su radicalidad y politización frente al gobierno central, venía de jugar un papel destacado en las campañas electorales del presidente Toledo y respaldó su candidatura.

Los frentes de defensa fueron liderados en su mayoría por maestros y trabajadores sindicalizados, con una ideología radical de izquierda. Aunque en determinadas acciones de protesta los frentes de defensa lograron un consenso regional, la incorporación y representación de sectores medios y empresariales —cámaras de comercio y colegios profesionales— nunca llegó a materializarse. Salvo muy pocas excepciones, las elecciones de noviembre del 2002 mostraron su frágil representatividad política. Por ejemplo, Washington Román, coordinador de la Asamblea Regional del Cuzco y uno de los más importantes y visibles dirigentes de la Coordinadora Nacional de Frentes Regionales, obtuvo sólo 3% de los votos como candidato a la presidencia de su región. La utilización política de los frentes no produjo resultados electorales satisfactorios, pero sí llevó a su división en la Coordinadora, por un lado, y en la Unión de Frentes Regionales del Perú, por el otro.

La relación del gobierno con los frentes regionales fue reactiva. Ante un conflicto, el gobierno enviaba desde Lima a una comisión de alto nivel, establecía una mesa de diálogo y se firmaba una acta de compromiso. Inicialmente, este método contribuyó al manejo de los conflictos y a la desactivación de muchos de ellos. Luego, fue visto como una señal de debilidad y llevó a la rápida reactivación y multiplicación de los frentes de defensa, extendiéndose las demandas y protestas a medida que se acercaban las elecciones de noviembre del 2002.

Entre julio del 2001 y fines del 2002 se firmaron con los frentes regionales un total de 100 actas, con 543 compromisos. Los departamentos en los que se firmaron más actas fueron Áncash (23), Cuzco

(16), Loreto (13), Puno (8), San Martín y Moquegua (7) y Junín (6). Casi 40% de los compromisos asumidos por el gobierno central fueron con los frentes del departamento de Áncash, de donde son originarios el presidente de la República y los fundadores del partido Perú Posible. Además, el nivel de organización en Áncash es bastante elevado y el desarrollo de la actividad minera no sólo ha traído grandes beneficios sino que ha generado un sinnúmero de problemas. Curiosamente, muchos de los conflictos surgidos en Áncash fueron el resultado de las disputas entre sus distintas regiones por la distribución de 100 millones de dólares aportados por Antamina por concepto de penalidad minera.

Del total de compromisos suscritos por el gobierno central con los frentes regionales, casi 30% estaban referidos a construcción de puentes y carreteras; 20% a obras de saneamiento (agua y desagüe); 18% a precios, impuestos y aranceles agrícolas y 9% a la construcción de centrales hidroeléctricas. Es decir, estas reivindicaciones representaron 75% del total, seguidas de otras de menor importancia como educación (5%), turismo (4%) y salud (1%), entre otros temas.

La combatividad de los frentes de defensa se fue intensificando a medida que se acercaban las elecciones de gobierno regional programadas para fines del 2002. De esta manera, los dirigentes de los frentes pugnaban por ganar legitimidad frente a los ojos de la población. Las elecciones regionales y municipales de noviembre del 2002 trajeron consigo la configuración de un nuevo escenario, en el que la representación regional pasó de manos de los frentes de defensa a los nuevos gobiernos regionales, lo que hizo perder a los primeros —por lo menos momentáneamente— su legitimidad y combatividad.

En algunos casos, los frentes de defensa encontraron en los gobiernos regionales a sus nuevos enemigos. En otros, los dirigentes de los frentes accedieron al gobierno regional. En otros aún el conflicto con el gobierno central se vio desplazado por el surgimiento de conflictos con los propios gobiernos regionales. Lo cierto es que después de las elecciones de noviembre, los conflictos entre las regiones y el gobierno central amenguaron significativamente. Contribuyó a ello el rápido desprestigio de los titulares de los nuevos gobiernos regionales.

c. Contra las privatizaciones

Las movilizaciones populares contra las pocas empresas públicas que aún quedan en el país llegaron a comprometer a la mitad de los departamentos del país, donde los frentes regionales encabezaron las acciones de protesta. Entre ellas destacaron las llevadas a cabo en la macrorregión centro —Junín, Huancavelica y Pasco— contra la posible privatización de la Central Hidroeléctrica del Mantaro, en abril del 2002. Los esfuerzos por atraer la inversión privada para hacer realidad la hidroeléctrica Yuncán, en Pasco, generaron importantes resistencias y sucesivas acciones de protesta. En Talara también se produjeron importantes movilizaciones contra la privatización de Petroperú. Curiosamente, en los casos de Mantaro y Petroperú el gobierno no había expresado su voluntad de privatizar. Las más grandes acciones de protesta se produjeron en Arequipa y Tacna, contra la privatización de EGASA y EGESUR, y culminaron con la derrota del gobierno, la declaratoria del estado de emergencia, la renuncia del ministro Rospigliosi y la posterior caída del gabinete Daño.

d. Por precios, impuestos y aranceles agrarios

A lo largo del período se suscitaron sucesivos conflictos que involucraron a productores agrarios de distintas partes del país: a los algodóneros (especialmente en el sur chico), a los arroceros (Tarapoto), a pequeños extractores forestales (Puerto Maldonado), a los coccaleros (Alto Huallaga, Ene y Apurímac) y a los azucareros (costa norte). Algunas de estas acciones fueron muy violentas, especialmente las de Puerto Maldonado, Tarapoto y San Clemente (Ica).

Afortunadamente para el gobierno, se trató de conflictos sectoriales que no coincidieron en el tiempo y cuyo impacto general fue limitado. Sin embargo, en mayo del 2003, poco después del paro del transporte interprovincial de carga y de pasajeros a escala nacional y en el marco de la huelga magisterial, la protesta convocada por la Junta Nacional de Usuarios llevó al bloqueo de las principales

carreteras y a la paralización del país, la declaratoria del estado de emergencia y la caída del gabinete Solari.

e. Transporte público: seguros contra terceros, banda de precios e informalidad

Los transportistas conformaron otro sector que se movilizó constantemente durante el período y cuyas paralizaciones tuvieron un impacto muy importante en el orden público y en la economía. El primer conflicto que surgió con ellos fue como resultado de su rechazo al establecimiento del SOAT, que constituye una garantía para los usuarios del servicio, quienes normalmente quedan desamparados cuando se produce un accidente de tránsito. El SOAT fue muy popular y bien recibido por la población pero rechazado, sin mayor fundamento, por los transportistas de pasajeros urbanos.

De mucha mayor trascendencia fueron las acciones emprendidas por los transportistas interprovinciales de carga y de pasajeros, quienes exigían al gobierno fijar una banda de precios mínimos para los fletes y los pasajes interprovinciales. Luego del triunfo obtenido por los transportistas en mayo del 2003, que hizo retroceder al gobierno, el Tribunal Constitucional declaró que la banda de precios acordada con ellos era inconstitucional. En la medida en que el tema no se ha resuelto satisfactoriamente para los transportistas, éstos vienen organizando una nueva huelga indefinida para fines de febrero del 2004, que, de materializarse, podría tener consecuencias fatales para el gobierno.

La causa del malestar en el sector es la creciente informalidad, que obliga a los transportistas formales a competir en condiciones cada vez más adversas. Ellos demandan que las autoridades responsables del Ministerio de Transportes y Comunicaciones, la Policía Nacional y la SUNAT adopten las medidas del caso para sacar del mercado a los informales u obligarlos a formalizarse.

f. Invasión de terrenos

Este fenómeno se presentó con especial intensidad en la ciudad de Lima y adquirió distintas características. En Carabayllo y Cantogrande, por ejemplo, se debieron enfrentar masivas invasiones de tierras con altísimos niveles de violencia; los métodos utilizados por los invasores evidenciaron, sobre la base de indicios razonables, que probablemente existía una infiltración senderista. En Jicamarca, un pleito entre los pobladores de esta antigua comunidad campesina por la posesión de las canteras de arena ubicadas ahí ocasionó graves enfrentamientos. En Manchay (Cieneguilla), Laderas de Villa y Pachacútec los pobladores se movilizaron y bloquearon vías de acceso a Lima, congestionando seriamente el tránsito en la ciudad; ellos reclamaban la titulación de sus tierras y obras de saneamiento básico.

3. Otros actores del conflicto

a. Autoridades

Los presidentes de los CTAR —antecesores inmediatos de los actuales gobiernos regionales—, los jefes regionales de sectores y las autoridades políticas —prefectos, subprefectos, gobernadores— no tuvieron mayor participación en identificar a tiempo los conflictos sectoriales o regionales, ni mucho menos en intentar contribuir a su desactivación. Por el contrario, en las pocas oportunidades en que intervinieron, lo hicieron en forma desacertada. En circunstancias en que los conflictos habían estallado y se traducían en desordenes públicos, muchas de estas autoridades se negaron a poner a disposición de la Policía los equipos necesarios (cargadores frontales) para enfrentar el bloqueo de carreteras. Muchas otras autoridades fueron vistas encabezando las protestas contra el gobierno central.

Las autoridades municipales sí tuvieron una activa participación en las protestas contra el gobierno central. Entre estas acciones cabe destacar los roles que jugaron el alcalde del Cuzco, Carlos Valencia, y el del Callao, Alex Kouri, ambos estrechamente vinculados a Fujimori y Montesinos.

Valencia aprovechó la discusión sobre el trazado de una futura carretera transoceánica para liderar una masiva movilización contra el gobierno de Toledo, a pocas semanas de que éste hubiera asumido el poder. Posteriormente, Kouri pretendió hacer lo propio reivindicando el derecho del Callao al canon petrolero. Otras autoridades municipales —como el alcalde de San Clemente, Pisco, y la alcaldesa de Tarapoto— encabezaron acciones violentas: el primero dirigió el apedreamiento de la comisaría de San Clemente y la segunda la violenta toma “pacífica” del aeropuerto de su ciudad. Tampoco es casualidad que el “arequipazo” contara entre sus líderes más importantes a una larga lista de alcaldes distritales fujimontesinistas.

b. Medios de comunicación

Sabido es que durante el gobierno de Fujimori y Montesinos buena parte de los medios fueron comprados por el régimen o éste encontró formas de neutralizarlos o de silenciarlos. Esto fue cierto no sólo en relación con los más grandes medios de comunicación nacionales, sino también con los regionales y locales. Al colapsar el viejo régimen, muchos medios de comunicación vinculados a éste se abocaron a socavar las bases del gobierno democrático. En el contexto de las acciones de protesta, algunos de ellos actuaron como verdaderos medios de agitación, distorsionando la información, exacerbando los ánimos de la ciudadanía contra el gobierno y convocando a la población a que realice una acción violenta en las calles. Muchos de estos medios llegaron incluso a suspender sus programaciones regulares para abrir sus líneas telefónicas a los manifestantes y alentar la protesta. Ninguno de los escenarios de conflicto fue ajeno a esta conducta por parte de algunos de sus más importantes medios de comunicación.

Un rol parecido jugaron los canales nacionales de televisión de señal abierta, que estaban en manos de quienes habían recibido millonarios pagos de Vladimiro Montesinos en persona. Esos canales se dedicaron a magnificar los conflictos sociales, a darles una cobertura que jamás tuvieron durante el gobierno al que se vendieron vilmente y a exacerbar los ánimos para promover un clima de malestar que se tradujera en acciones de violencia contra el gobierno y la propiedad pública y privada. Frente a los crecientes desmanes y actos de vandalismo, sólo unos pocos diarios de circulación nacional y programas noticiosos independientes los condenaron abierta y resueltamente.

c. Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo abandonó, como política institucional, el papel que había desempeñado durante los últimos años del gobierno de Fujimori y Montesinos en la vigilancia del respeto a los derechos humanos en las movilizaciones callejeras. Si bien ello no afectó la vigencia de los derechos de los manifestantes, sí puede haber contribuido al creciente descontrol y violencia de parte de ellos, así como a la afectación de los derechos de terceros. En ciertos conflictos, los representantes de la Defensoría jugaron un rol muy positivo: primero, para facilitar la negociación; segundo, para esclarecer denuncias sobre supuestas violaciones de las fuerzas policiales; y tercero, para formular propuestas que ayudaran a resolver el conflicto. Tales fueron los casos de Bagua, Huaraz, Iquitos, Moquegua, Tambogrande y Tarapoto. En otros casos, tales como Puerto Maldonado, La Convención-Cuzco y Huancayo, la Defensoría brilló por su ausencia. En Arequipa, cumplió un papel más bien parcializado. Hubiera sido muy saludable, desde todo punto de vista, que tuviera un rol más activo, porque en los lugares donde intervino, contribuyó a resolver los problemas y amenguar la violencia y el vandalismo.

d. Fuerzas Armadas

En circunstancias excepcionales de gravísimas alteraciones del orden público —como las que se produjeron en la provincia de Condorcanqui, en Amazonas y en Puerto Maldonado— fue necesario recurrir temporalmente a las Fuerzas Armadas para proteger instalaciones estratégicas. Esta medida tuvo

el beneficio de liberar a los efectivos policiales encargados de proteger dichas instalaciones, a quienes se les encargaron tareas directamente vinculadas al mantenimiento del orden público.

Sin embargo, este apoyo de las Fuerzas Armadas no fue fácil ni oportuno. No fue fácil porque el fundamento jurídico para la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de orden público en zonas no declaradas en emergencia es precario. En efecto, la Constitución de 1993 establece que las Fuerzas Armadas se pueden involucrar en tareas de orden público previa declaratoria del estado de emergencia. No obstante, una norma del año 1991, promulgada al amparo de la Constitución de 1979, prevé el recurso a las Fuerzas Armadas sin declaratoria de emergencia en circunstancias en que la Policía Nacional ha sido rebasada, siempre y cuando tal intervención no exceda los ocho días y se produzca a solicitud de la autoridad política o policial.

En los pocos casos en que tuvimos que recurrir al amparo de esta norma, tal opción resultaba mejor que declarar el estado de emergencia, y la labor de las Fuerzas Armadas se limitó a complementar la de la Policía Nacional en el cuidado de instalaciones estratégicas. El pedido de apoyo siempre se hizo por disposición del ministro del Interior y exclusivamente para complementar la labor policial.

Aun así, el auxilio de las Fuerzas Armadas no fue siempre oportuno, tanto por su renuencia a involucrarse en tareas de orden público sin contar con la dirección de las operaciones que sí les garantiza el estado de emergencia, como por consideraciones logísticas no siempre convincentes. En circunstancias extraordinarias, la única excepción a utilizar esta norma fue la declaratoria del estado de emergencia en Arequipa.

e. Ministerio Público y Poder Judicial

La experiencia de los primeros 18 meses del gobierno del presidente Toledo no fue especialmente halagüeña en lo que se refiere al rol desempeñado por estas instituciones, responsables de investigar y sancionar las transgresiones a la ley. A pesar de los esfuerzos de la procuraduría a cargo de los asuntos judiciales del Ministerio del Interior, ni el Ministerio Público ni el Poder Judicial actuaron con el celo necesario para cumplir su función frente a la violencia y el vandalismo.

En efecto, en dicho período fueron muy pocas las personas detenidas por alterar el orden público, y entre ellas, más pocas aún las que purgaron prisión por algún tiempo, a pesar de la gravedad de los hechos. La primera excepción importante fue la de Rafael Ríos, responsable de los actos vandálicos en Puerto Maldonado a fines de junio del 2002 y presidente electo por Madre de Dios en noviembre de ese año. Ríos se puso a derecho y se entregó a las autoridades judiciales, que habían ordenado su detención, luego de haber estado cercado por la Policía durante casi seis meses. Luego fue puesto en libertad por el propio Poder Judicial, aunque duró poco como presidente regional, pues sus consejeros declararon vacante el cargo. Ríos se convirtió en el primer presidente regional vacado del cargo.

La segunda excepción la constituye Nelson Palomino, dirigente de los agricultores cocalleros de los valles Ene y Apurímac, quien fue responsable de conducir serias alteraciones del orden público durante el segundo semestre del 2002 y de amenazar con boicotear las elecciones regionales y municipales en los mencionados valles. Si bien el atestado contra Palomino fue preparado durante nuestra gestión, él fue detenido durante la gestión del ministro Sanabria y permanece hasta hoy en prisión. Es el único dirigente importante detenido por graves alteraciones del orden público, aunque debería haber muchísimos más.

4. Manejo de los conflictos

El Ministerio del Interior enfrentó la turbulencia social que ponía en riesgo la transición democrática y la gobernabilidad del país con una estrategia que se asentaba en tres ideas básicas. Primero, que la democracia sólo se puede sostener si se mantiene el principio de autoridad. Segundo, que es preciso distinguir entre el ejercicio de los derechos y las libertades y el recurso a la violencia y el vandalismo. Tercero, que es necesario encontrar soluciones viables a las demandas sociales para reducir la amenaza a la gobernabilidad.

Ante la envergadura y el carácter múltiple de las protestas y su característica de creciente violenta, promovimos la coordinación multisectorial en el Ejecutivo para identificar y resolver a tiempo los conflictos en el plano político. Así, se constituyó un equipo de operadores políticos, que contaban con el respaldo del personal técnico especializado, para que, conjuntamente con los jefes policiales, mantuvieran el orden público y desactivaran los conflictos sociales. Los procedimientos operativos policiales se adecuaron al control de los disturbios en el marco del más estricto respeto por los derechos humanos. De más está decir que esta estrategia se fue desarrollando a lo largo del tiempo, sobre la base de nuestra propia experiencia.

a. Para la prevención del conflicto

Para prevenir los conflictos, hicimos uso de cuatro instrumentos fundamentales. Primero, el desarrollo de la inteligencia orientada a prever y comprender la conflictividad social. Segundo, la coordinación interministerial para resolver, desactivar o manejar los conflictos. Tercero, las reuniones de información y consulta con los actores del conflicto. Cuarto, las iniciativas legislativas para mejorar el marco normativo de la lucha contra el desorden público, la violencia y el vandalismo.

La Dirección de Inteligencia del Ministerio del Interior y el Comité de Asesores del Ministro orientaron su esfuerzo de recolección y análisis de información a identificar los principales focos de tensión social que pudieran devenir en acciones de protesta y, en ocasiones, en actos de violencia y vandalismo que alteraran el orden público y, eventualmente, pusieran en cuestión la gobernabilidad del país. Tal esfuerzo estaba orientado a ayudar a la toma de decisiones del ministro del Interior, el Comité de Conflictos y el presidente de la República. También contribuyó significativamente a la labor de los funcionarios políticos del Ministerio del Interior y de otros. El nuevo enfoque de la labor de inteligencia se orientó a recoger información de fuentes abiertas y por medios legales, para analizarla con el fin de permitir la intervención política oportuna que lleve a resolver, desactivar o enfrentar los conflictos de la mejor manera posible. Tanto la forma de recoger la información como los fines de la misma difirieron radicalmente de las prácticas de los años anteriores, cuando se utilizaban mecanismos ilegales para el recojo de información y se utilizaba ésta para chantajear, neutralizar o atacar políticamente a los opositores del régimen.

Presidido por el ministro del Interior, el Comité de Conflictos estaba integrado además por los ministros que enfrentaban mayores conflictos en su sector: Presidencia, que conducía las mesas de diálogo con las regiones; Transportes, que concentraba las principales demandas regionales; Trabajo, que enfrentaba el problema de los despedidos y los reclamos de construcción civil y que además presidía el Consejo Nacional del Trabajo; Educación, que lidiaba con el SUTEP; Energía y Minas, que manejaba el creciente conflicto de la actividad minera con las comunidades aledañas referido a la contaminación ambiental; y Agricultura, sobre el que recaían los reclamos de los agricultores de todo el país. También asistían a las reuniones el jefe de la Central Nacional de Inteligencia y el presidente de Contradrogas-Devida, que tenía a su cargo la estrategia de lucha contra las drogas. Así mismo, participaban los principales asesores y funcionarios que se desempeñaban como operadores políticos en sus respectivos sectores.

El comité trabajaba sobre la base de la información sistematizada y analizada por el Ministerio del Interior y por la que proporcionaran los otros sectores, estudiaba los casos de mayor tensión y acordaba, cuando era posible, acciones para solucionar las demandas. Así mismo, se tomaban acuerdos sobre cómo encarar los probables problemas de orden público. Gracias a este mecanismo de coordinación política se logró desactivar, resolver o canalizar adecuadamente varios conflictos de envergadura sectorial y regional, lo que ayudó a reducir la tensión social y facilitar la gobernabilidad. Entre estos casos destacan la respuesta firme frente a los actos de violencia de la CITE y la FENATYC, la forma en que se encaró la paralización de los fentes regionales el 14 de mayo del 2002 y las amenazas de huelga de los transportistas de carga interprovincial, la respuesta a las acciones del SUTEP, a las demandas de los productores agrarios, entre otros.

Durante nuestra gestión, el Ministerio del Interior promovió reuniones con diversas organizaciones sociales con las que mantuvo una fluida relación de trabajo. Entre ellas cabe mencionar a gremios sindicales como la CGTP, la FNTCC, el SUTEP, la Coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (CONACAMI), la Conferencia Nacional de Desarrollo Social (CONADES) y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, entre otras. Simultáneamente, desarrolló relaciones de trabajo con la Sociedad Nacional de Minería y Petróleo (SNMPE) y con un sinnúmero de empresas mineras y energéticas; con CAPECO; con los distintos gremios de transporte público, incluyendo los interprovinciales de carga y de pasajeros; con los grupos de empresarios de Gamarra, Mesa Redonda y Villa El Salvador, entre otros. También se mantuvo una estrecha coordinación con la Confederación Campesina del Perú, la Confederación Nacional Agraria, la Coordinadora Nacional de Rondas Campesinas y los comités de autodefensa de los ríos Ene, Apurímac y Tambo, así como con importantes sectores de la juventud universitaria.

El ministerio actuó como mediador en un número importante de conflictos, como por ejemplo los de la Universidad Nacional de Ingeniería, los complejos agroindustriales del norte, los productores de hoja de coca y los extractores forestales de Puerto Maldonado, así como en conflictos más focalizados como los de Cieneguilla, Moquegua y La Convención-Cuzco, entre otros.

Cuando fue necesario, se promovieron reuniones con autoridades regionales y municipales —entre ellas, en varias oportunidades, el alcalde de Lima— y con líderes de diversas agrupaciones políticas, sobre todo las que tenían una mayor influencia en algunos de los gremios sindicales más importantes, a saber, el Partido Comunista del Perú Patria Roja y el Partido Comunista Peruano. También se organizaron diversas reuniones de trabajo con directores de los principales medios de comunicación del país, procuradores de otros ministerios y representantes del Ministerio Público y el Poder Judicial, para coordinar la acción conjunta del Estado contra la violencia y el vandalismo. Todos estos esfuerzos se hicieron en el entendido de que el manejo del conflicto social y el mantenimiento del orden público y la gobernabilidad democrática competen a todos los sectores de la sociedad y a todos los poderes del Estado.

Dada la generalización del bloqueo de carreteras, acción que se encontraba tipificada como delito en el Código Penal, el Ministerio del Interior propuso incrementar la pena por sobre los cuatro años de privación de la libertad, para que ésta se hiciera efectiva. Luego de un debate en el que la oposición política y los gremios sindicales se mostraron en contra, la propuesta de ley fue aprobada por el Congreso, con modificaciones que redujeron la pena máxima de prisión por este delito de ocho a seis años.

b. Acción frente al estallido del conflicto

En todo conflicto, es importante prepararse para el escenario en que fracasen los esfuerzos para resolverlo por la vía política. Dependiendo del conflicto, se define un plan de acción en el que, de acuerdo con los informes de inteligencia, se otorga mayor o menor peso a la acción política preventiva o a la preparación del trabajo policial de contención. Cuando el conflicto estalla y se traduce en alteraciones del orden público, es preciso actuar con prontitud y firmeza para restablecerlo y crear condiciones para que continúe el diálogo.

Hacer eso sólo era posible con un equipo de operadores políticos que actuara en el terreno y que estuviera integrado por comunicadores, procuradores y policías especializados en investigación, así como, si fuera necesario, por representantes del Ministerio Público y el Poder Judicial. Cuando la situación lo ameritaba, se trasladaba a la zona un refuerzo policial de la Dirección de Operaciones Especiales. Esta metodología se puso en práctica, luego de los sucesos de Arequipa, en lugares como Puerto Maldonado, Tarapoto, La Convención-Cuzco, Huaraz, Iquitos, San Francisco-Ayacucho y Condorcanqui-Amazonas, entre otros. De esta manera se logró, mediante una acción rápida, contundente e integrada, el restablecimiento del orden público en el marco de la ley y del más estricto respeto por los derechos humanos

En circunstancias como éstas, por disposición del Ministerio del Interior, los planes de operaciones policiales procuraban concentrar una sobresaturación de fuerzas que disuadiera futuros hechos de violencia y vandalismo o que permitiera restablecer el orden público en el plazo más corto posible y con el menor número de problemas. Siempre fue una preocupación nuestra que se hiciera uso de la fuerza en el marco de la ley y en consonancia con los principios de razonabilidad y proporcionalidad. Dado el carácter crecientemente violento de las protestas y las limitaciones de equipamiento de la Policía Nacional, el factor humano —el número de efectivos, su preparación profesional y su conducción y liderazgo— se convirtió en el decisivo en los planes de operaciones de control de disturbios.

Cuando los disturbios sobrepasaron la acción policial, se debió a problemas en el factor humano. Sin embargo, también es urgente mejorar el equipamiento de la Policía porque las características de los disturbios y la capacidad de maniobra de los grupos violentistas organizados le exigen actuar al mismo tiempo con pequeñas unidades versátiles de acción rápida y contundente y con grandes unidades fijas, para proteger los puntos críticos. Ambos tipos de unidades deben tener medios de movilidad y comunicación suficientes para actuar en simultáneo y coordinadamente, sin dejarse sorprender por el movimiento y la acción de los violentos.

Hoy en día la Policía no está en condiciones de actuar de este modo porque no cuenta con equipo lo suficientemente moderno para ello. Tampoco cuenta con los medios para desbloquear las carreteras o enfrentar el plantón de vehículos de transporte urbano o interprovincial. Basta decir que, en ciertas situaciones críticas, el personal policial no contó con equipo antigás suficiente ni con la cantidad necesaria de bombas lacrimógenas, ni mucho menos con vehículos antimotines que pudieran asegurar mínimamente una actuación a la altura de las circunstancias.

La presencia de representantes de la Procuraduría del Ministerio en el momento y el lugar en el que ocurren las alteraciones al orden público tiene la ventaja de permitir un acopio ordenado y sistemático de la evidencia que haga posible la intervención posterior del Ministerio Público y el Poder Judicial. Normalmente, esta labor era llevada a cabo con el apoyo de personal especializado de la Dirección de Seguridad del Estado y la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional, que viajaba para acompañar a los representantes de la Procuraduría en situaciones de grave alteración del orden público. La presencia de este personal policial especializado permitía garantizar el profesionalismo en la producción de evidencias —fotografías, videos, recortes de periódicos, audios, etcétera— y en la preparación de los atestados. Si esta tarea se dejaba en manos del personal policial local, se corría el riesgo de que el atestado fuera insuficiente para que el fiscal denunciara a los sospechosos de haber alterado el orden público.

c. Solución del conflicto

Para asegurar que el conflicto no volviera a estallar, fue necesario realizar un seguimiento con el fin de que se cumplieran los acuerdos firmados. En muchos casos, el incumplimiento, que hacía peligrar los logros obtenidos, se derivaba no de las restricciones fiscales sino de la desidia burocrática o la falta de voluntad política. Para evitar los desmanes, la violencia y el vandalismo, era necesaria una acción firme contra sus responsables. Esto casi nunca se logró debido a la indiferencia y falta de responsabilidad de fiscales y jueces.

5. Lecciones

Se ha producido un extraño sincretismo entre, por una parte, una cultura de derechos que se ha expandido —lo cual es muy positivo— y, por otra, los códigos de conducta y las formas de convivir del conflicto armado interno, la creciente informalidad de la vida económica y social y la corrupción institucionalizada en el más alto nivel del Estado. Por momentos se trasladan a la protesta social procedimientos violentos, vandálicos y delincuenciales, que exigen un tratamiento muy cuidadoso y

responsable del conflicto social no sólo por parte de las autoridades y la Policía sino también de los dirigentes sociales y políticos así como de los medios de comunicación.

Más allá de las limitaciones logísticas ya señaladas, la principal dificultad para el manejo de los conflictos sociales fue la ausencia de interlocutores sociales, políticos y gremiales responsables. La desconfianza y agresividad caracterizaban la actitud de la mayoría de ellos; con unos pocos existía la sensación de compartir objetivos nacionales comunes que permitieran abordar racionalmente los problemas y encontrarles soluciones. Este liderazgo social también estuvo marcado por una gran debilidad de representación. Con frecuencia, los líderes exigían a sus interlocutores del gobierno el diálogo directo con la población, porque ésta no confiaba en sus propios dirigentes; en muchas ocasiones los dirigentes confesaron sentirse desbordados por sus bases cuando la violencia y el vandalismo se apoderaban de la protesta social.

Si a este tipo de protesta beligerante y masiva se le responde con represión policial, sin atender la solución de las demandas, se estarían abriendo más las brechas de la inequidad y la exclusión en el país, aumentando los factores de ingobernabilidad. Simultáneamente, si no se sanciona a los responsables de la violencia y el vandalismo, se debilita el principio de autoridad y se socavan las bases de la convivencia democrática, que debe ser un ejercicio permanente no sólo de derechos y libertades sino también de obligaciones y responsabilidades. Si se actúa de esta manera se sientan, además, las bases para el desgobierno, el caos y la anarquía, pues se da el mensaje de que los problemas se resuelven por la fuerza y no a través del diálogo, el entendimiento y la negociación, es decir, de la política. La situación de turbulencia social vivida demuestra que el mantenimiento del orden público trasciende las responsabilidades de Interior y compromete no sólo a todo el gobierno sino al conjunto de poderes del Estado, especialmente el judicial.

A pesar de la envergadura de la protesta social y de las numerosas ocasiones en que ésta desbordó la acción policial, cabe destacar el sinnúmero de conflictos que lograron desactivarse gracias a una intervención política oportuna y aquellos que, una vez activados, pudieron ser adecuadamente contenidos y el orden público se mantuvo o se restableció a muy bajo costo. En general, es digno de destacar el bajo costo social de la acción policial si se tiene en cuenta la beligerancia y masividad de las acciones de protesta y la provocación de los grupos violentos.

La necesidad de destacar ingentes recursos intelectuales, humanos, logísticos y económicos al mantenimiento del orden público afectó la agenda, el presupuesto y las prioridades iniciales de Interior, distrayéndonos de nuestra principal preocupación operativa, a saber, la seguridad ciudadana, y de nuestro más importante compromiso en la gestión del Ministerio: la reforma policial. Si no hubiéramos distraído nuestros recursos en tareas de orden público de la manera como lo hicimos, otros habrían sido los resultados en el esfuerzo por repotenciar las comisarías o mejorar el bienestar del personal policial, por poner sólo dos ejemplos. Lo mismo se podría decir de los resultados en la lucha contra el terrorismo.

III. Lucha contra los remanentes de Sendero Luminoso

1. Un choque abrupto con la realidad

Cuando aún no teníamos ni una semana en el ministerio, el lunes 6 de agosto del 2001 una patrulla policial que operaba en las selvas de la margen izquierda del río Ene fue sorprendida por una columna de SL. Cayeron abatidos cuatro valerosos policías, entre ellos el comandante PNP Abel Ferrando Ruiz. El objetivo de la patrulla era atacar un cónclave senderista al que asistían los principales líderes de los remanentes de la organización que operaban en la selva de los ríos Ene y Apurímac, cuya retaguardia principal está ubicada en las montañas de Vizcatán, Ayacucho.

Al verse sorprendidos, los integrantes de la patrulla tuvieron que replegarse dejando atrás los cuerpos de los cuatro policías fallecidos. El repliegue a través de la selva fue lento y penoso. Las dificultades que presentaba el territorio y el peligro de que los helicópteros que iban al rescate de la

patrulla fueran alcanzados por el fuego enemigo hicieron aún más difícil la tarea. Cuando finalmente el equipo de rescate pudo llegar hasta donde estaban los cadáveres de los policías fallecidos, se encontró con que éstos estaban atrocemente mutilados. La columna senderista, empeñada en continuar la guerra a como diera lugar, mostraba así su crueldad y profundo desprecio por el ser humano.

La operación policial había sido planificada y aprobada por el antecesor de Fernando Rospigliosi, el general Antonio Ketín Vidal, y formaba parte de un conjunto de intervenciones terrestres dirigidas hacia la retaguardia de Sendero con el propósito de destruir sus campamentos de entrenamiento, descanso y aprovisionamiento. Rospigliosi, que hasta ese momento no conocía ni había aprobado las siguientes operaciones, las suspendió de inmediato. Se inició, entonces, una evaluación de lo ocurrido y de toda la estrategia antisubversiva.

En primer lugar, quedó claro que la PNP no contaba con efectivos debidamente preparados para participar en este tipo de operaciones. En efecto, los policías que participaron en esa fallida operación pertenecían a la DIRCOTE y a la DIRANDRO. Los primeros actuaban en zonas urbanas y tenían muy poca experiencia en operaciones contrasubversivas rurales; los segundos tenían experiencia de trabajo rural, pero en la protección de labores de erradicación de la hoja de coca y no en el enfrentamiento con un enemigo esquivo y peligroso como Sendero.

Segundo, la PNP carecía del equipo necesario para actuar en ese terreno. Por poner un ejemplo, los helicópteros que participaron en esa operación no se encontraban artillados lo que complicó tremendamente el rescate y obligó al ministro del Interior a solicitar el apoyo de las Fuerzas Armadas. Éstas, que no habían sido informadas de la operación, colaboraron de mala gana y a regañadientes.

Tercero, mientras la PNP carecía de los efectivos idóneos y del equipo indispensable para operar en esa zona —porque durante la lucha contrasubversiva su labor se había limitado a los centros urbanos, grandes o pequeños—, las Fuerzas Armadas sí contaban con el personal, los medios y la experiencia para actuar en territorios agrestes, montañosos y de densa vegetación como las selvas del Ene y el Apurímac. En efecto, las Fuerzas Armadas venían trabajando en la zona desde hacía varios años, contaban con bases contrasubversivas instaladas en el lugar y manejaban su propia inteligencia. Lo natural hubiera sido que ellas se hicieran cargo de operaciones ofensivas como las que venía realizando la PNP.

Lo cierto es que las Fuerzas Armadas habían dejado de operar desde que, en las postrimerías del régimen de Fujimori, se levantara el estado de emergencia en Ayacucho, el primer departamento del país donde éste se decretó, a fines de 1981, y en el que, un año después, los militares se habían hecho cargo de la lucha contrasubversiva. Tenían, pues, casi dos décadas operando en ese escenario, pero en ese momento habían dejado de hacerlo parcialmente. Lo lógico era que continuaran cumpliendo esa función y que la PNP se concentrara en los centros urbanos, incluyendo los pequeños poblados de la zona. Como veremos más adelante, resulta más fácil decir esto que llevarlo a la práctica.

Cuarto, si bien al inicio de su gestión Rospigliosi y su equipo estaban interesados en derrotar definitivamente los rezagos del terrorismo, nunca pensaron que este tema fuera a constituir una fuente de preocupación tan grande para ellos. A fin de cuentas, se trataba tan sólo de los remanentes de un problema mayor que se heredaba del gobierno de Fujimori, remanentes que, en sí mismos, no representaban una seria amenaza ni para la seguridad del país ni para la estabilidad del nuevo gobierno democrático. Para éste y su ministro del Interior, la prioridad en el ámbito del sector debía ser la seguridad ciudadana —fuente de un extendido malestar que, además, afectaba de manera directa la vida de todos los peruanos— y no el terrorismo, que era un problema residual, concentrado en zonas muy apartadas del territorio nacional.

2. *La verdad sobre Sendero Luminoso*

La muerte de los cuatro policías y la inmediata reacción de profunda preocupación tanto de la prensa como de la opinión pública demostraron que el tema tenía que estar en el primer lugar de la agenda ministerial, por más residual y focalizado que fuera. En primer lugar, por el tremendo temor que

suscitaba en la población la idea del resurgimiento de una maquinaria de muerte que había causado tanto dolor, horror y terror. Segundo, porque parte de la oposición política e importantes medios de comunicación aprovechaban la sensibilidad del tema para responsabilizar primero al gobierno de transición y luego al gobierno de Toledo del resurgimiento o rebrote del terrorismo que, según sostenían, había sido completamente derrotado por Fujimori. La conclusión a la que llegaban estos sectores era que la democracia era débil, generaba inseguridad y, a diferencia del autoritarismo, no estaba en condiciones de enfrentar este problema con éxito.

Esta percepción, sin embargo, no era en lo absoluto exacta. Las estadísticas de que se dispone muestran cómo las acciones terroristas cayeron de manera sostenida desde su cima, a principios de los noventa, a niveles muy bajos el año 2000, y que se mantuvieron más o menos parejas de ahí en adelante. Estas estadísticas muestran que el terrorismo nunca desapareció y que, incluso en sus años de mayor debilidad, no dejó de tener una expresión armada en las cuencas cocaleras del Huallaga, el Ene y el Apurímac.

La mayoría de las acciones terroristas registradas durante este último período han sido de agitación y propaganda. A partir de setiembre del 2001, incluso acciones de este tipo han disminuido radicalmente en el Huallaga, al haberse plegado Artemio —el líder de la columna que opera en ese valle— a las posiciones de Abimael Guzmán a favor de lo que ellos llaman “una solución política a los problemas derivados de la guerra”.

Aun así, los remanentes del aparato armado de Sendero pueden, de cuando en cuando, causar grave daño, como lo demostró la explosión de un coche bomba en el centro comercial El Polo en marzo del 2002. Más recientemente, la columna que opera en los ríos Ene y Apurímac logró dar un golpe espectacular al secuestrar, durante unas horas, a empleados y trabajadores de la empresa Techint, responsable de la construcción del gaseoducto que transportará el gas de Camisea a la capital. Es cierto que el coche bomba de El Polo fue el primero después de varios años y abonó en la tesis de que, efectivamente, no estábamos ante el mismo fenómeno de los años anteriores, sino ante un Sendero remozado, renovado y mejor organizado.

Poco tiempo después, la DIRCOTE desbarató a la célula responsable del atentado y puso a sus integrantes tras las rejas. Los hechos posteriores no han ratificado la tesis de rebrote, aunque la espectacularidad del ataque a Techint pueda conducir a algunos a esa conclusión. Lo que hay que tener en cuenta es que quienes participaron en ese ataque son los integrantes de la misma columna que opera en esa zona desde hace varios años. Toda la información de inteligencia apunta a que ésta no ha crecido significativamente y quienes la integran sobreviven, a duras penas, con alguna ayuda del narcotráfico y de los cupos que cobran a las empresas madereras asentadas en la zona.

En las postrimerías del régimen de Fujimori, Sendero también logró realizar algunas acciones espectaculares en los valles del Ene y del Apurímac. Luego de la captura de Feliciano, el Ejército y un grupo de agentes del Servicio de Inteligencia Nacional que estaban a cargo del general Enrique Fournier iniciaron negociaciones con la columna del Ene para concretar una supuesta entrega. Estas negociaciones se frustraron cuando el general Fournier, acompañado de otros efectivos, llegó a una reunión con los senderistas en la selva de San Martín de Pangoa. Allí fueron recibidos con fuego graneado por los subversivos, quienes, según se sostuvo entonces, habían dado marcha atrás en su propósito de negociar y habían decidido atacar el helicóptero.

En la acción murieron un general de Ejército y varios efectivos más. Los terroristas lograron apoderarse de la ametralladora que llevaba el helicóptero. Inmediatamente después, el Ejército desplegó en la zona alrededor de 2.000 efectivos, en una de las operaciones más grandes que se hicieron durante esos años. Esta movilización no arrojó resultado alguno y la columna senderista logró escapar del cerco que le tendió el Ejército.

El fracaso de las negociaciones demostró lo peligroso que resultaba dialogar con los senderistas; asimismo, el posterior fracaso de la operación militar dejó claramente sentado lo difícil que les resulta a las fuerzas del orden actuar con éxito en las inhóspitas condiciones de la selva.

Desafortunadamente, el indiscutible triunfo sobre el terrorismo logrado a principios de los años noventa no se tradujo en la desaparición total del aparato armado de SL. Dos razones explican la subsistencia de este grupo.

Primero, la división que se produjo al interior de SL entre “acuerdistas”, encabezados por Abimael Guzmán, y “felicianistas”, encabezados primero por Feliciano —hasta su captura en 1999— y luego por Artemio en el Huallaga, hasta setiembre del 2001, en que éste se pliega a las posiciones de Guzmán y se acerca a Alipio, quien desde esa época hasta el presente se encuentra asentado en los ríos Ene y Apurímac. En efecto, cuando poco después de su captura Guzmán inicia negociaciones de paz con el gobierno de Fujimori y Montesinos, el grueso del partido se pliega a él, salvo un grupo minoritario encabezado por Feliciano, que opta por proseguir la guerra y se repliega en las cuencas antes mencionadas, que son, simultáneamente, ricas zonas cocaleras.

Dentro de las cárceles, la mayoría de senderistas sigue a Guzmán, con excepción de un grupo muy reducido. Fuera de las cárceles, es difícil saber cuánto de lo que quedaba del aparato armado es desarticulado por la acción policial y cuánto lo es por el pedido de un acuerdo de paz que realiza Guzmán. La división, sin embargo, es inobjetable, aunque también lo es el hecho de que el partido y su líder son uno solo. Durante años, los “acuerdistas” han sostenido que los “felicianistas” —también llamados Proseguir— han sido el primer obstáculo para un acuerdo de paz y lo siguen siendo hoy para una solución política.

Empero, la poca voluntad de negociación de los sucesivos gobiernos podría determinar que Guzmán diga una cosa y haga otra, en el entendido de que las acciones militares pueden constituir el único instrumento de presión sobre el gobierno para encontrar una solución negociada. El respaldo de Artemio a las tesis de Guzmán, sin embargo, desvirtuaría este aserto, toda vez que si Guzmán hubiera querido potenciar su capacidad de negociación política a través de la acción militar, no habría dudado en mantener la operatividad de sus fuerzas en el Huallaga.

Su estrategia desde 1992 en adelante parece haber sido, por el contrario, la de salvar de la destrucción lo que quedaba del partido, suspendiendo las acciones militares hasta que hubiera condiciones para retomarlas, y poniendo énfasis en mantener viva la organización partidaria a la espera de mejores tiempos para actuar. Por eso llamó al acuerdo de paz y, más específicamente, exigió una solución política a los problemas derivados de la guerra. En lo esencial, sin embargo, la postura de Guzmán va mucho más allá de esa interlocución y es una invitación a sus seguidores a concentrar sus esfuerzos en la acción política por sobre la militar.

La segunda razón por la que fue difícil acabar con el aparato armado de Sendero que estaba asentado en las cuencas del Huallaga, el Ene y el Apurímac fueron las difíciles condiciones del terreno. Ni durante el gobierno de Fujimori, cuando seguían vigentes los estados de emergencia y los comandos político militares, fue posible acabar con los remanentes de la subversión. Como lo demostraron sucesivos operativos militares, el conocimiento del terreno favorecía a los senderistas, y las características inaccesibles de sus zonas de retaguardia determinaban que cualquier operación ofensiva representara un riesgo muy alto en términos de vidas humanas.

Contribuyeron a esta dificultad el hecho de que estos remanentes se asentaran en cuencas cocaleras, donde la relación con el narcotráfico les daba oxígeno adicional. Se ha especulado mucho sobre la relación entre el narcotráfico y los remanentes del terrorismo. La colaboración entre ellos parece haber permitido, entre otras cosas, que los subversivos cuenten con recursos para sobrevivir sin necesidad de recurrir al saqueo, como lo hicieron en otras épocas. No obstante, por la información de que se dispone, al parecer esos recursos no son tan cuantiosos, porque las columnas supérstites siguen estando débilmente armadas. Otra fuente importante de recursos es la que proviene de los cupos impuestos por el terrorismo a las empresas madereras que operan en la zona.

3. *La nueva estrategia antisubversiva*

De todo lo anterior se colige que una respuesta exclusivamente militar para acabar con estos remanentes es del todo insuficiente, además de riesgosa y cara en términos del costo de las operaciones y el peligro en vidas humanas. Por eso, la nueva estrategia antisubversiva diseñada en la Ministerio del Interior, y aprobada en el Consejo de Ministros en octubre del 2001, buscaba combinar la respuesta propiamente represiva con la inversión en el desarrollo local y la creación de una barrera política y social alrededor de las zonas donde se asientan los remanentes del terrorismo.

El eje de la nueva estrategia fueron los comisionados para la paz y el desarrollo, representantes personales del ministro del Interior que fueron nombrados a fines del 2001 y principios del 2002 en Ayacucho, Satipo y Huánuco. Los cargos fueron asumidos por civiles, en un cla-ro esfuerzo por dejar sentada la conducción civil de la estrategia contrasubversiva. La tarea encomendada a los comisionados consistía en coordinar todas las acciones de los entes públicos en las zonas bajo su jurisdicción, con el objeto de garantizar la mayor eficiencia de la intervención estatal —sobre todo en el área del desarrollo—, para mantener aislados a los subversivos e impedir su avance y reorganización. Los comisionados tienen, además, el encargo de garantizar la mejor relación posible entre las autoridades y la población civil, y ve-lar porque los agentes del Estado respeten los derechos ciudadanos.

Adicionalmente, los comisionados también tenían por tarea coordinar los esfuerzos del gobierno en el campo de la seguridad. Para cumplir con estos objetivos, cada comisionado contaba con un adjunto para temas de desarrollo y un adjunto para temas de seguridad, este último destacado por la DIRCOTE.

El Ministerio del Interior, con el apoyo de FONCODES, estableció las jurisdicciones de estos comisionados, que se extendían en total a 52 distritos de las cuencas mencionadas, todos ellos muy pobres y que, de alguna manera, estaban bajo la influencia del narcotráfico. Dentro de esta estrategia, la coordinación del Ministerio del Interior con FONCODES y con DEVIDA, instancia encargada de organizar la lucha contra las drogas, era fundamental, al igual que la relación con los otros sectores responsables del gasto social y de infraestructura, como Educación, Mujer, Transportes y programas sociales.

El segundo componente de la estrategia era la coordinación de esfuerzos en el ámbito de la seguridad bajo el liderazgo del Ministerio del Interior. En el terreno, a los comisionados les correspondía un rol fundamental de coordinación entre la PNP y las Fuerzas Armadas, y entre éstas y la población civil, sobre todo la organizada en comités de autodefensa.

El tercer componente de la estrategia contrasubversiva consistió en un paquete normativo con tres piezas fundamentales.

La primera, una nueva ley de arrepentimiento que permitiera reducir la pena o eximir de la sanción penal a los elementos de las organizaciones subversivas supérstites que se desvincularan de su organización y brindaran información valiosa que contribuyera a la desarticulación de los remanentes del terrorismo.

Lamentablemente, el proyecto de ley remitido por el Ejecutivo al Congreso fue modificado, recortándose de manera importante los beneficios contemplados en el documento original. Por esta razón, el Ejecutivo observó la mencionada ley y la devolvió al Legislativo. Recién en abril del 2003, la ley de arrepentimiento fue aprobada, pero sin que el Congreso hubiera atendido las observaciones formuladas un año antes. Así, por ejemplo, en el texto definitivo los beneficios de reducción y exención de la pena quedaron bastante recortados, y se estableció la obligatoriedad de que los arrepentidos paguen las respectivas reparaciones civiles, claros obstáculos al propósito mismo de la ley, esto es, que quienes rompen con la organización terrorista y proporcionan información válida que contribuya a su desarticulación serán premiados adecuadamente.

En la práctica, el Congreso no sólo demoró la aprobación de un instrumento fundamental en la nueva estrategia antisubversiva, sino que al modificar el texto original remitido por el Ejecutivo, le quitó toda utilidad. Esto es lamentable, porque como se recordará, la ley de arrepentimiento aprobada en 1992 y que estuvo vigente hasta fines de 1994 fue, a pesar de los abusos y arbitrariedades a que dio pie, un instrumento determinante en la desarticulación de SL y el MRTA.

Segundo, un sistema de recompensas pecuniarias que indujera a una mayor colaboración de la ciudadanía en la identificación y ubicación de los dirigentes terroristas así como de los integrantes de sus

aparatos armados. También tenía por objeto —quizás esto era lo más importante— alentar el abandono de las filas senderistas a cambio de una retribución económica. Para estos últimos casos, la ley de arrepentimiento era un complemento necesario.

El sistema de recompensas no tuvo la difusión adecuada, a pesar de que en el momento del cambio ministerial, a principios del 2003, el ministerio ya contaba con miles de afiches y una campaña radial preparada para dar a conocer los alcances del referido sistema. Éste ha sido reactivado con el regreso del ministro Rospigliosi. El sistema ha funcionado con mucha lentitud debido a los trámites burocráticos del FEDADOI; por ejemplo, recién a mediados del 2003 se cumplió con pagar la recompensa respectiva a quienes colaboraron en la identificación de los participantes en el atentado del centro comercial El Polo, ocurrido en marzo del 2002. Pese a estas dificultades, el sistema de recompensa sigue funcionando y se sabe que, actualmente, sus beneficiarios suman más de 50 personas.

Tercero, la ampliación del plazo que actualmente tienen las Fuerzas Armadas para intervenir sin que se declare el estado de emergencia, en circunstancias en que la PNP es rebasada en su capacidad para mantener el orden público. La ley vigente del año 1991 permite que esa intervención, que debe hacerse a pedido de la autoridad política o policial, se extienda por un plazo máximo de ocho días. Para efectos de facilitar las operaciones militares contra los remanentes de la subversión sin declarar el estado de emergencia, era necesario ampliar el plazo hasta por un mes. El Ejecutivo presentó un proyecto de ley al Congreso con ese propósito.

El cuarto y último componente de la nueva estrategia contrasubversiva, aunque no por ello el menos importante, fue el fortalecimiento de la DIRCOTE. Éste consistió en reconstituir el viejo equipo del Grupo Especial de Inteligencia (GEIN) alrededor del liderazgo del general Marco Miyashiro y del coronel Benedicto Jiménez. Desde fines de los ochenta, ellos constituyeron un equipo de investigación que, a contracorriente del pensamiento predominante en la DINCOTE, lograría descabezar a Sendero Luminoso y al MRTA. Lejos de obsesionarse con la captura de militantes, concentraron sus esfuerzos en llegar a la cabeza de los grupos terroristas, objetivo que lograron mediante un minucioso estudio de la organización y un paciente seguimiento de elementos previamente identificados.

El éxito obtenido por GEIN en 1992, cuando estaba bajo el liderazgo del general PNP Antonio Ketín Vidal, generó celos y envidias en Vladimiro Montesinos y el resto de la cúpula que estaba en el poder, lo que llevó a que esta instancia fuera desarticulada y sus miembros destacados a distintas unidades, dentro y fuera de la Policía. Esta dispersión le restó al Estado la oportunidad de acabar definitivamente con SL y el MRTA.

Cumplir con la meta de terminar con Sendero en el curso del mandato del presidente Toledo requería fortalecer la DIRCOTE con los elementos más experimentados del GEIN, lo que se hizo a principios del 2002 cuando se ascendió a Miyashiro a general y se destacó a Jiménez a la Dirección de Inteligencia Operativa de la DIRCOTE. Con ellos regresaron muchos de los oficiales y suboficiales que jugaron un rol protagónico en la derrota de la subversión a principios de los noventa.

La Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGEMIN) contribuyó a los éxitos logrados por la DIRCOTE a partir del 2002. En efecto, muchas de las importantes capturas que realizó la DIRCOTE en ese período fueron resultado del trabajo de la Unidad de Búsquedas de la DIGEMIN, a cargo del hoy general Jorge Cárdenas Sáenz, quien también tiene una importante experiencia en la lucha contra el terrorismo.

El trabajo conjunto de la DIRCOTE y la DIGEMIN produjo excelentes resultados. En efecto, permitió detener a uno de los más importantes lugartenientes de Artemio en el Huallaga, así como identificar a los autores del atentado de El Polo y desarticular el esfuerzo de Sendero por reconstruir el Comité Regional Metropolitano de Lima, además de ubicar y capturar a un número importante de senderistas requisitorizados.

Sin embargo, cabe señalar que la DIRCOTE ha mostrado poca flexibilidad para adaptarse a las circunstancias del presente, que demandan un mayor trabajo de inteligencia policial en los pequeños poblados de las zonas aledañas a los principales asentamientos terroristas, que es donde concurren a abastecerse los senderistas. Es ahí donde debe redoblar el esfuerzo de la DIRCOTE, combinado con una

intensa campaña en los medios de comunicación que dé a conocer los alcances del sistema de recompensas y los beneficios, hoy limitados, de la ley de arrepentimiento. Estas medidas, acompañadas con un patrullaje militar más intenso, crearían las condiciones propicias para infringirles golpes más duros a los remanentes del terrorismo en el Ene y el Apurímac.

4. La difícil aplicación de la estrategia

Éste era el diseño de la nueva estrategia. Sin embargo, su puesta en práctica enfrentó diversas dificultades, lo que arroja un balance de éxitos parciales y de esfuerzos que quedaron a medio camino o fueron fallidos. Analicemos cada uno de los cuatro componentes de la estrategia.

En primer lugar, los comisionados para la paz y el desarrollo. La concepción de una lucha contrasubversiva integral, que combinara la acción represiva con la desarrollista y la política, bajo el liderazgo civil y a cargo del Ministerio del Interior, tenía como uno de sus ejes fundamentales la presencia de los comisionados. Éstos debían pasar a cumplir ese rol en circunstancias muy diferentes de las que tuvieron los comandos político militares.

Nunca llegaron a cumplir ese rol porque, sin que hubiera un estado de emergencia, era muy difícil subordinar toda la acción del sector público al liderazgo de un civil; además, no contaban con recursos, y si bien tenían el respaldo institucional del Ministerio del Interior, hay que tener en cuenta que éste, siendo muy importante, tiene todavía, en las zonas de violencia, un peso relativo menor que el de las Fuerzas Armadas. Por tanto, las posibilidades de los comisionados de coordinar el esfuerzo gubernamental en el ámbito de la seguridad enfrentaban esa limitación, sumada a la actitud renuente de las Fuerzas Armadas de participar en la lucha subversiva.

En cuanto a la lucha contra la pobreza, si bien se definieron los territorios en los que era fundamental otorgar la prioridad al esfuerzo de FONCODES, el papel coordinador del comisionado lo obligaba a trabajar en estrecho contacto con todos los sectores —especialmente con FONCODES— sin manejar recursos propios, lo que constituía una clara limitación para éste. Inicialmente, durante la gestión de Pedro Francke, la coordinación con FONCODES fue muy fluida y se firmó un convenio marco de cooperación institucional que facilitó mucho el trabajo conjunto. Pero una vez que Francke salió, las relaciones con FONCODES se estancaron.

Lo mismo se puede decir de las coordinaciones con otros sectores. En algunos casos funcionaron medianamente bien a nivel local, en otros no. Aprovechando las visitas de los dirigentes de las zonas de violencia a Lima, el Ministerio del Interior organizó varias reuniones en las que estuvieron representantes de todos los organismos públicos concernidos. Si bien estas reuniones constituyeron importantes espacios de coordinación entre el sector público, nunca se formalizaron ni se tradujeron en instancias regulares de organización del trabajo común y diseño conjunto de políticas para las zonas de violencia.

En el plano político, la presencia de los comisionados en el terreno posibilitó una relación más fluida entre el gobierno central y los principales actores locales. Quizás ese fue el logro más importante del trabajo de los comisionados durante su primer año. Aun así, inicialmente, las limitaciones de recursos para financiar sus actividades debilitaron su capacidad de influencia. Esto comenzó a cambiar con el apoyo de la cooperación técnica internacional, especialmente de la GTZ alemana. La ausencia de un marco legal que otorgara a los comisionados mayores atribuciones que la mera coordinación también atentó contra una mayor efectividad de su trabajo, que se hubiera traducido en una acción más eficiente del Estado en las zonas de violencia.

Aparte de FONCODES, Devida fue el otro organismo que manejaba recursos sustanciales susceptibles de ser invertidos en la zona, pero sus problemas internos y la difícil relación que mantenía con los agricultores coccaleros imposibilitaron el diseño de una política conjunta para las tres cuencas coccaleras que tuviera en cuenta el problema terrorista.

Lo que se requiere es ir más allá de la formulación inicial y constituir una suerte de proyectos especiales de desarrollo para atender las tres cuencas coccaleras, con el doble propósito de facilitar el

desarrollo alternativo y de constituir un sólida barrera de contención del terrorismo. Se requiere un esfuerzo bien coordinado bajo una dirección única que responda a estas preocupaciones y que sea el eje central de la política de paz y de desarrollo, complementada, por supuesto, con la acción represiva del Estado.

Ésta no es una tarea fácil, porque en circunstancias en que los cultivos alternativos no tienen capacidad alguna de competir con la hoja de coca, la política de erradicación ha contribuido a generar un muy bien organizado movimiento de agricultores cocaleros que constituye un obstáculo importante para los objetivos que busca el gobierno en este terreno.

Durante la gestión del ministro Sanabria, los comisionados perdieron el respaldo político de éste y, por tanto, toda su efectividad. Incluso se les dejó de pagar sus sueldos durante largos meses, con lo cual el empuje inicial para establecer un nuevo concepto de estrategia contrasubversiva fue abandonado. Recién con el retorno de Fernando Rospigliosi se reinició el trabajo de repotenciar el papel de los comisionados, lo que es tanto más difícil dada la declaratoria del estado de emergencia y el rol protagónico que han pasado a tener nuevamente las Fuerzas Armadas en las zonas donde se asientan los remanentes del terrorismo.

El componente represivo de la nueva estrategia contrasubversiva reposaba en la acción conjunta de la PNP y las Fuerzas Armadas, y en la reorganización, a cargo de éstas, de los comités de autodefensa que, en muchos casos, habían sido abandonados y carecían de municiones así como de un mantenimiento adecuado de su armamento, amén de otras limitaciones.

A la PNP le correspondía, principalmente, una labor de inteligencia sobre todo urbana, no sólo en los grandes centros poblados sino también en los pequeños, especialmente en aquellos ubicados en las zonas circundantes a los asentamientos terroristas. Así, la Policía contribuía con lo que sabía hacer mejor, mientras que el Ejército aportaba su experiencia en la acción contrainsurgente en las áreas rurales. Luego del enfrentamiento de agosto del 2001, donde como hemos señalado cayeron cuatro valerosos policías, las operaciones policiales ofensivas en la zona —que tendrían que haber sido realizadas por las Fuerzas Armadas— se suspendieron indefinidamente.

Las conversaciones iniciadas entonces —a través del Ministerio de Defensa— con las Fuerzas Armadas mostraron que involucrarlas en la lucha contrasubversiva no sería tarea fácil.

Uno, porque según sostenían los comandantes generales, habiéndose levantado el estado de emergencia, la seguridad interna quedaba a cargo exclusivamente de la PNP, tal como lo establece la Constitución. Por ello, para intervenir en la lucha contrasubversiva, el Ejército exigía un marco legal adecuado, que no era otro que el estado de emergencia.

Dos, el costo de las operaciones militares sólo en las zonas de los ríos Ene y Apurímac requería un presupuesto mensual adicional de 5 millones de soles, principalmente para cubrir los gastos de operación de los helicópteros, instrumentos fundamentales para abastecer a las bases contrainsurgentes de la zona y para desplazar a los efectivos militares dentro de ésta. Según sostenía el Ejército, estos gastos no podían ser cubiertos con el presupuesto asignado a la institución, sino que requerían partidas complementarias.

A estos argumentos para no intervenir se sumaban otros no necesariamente explicitados, pero que de hecho alimentaban el malestar dentro de la institución y contribuían a generar una actitud de poca disposición a colaborar con el régimen democrático.

Primero, el recorte presupuestario, adoptado inicialmente por el gobierno de transición y profundizado por el gobierno del presidente Toledo, con el argumento —perfectamente razonable— de que la reducción del gasto en Defensa sería la principal fuente para incrementar el gasto social.

Según el ministro de Defensa, el recorte presupuestal había sido de tal magnitud que había llevado a las Fuerzas Armadas a la parálisis operativa. Esta afirmación, imposible de ser verificada, no parecía razonable en el contexto de un escenario estratégico bastante tranquilo, luego del cierre definitivo de los diferendos con Ecuador y Chile a fines de los años noventa, en el que la única amenaza a la seguridad del país estaba constituida por los remanentes del terrorismo. Hubo quienes intentaron hacer creer que el trasvase de fuerzas de las FARC a territorio peruano constituía una amenaza todavía más importante.

Pero tal tesis no tenía asidero, toda vez que nuestra frontera con Colombia es absolutamente inhóspita y, por tanto, poco atractiva para las FARC desde cualquier punto de vista.

Si además de lo anterior se tiene en cuenta que durante el segundo lustro de los noventa un gran porcentaje de los recursos obtenidos de la privatización fue invertido en adquisiciones de armamento, no resulta lógico pensar que una institución cuyo presupuesto asciende a alrededor de 7% del presupuesto nacional y cuyas compras de armamento constituyen una parte importante de la deuda externa careciera de los mínimos recursos necesarios para operar frente a la única amenaza que el país enfrentaba a principios del nuevo milenio, amenaza que distaba muchísimo de tener la envergadura que había tenido una década atrás.

Tal actitud resultaba más inexplicable aún tratándose de una institución cuyos más altos representantes en el pasado reciente habían cogobernado el país junto con Fujimori y Montesinos, y habían estado directamente involucrados en los hechos de corrupción más graves de la historia republicana.

Segundo, además del recorte presupuestal, la otra fuente de malestar dentro de la institución militar es la eliminación del servicio militar obligatorio, medida decretada en las postrimerías del gobierno de Fujimori. Sostienen los militares que para que funcione el servicio militar voluntario, el Ejército requiere recursos con los que actualmente no cuenta, lo que hace que el servicio sea poco atractivo para la ciudadanía. Lo que en realidad está en juego en el tema del servicio militar obligatorio es el manejo de los recursos que éste le otorgaba al Ejército —los destinados al rancho, por ejemplo—, que se han visto reducidos significativamente con el nuevo sistema. En el pasado, el manejo de esos recursos fue fuente de muchas irregularidades, y la añoranza del viejo sistema está muy vinculada a la nostalgia por esas viejas prácticas.

Tercero, otra fuente de malestar tiene relación, por un lado, con el establecimiento de la Comisión de la Verdad y Reconciliación (CVR) y, por otro, con los diversos procesos judiciales abiertos que afectan a cientos de oficiales, tanto por hechos de corrupción del pasado reciente como por violaciones de derechos humanos. Especialmente urticante fue el proceso seguido contra los comandos de Chavín de Huántar que participaron en el rescate de los rehenes en la Embajada de Japón, por la supuesta ejecución sumaria de algunos empujados que fueron ajusticiados después de haberse rendido. En lo que fue una lamentable decisión del Poder Judicial, este proceso pasó al fuero militar.

En cuanto a la CVR existe la percepción de que a las Fuerzas Armadas se les está pasando una injusta factura, después de que ellas fueron el principal dique de contención del terrorismo. Según esta lógica, ¿por qué hoy los militares tendrían que sacarles las castañas del fuego a los civiles —es decir, contribuir en la lucha contra el terrorismo— si son estos mismos civiles quienes cuestionan el rol jugado por los militares en la lucha antiterrorista durante el pasado reciente?

Considerando este estado de ánimo, el involucramiento de los militares en esta nueva fase de la lucha antiterrorista no ha resultado en absoluto fácil. Dadas las dificultades políticas para declarar el estado de emergencia, el Ejército exigía, cuando menos, que se ampliara el plazo para la intervención de las Fuerzas Armadas en las zonas no consideradas de emergencia de ocho días, como lo establece una ley del año 1991, a 30 días. Con este propósito, el Ejecutivo remitió al Congreso un proyecto de ley que proponía tal ampliación.

En el proyecto remitido por el Ejecutivo, el pedido de intervención de las Fuerzas Armadas requería el visto bueno del respectivo comisionado para la paz y el desarrollo. Al momento de remitirse este proyecto al Ejecutivo, a fines del año 2001, ya había en el Congreso otros proyectos similares, presentados con anterioridad. Lamentablemente, la Comisión de Constitución bloqueó la aprobación de este proyecto por considerar que contravenía la Constitución de 1993; no así la de 1979, en el contexto de la cual se había aprobado la norma del año 1991. Esto, sin duda, debilitó el esfuerzo por comprometer a las Fuerzas Armadas de manera más activa en la estrategia antiterrorista en las zonas rurales.

Igualmente desafortunados fueron los esfuerzos hechos para procurar los recursos adicionales solicitados por las Fuerzas Armadas para operar en el Ene y el Apurímac, y reinstalar cinco bases contra-insurgentes desactivadas durante el gobierno de transición. En efecto, a pesar de las dificultades fiscales,

se logró obtener recursos para que las Fuerzas Armadas pudieran iniciar el proceso de restablecimiento de las bases contrasubversivas y las labores de patrullaje en las zonas del Ene y el Apurímac. Sin embargo, los recursos otorgados luego del atentado de El Polo en marzo del 2002 sólo permitieron que las Fuerzas Armadas operaran durante los meses de abril, mayo y junio de ese año. Posteriormente, por falta de recursos adicionales, éstas dejaron de actuar.

A pesar de los esfuerzos realizados por el Ministerio del Interior para que las Fuerzas Armadas, con sus propios recursos, actuaran contra los remanentes del terrorismo, ello no se logró. Se solicitó a la Fuerza Aérea considerar la posibilidad de realizar operaciones desde el aire, pero esta alternativa se descartó. Luego de que en julio del 2002 las Fuerzas Armadas reiteraran que sin estado de emergencia y presupuesto adicional no estaban en condiciones de seguir operando, el Ministerio del Interior decidió tomar la iniciativa y recurrir a la Dirección de Operaciones Especiales de la PNP para realizar operaciones helitransportadas que, en intervenciones muy rápidas, golpearan al enemigo en la retaguardia, destruyendo campos de entrenamiento, aprovisionamiento y descanso ubicados en la margen izquierda del río Ene.

Las operaciones eran muy arriesgadas y peligrosas, porque de haber sido detectadas a tiempo, habrían permitido al enemigo intentar derribar los helicópteros en los que se transportaba a los efectivos policiales. Felizmente, en el curso del segundo semestre del 2002 se realizaron tres operaciones helitransportadas con buenos resultados. En éstas, además de destruir varios campamentos e incautarse de algunas armas y documentación interna, la PNP abatió a un senderista y logró rescatar vivos a 12 niños, hijos de los mandos senderistas que operaban en la zona.

Además de los ostensibles resultados de estas operaciones, ellas demostraron que la Policía podía actuar sola y que era posible mantener la iniciativa frente al terrorismo prescindiendo de las Fuerzas Armadas. Las operaciones también tuvieron un efecto positivo en las Fuerzas Armadas, que vieron con envidia el protagonismo de la PNP en un campo en el que, tradicionalmente, les correspondía actuar, de manera principal, a las Fuerzas Armadas.

Con el propósito de hacer sostenida en el tiempo la ofensiva contra los remanentes del terrorismo en las zonas rurales, se adoptó la decisión de constituir hasta tres destacamentos policiales antiterroristas. Uno que operara en el Ene desde Mazamari; otro que lo hiciera en el Apurímac desde Pichanaqui; y el tercero que actuara en el Huallaga. Se decidió, entonces, concentrar los esfuerzos para constituir el primer batallón antiterrorista en Mazamari.

Los problemas que llevaron a la renuncia del ministro Costa y a su posterior salida determinaron que este proyecto se abandonara hasta el regreso del ministro Rospigliosi, en julio del 2003, cuando se retomó la idea de constituir un batallón antiterrorista con sede en Mazamari.

Sin embargo, los seis meses perdidos causaron un serio daño al esfuerzo por poner en práctica una nueva estrategia antisubversiva, no sólo por haberse abandonado el proyecto de constituir un batallón antisubversivo de la PNP sino por la virtual desactivación del trabajo de los comisionados para la paz y, principalmente, por el descuido demostrado al no haber previsto ni haberse anticipado al ataque senderista al campamento de la empresa Techint, encargada de construir el gaseoducto de Camisea a la costa.

En octubre del 2002, el ministerio fue informado por la Policía de que los remanentes del Ene y el Apurímac planeaban un ataque al gaseoducto. De inmediato se comunicó de esto al ministro de Energía y Minas y a la empresa Techint. A esta última se le recomendó adoptar medidas urgentes, entre las que se contemplaba la contratación de personal de inteligencia policial que desplegara su trabajo en los puntos más vulnerables del gaseoducto, así como la contratación de un contingente de efectivos de la Dirección de Operaciones Especiales de la Policía Nacional en los campamentos más importantes.

Al mismo tiempo, el ministerio instruyó a la Policía para que adoptara todas las medidas necesarias con el fin de neutralizar este ataque. Sin embargo, éste no pudo ser impedido, pues el cambio ministerial que se produjo a fines de enero del 2003 restó continuidad a los esfuerzos. Cuando se produjo, el ataque tuvo el efecto esperado en los medios de comunicación y en la opinión pública, dando pie a que se

insistiera —una vez más— en la inacción gubernamental frente al terrorismo y en el consecuente rebrote de éste, así como en la exigencia de mano dura.

El ataque a Techint ocurrió cuando ya se había declarado el estado de emergencia a nivel nacional y, por decisión presidencial, el orden público había pasado a ser responsabilidad de las Fuerzas Armadas.

Por tal motivo, éstas se hicieron cargo de responder a la agresión senderista. Como consecuencia de la persecución desordenada de la columna senderista, se produjeron ocho bajas fatales. Inmediatamente después, las Fuerzas Armadas obtuvieron el incremento de sus recursos presupuestales, tal como lo habían solicitado desde el primer momento. Poco después, las propias operaciones militares parecen haberse detenido. Se desconocen las razones de esta parálisis, pero es de suponer que entre ellas hayan pesado las bajas ocasionadas por el enemigo y la imposibilidad del gobierno de atender los requerimientos logísticos de las Fuerzas Armadas.

En la segunda gestión de Rospigliosi en el Ministerio del Interior se comenzó a restablecer el equilibrio con las Fuerzas Armadas. Durante la gestión del ministro Sanabria, la Policía fue rápidamente rebasada en su capacidad para mantener el orden público, lo que llevó a la declaratoria del estado de emergencia y a que las Fuerzas Armadas asumieran esta tarea, quedando el Ministerio del Interior y la PNP claramente subordinadas al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas. Restablecer el equilibrio no será una tarea fácil, más ahora que la tentación de recurrir al expediente aparentemente fácil de que sean los militares los que solucionen los problemas de orden público —en la mayoría de los casos consecuencia de la incompetencia de las autoridades civiles— reaparece con fuerza.

4

NUESTRA SALIDA DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

Testimonio personal de Gino Costa

EL PRIMERO DE ENERO del 2002, el general José Tisoc Lindley fue nombrado director general de la Policía por Fernando Rospigliosi. Antes, a partir de agosto del 2001, había ejercido la Secretaría General del Ministerio. En ese cargo se ganó la confianza del ministro. Durante los últimos años, Tisoc se había desempeñado como aviador de la PNP, en la que llegó a ocupar el cargo de director de la Aviación Policial. Era conocido en la institución como un oficial muy operativo, que tuvo una actuación destacada en el Escuadrón de Emergencia, en el que protagonizó un hecho de leyenda: se canjeó por unos rehenes que se encontraban en manos de una banda de delincuentes.

Como secretario general del ministerio y de la Dirección General de la Policía, Tisoc no había mostrado gran identificación con el proceso de cambios, aunque tampoco se había opuesto a él. Lo suyo era lo operativo, y en ese terreno había mostrado eficiencia, un valor especialmente importante en las convulsionadas circunstancias que marcaron el primer semestre del 2002. Su selección como director general obligó a pasar a retiro a 10 generales que lo antecedían en el escalafón, varios de los cuales tenían una destacada hoja de servicios, pero que durante los últimos años del gobierno de Fujimori y Montesinos habían estado en posiciones de mucha confianza. Yo, que había coincidido con Rospigliosi en invitar a estos oficiales a retiro, no había compartido el mismo entusiasmo con el nombramiento de Tisoc.

Cuando Fernando Rospigliosi renunció a la cartera luego del “arequipazo”, en señal de desacuerdo con la decisión del gobierno de acceder a todas las demandas de quienes protestaban, el presidente Toledo se tomó su tiempo para nombrar a su sucesor. Primero, le ofreció el cargo a Gustavo Gorriti, y una vez que éste lo rechazó, me convocó a Palacio de Gobierno. Lo hizo al finalizar la ceremonia en la Escuela de Oficiales de Chorrillos en la que la Policía le había impuesto a Rospigliosi la condecoración Corazón Policial.

El presidente me recibió solo en la Sala Grau. Casi no nos conocíamos. Como viceministro, había estado con él en tres o cuatro ceremonias oficiales; antes, durante los procesos electorales del 2000 y del 2001, había tenido la oportunidad de conversar con él dos o tres veces. En el 2000, como funcionario de la Defensoría del Pueblo; en el 2001, como miembro de la campaña de Jorge Santisteban. La Defensoría supervisó el proceso electoral del 2000 y, junto con la OEA, se pronunció sobre su carácter fraudulento. Al año siguiente, mi participación en el nuevo proceso electoral ya fue como contendiente de Toledo.

En ese momento, recordé una noche de enero del 2001, cuando Santisteban, a quien las encuestas todavía le sonreían, recibió la visita de Toledo en una habitación del hotel María Angola, en Miraflores. Por las especulaciones de la prensa, pensábamos que Toledo llegaba a ofrecerle que se sumara a su campaña como integrante de la plancha presidencial y ocupando un lugar prominente en la lista al Congreso. Antes de que Toledo explicitara propuesta alguna, Santisteban le hizo saber que le agradecía su visita y que le hacía dos ofrecimientos: altura en la contienda electoral y, de llegar Toledo al poder, oposición leal. No sucedió ni lo uno ni lo otro, pues al poco tiempo la candidatura de Santisteban se desinfló y él decidió abandonar la brega.

El presidente fue amable y, con mucha honestidad, me dijo que le interesaba que continué el proceso de reforma policial y que quería mantener el equipo que se había constituido en Interior, pero que, antes de tomar una decisión, necesitaba compartir conmigo algunas dudas. La primera se refería a la manera en que un hombre identificado con los derechos ciudadanos como yo respondería a los inevitables desórdenes públicos que seguirían al “arequipazo”. Según él, una cosa era contar con un equipo de civiles identificados con los derechos humanos —imaginé que pensaba en Susana Villarán y en Carlos Basombrío— bajo el liderazgo de Rospigliosi, y otra muy distinta tener al mismo equipo sin él. La segunda duda estaba relacionada con la flexibilización del régimen penitenciario producida durante el gobierno de transición; se decía que yo había sido el artífice de la medida que, de acuerdo con esta versión, explicaba el supuesto rebrote terrorista. Según el presidente, dos o tres de sus ministros compartían estos temores.

Antes de salir rumbo a Palacio, Rospigliosi me había alertado sobre la primera preocupación del presidente, quien quería saber si yo tendría la firmeza necesaria para enfrentar una protesta social cada vez más violenta. Rospigliosi, al igual que Gorriti, había abogado porque yo fuera su sucesor, porque pensaba que esa sería la manera de darle continuidad al proceso.

En la conversación, le dije al presidente que confiara en mi capacidad y determinación para actuar con toda la fuerza de la ley frente a las alteraciones del orden público, y que no confundiera derechos humanos con debilidad. Puse énfasis en la necesidad de actuar preventivamente, para enfrentar los conflictos a tiempo y contar con la capacidad de desplegar a las fuerzas especiales de la Policía, en número suficiente, en el plazo más corto posible, a donde fuera necesario hacerlo. Salvo que me pidiera salir a disparar a los protestantes —acción que sabía que él no tenía en mente—, haría lo necesario para dirigir adecuadamente a la Policía en su tarea de mantener el orden público. Estaba preparado para ello y contaba con la confianza de la PNP.

Sobre su segunda preocupación, le manifesté que, según la información que manejábamos en el ministerio, no existía tal rebrote terrorista, y la llamada *flexibilización del régimen carcelario* se había limitado a adecuar la legislación a la realidad imperante en las cárceles desde fines de la década del noventa, excepción hecha de la Base Naval, que estaba a cargo de la Marina de Guerra. Le dije que aunque la flexibilización había ocurrido antes de mi llegada al INPE, apoyaba esa decisión e incluso había adoptado nuevas medidas normativas para asegurar que prevaleciera el principio de autoridad, lo que había ocurrido durante mi corta gestión.

El presidente pareció satisfecho con mis explicaciones y me dijo que tomaría de inmediato una decisión y me volvería a llamar en un par de horas. Me fui a almorzar con Rospigliosi al Mango's de Canaval y Moreyra, en San Isidro, lugar al que acudíamos casi todos los días, desde que habíamos llegado al ministerio, junto con Carlos Basombrío, Dante Vera y Manuel Boluarte. Tratándose de una despedida, ese día también estaba Cristina Campos, la esposa de Fernando, y Ricardo Valdés. Carlos, que ostentaba el cargo de jefe del Comité de Asesores del ministro, era el principal asesor político de

Fernando y lo seguiría siendo durante su segunda gestión. Dante sabía todo lo que ocurría hasta en el último rincón del país; había adquirido gran destreza, convirtiéndose en el principal responsable del manejo de los conflictos sociales. Manuel tenía a su cargo las siempre difíciles relaciones con los medios de comunicación, que manejaba con tacto y prudencia, sin olvidar jamás que él mismo era un hombre de prensa. Ricardo trabajaba conmigo en el reclutamiento de personal para el equipo.

Durante mi gestión, Carlos fue mi viceministro y principal asesor político, y Ricardo jefe del Comité de Asesores que estaban a cargo del manejo administrativo y gerencial del ministerio.

Cuando el típicamente frugal almuerzo aún no había concluido, recibí la llamada del presidente, quien me pedía que volviera a Palacio, y que ingresara por Desamparados, para que mi presencia fuera lo más discreta posible. La rapidez con la que me llamó el presidente, junto con su invocación a mantener una actitud discreta, así como su reacción previa a mis explicaciones, me hicieron pensar que me ofrecería la cartera.

Cuando entré en la Sala Grau, encontré al presidente acompañado de Roberto Dañino, presidente del Consejo de Ministros, a quien yo conocía bien pues no sólo habíamos estudiado en el mismo colegio, sino que a fines de los años setenta yo había sido su alumno en la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica.

El presidente me dijo que había decidido invitarme a integrar su Consejo de Ministros y que deseaba que la juramentación se realizara esa misma tarde, a las seis. En ese momento era las tres. Me preguntó qué candidatos tenía para ocupar el cargo de viceministro. Le dije que tenía uno solo: Carlos Basombrío, y que esperaba que el nombramiento recayera en él. Me pidió otros nombres; le respondí que no los tenía porque no era necesario, pues la persona idónea para ocupar el cargo era Basombrío. Dañino terció para señalar que el presidente era quien nombraba a los viceministros, y que para hacerlo necesitaba que se le presentara una terna.

El presidente agregó que seguiríamos hablando del tema después del fin de semana, el lunes siguiente, durante el usual acuerdo supremo con el ministro del Interior, que se realizaba a las seis de la tarde. En esa oportunidad, insistí en el nombramiento de Basombrío. Antes de que le explicara por qué consideraba que ni Alberto Sanabria ni Elizabeth Querol —miembros de Perú Posible que habían ocupado los cargos de director general de Gobierno Interior y prefecta de Lima, respectivamente— eran las personas idóneas para el cargo, el presidente firmó el nombramiento de Basombrío.

Cuando le falta un buen viceministro, el ministro está absolutamente expuesto, tanto en el aspecto administrativo como en el operativo. Para mí era imprescindible que el viceministerio estuviera a cargo de una persona de mi absoluta confianza, porque normalmente el titular del sector pasa mucho tiempo fuera, tanto durante las dos reuniones semanales del Consejo de Ministros como en el acuerdo supremo y las recurrentes, y en muchos casos inútiles, reuniones protocolares. Además, cuando yo había sido viceministro, visitaba con frecuencia diferentes dependencias policiales y viajaba fuera de Lima por lo menos una vez por semana, e invertía mucho tiempo en recibir a la gente y hablar con ella, y tenía la intención de seguir haciendo lo mismo en el cargo de ministro. Mantener ese ritmo requería contar con una persona como Carlos Basombrío, que no sólo gozaba de mi confianza sino que tenía la suficiente competencia, solvencia y responsabilidad como para quedarse a cargo de la casa cuando fuera necesario y asumir, como ya lo había venido haciendo con Rospigliosi, muchas de las responsabilidades de la gestión de un ministerio tan grande y complejo. Basombrío, un hombre de acción, es además un excelente analista y asesor político.

Ricardo Valdés asumió la jefatura de mi Comité de Asesores, convirtiéndose así en el número tres. Psicólogo de profesión, se había desarrollado laboralmente fuera del país, como gerente de recursos humanos, y tenía una gran experiencia en gestión, razón por la que asumió, de manera creciente, el papel de un gran gerente responsable no sólo de la marcha administrativa del ministerio sino de llevar adelante los aspectos de la reforma policial que requerían innovación y modernización gerencial. De los tres, Ricardo es el más sereno y frío, además de un agudo observador de caracteres y personalidades, virtudes que, sumadas a su experiencia política —sobre todo la vivida y padecida en casa—, hicieron de él un excelente colaborador y asesor político.

El resto del equipo que habíamos ido armando con Rospigliosi se mantuvo intacto. En mis primeros contactos con la prensa, luego de mi juramentación, confirmé en sus puestos a todos los miembros del equipo civil del ministerio y al alto mando policial, empezando, por supuesto, por el general Tisoc. Con Arequipa que recién volvía a la normalidad, con Tacna todavía en ebullición y con Puerto Maldonado comenzando a caldearse, era preciso dar claras señales de continuidad y cerrar filas para enfrentar el efecto de demostración que el “arequipazo” comenzaba a tener en el resto del país. En ese momento no había, además, ninguna razón para introducir cambios.

La única excepción fue el procurador Carlos Escobar, a quien sí le solicité que renunciara. En nueve meses de gestión, no había denunciado ni los graves hechos de corrupción heredados ni a los responsables de serias alteraciones del orden público; tampoco se había integrado al equipo de la reforma. Fue sucedido por Rosa Mavila, quien a los pocos meses presentó cinco denuncias contra los funcionarios públicos involucrados en igual número de negociados durante el gobierno de Fujimori y Montesinos — SITRE, SEP, Marubeni, Mitsui y Aeropacífico—. Se constituyó un equipo especial para atender problemas de orden público y la Procuraduría se incorporó al esfuerzo de modernización del ministerio.

Con el paso del tiempo, comencé a percibir a un Tisoc crecientemente dispuesto a actuar por su cuenta —sobre todo en los asuntos de la reforma que caían directamente dentro de su competencia— y que mantenía una abierta resistencia a aceptar su subordinación al mando civil del ministerio. Insistía en ser el único canal para las comunicaciones entre los altos funcionarios del ministerio y cualquier autoridad policial. Como es obvio, esto era inaceptable, no sólo porque estaba reñido con claras prerrogativas legales sino porque propendía a hacer lo más lenta posible la marcha de la reforma y a subordinar las acciones del ministerio a las decisiones del director general. También surgieron problemas con las recomendaciones de la Defensoría del Policía y de la Oficina de Asuntos Internos, que tardaban en cumplirse o simplemente no se cumplían. Ambas instituciones, hijas de la reforma, eran vistas por Tisoc y por otros altos oficiales como cuerpos extraños que amenazaban la “autonomía institucional”, pues a pesar de tener incidencia en la vida policial, no estaban subordinadas al mando de la institución sino al ministro.

Con el doble propósito de acelerar la reforma ejecutando las recomendaciones de la Comisión de Reestructuración y asegurar la incorporación al proceso del alto mando policial constituimos dos instancias mixtas integradas por el ministro y sus principales colaboradores, y por el director general y otros mandos policiales. Una fue el Comité de Gestión y la otra el Comité de Bienestar. Ambas fracasaron porque los mandos policiales trababan y retardaban la ejecución de las decisiones. Así, no fue posible lograr que la Policía identificara oportunamente sus necesidades institucionales en materia de informática, telefonía y comunicaciones, lo que retrasó innecesariamente la utilización de los recursos ahorrados para ser invertidos con ese fin, o el desarrollo de los proyectos necesarios para acceder a fuentes complementarias de financiamiento, como lo demandaba el Ministerio de Economía y Finanzas. Tampoco fue posible avanzar significativamente en modernizar la gestión del Fondo de Vivienda o iniciar la reforma del sistema de salud policial. Aún más difícil fue siquiera comenzar la licitación para dotar a la Policía de un moderno y transparente sistema de adquisición y distribución de combustible, y poner en práctica el programa piloto para el uso de gas licuado en los vehículos policiales.

La prueba de fuego con Tisoc la constituyó el incidente que protagonizó un contingente de la Unidad de Servicios Especiales con un grupo de periodistas acreditados ante el Congreso una mañana de principios del 2002. El hecho ocurrió en la Plaza Bolívar, un día antes de que se inaugurara en Lima un evento internacional de la Sociedad Interamericana de Prensa. En una situación confusa, un piquete de policías reaccionó con violencia ante la provocación de un grupo de periodistas, que reclamaron airados porque las fuerzas del orden habían dispersado a unos manifestantes. Ofrecí de inmediato mis disculpas a los hombres de prensa y anuncié que se realizaría una rápida investigación. En el Congreso se planteó la moción de que yo fuera a informar de inmediato al pleno; si bien ésta fue rechazada, se me solicitó un informe escrito para ese mismo día.

Antes de que el asunto fuera discutido en el Congreso, el presidente del Consejo de Ministros, Luis Solari, me recomendó convocar en el acto a una conferencia de prensa para dar cuenta de lo ocurrido.

Pero yo no podía hacerlo porque no tenía información precisa a la mano. El primer vicepresidente de la República, Raúl Diez Canseco, presidente en funciones por encontrarse de viaje Toledo, me advirtió que, ante la gravedad del hecho, era preciso, cuando menos, presentar la “cabeza” del jefe de la Séptima Región Policial, el general Segovia. Ese día, el general Tisoc había permanecido fuera de Lima, en Chiclayo. El informe escrito de Segovia llegó a mi despacho a las 8 de la noche, plagado de imprecisiones e inconsistencias. Esto retrasó la entrega de mi informe hasta las 10, a pesar de las insistentes llamadas telefónicas del presidente del Congreso, Carlos Ferrero, que daban cuenta de la necesidad de actuar rápido.

A los dos días, el Congreso me invitó a presentarme ante el pleno poco tiempo después. Las investigaciones de la Inspectoría General de la Policía avanzaban a paso de tortuga y no lograban reconstruir con precisión lo ocurrido ni determinar las responsabilidades del caso. Ordené, entonces, que se realizara una investigación paralela por cuenta de la Oficina de Asuntos Internos, muy recientemente creada para investigar, a pedido del ministro, hechos de corrupción o abuso policial. Gracias a Asuntos Internos fue posible establecer responsabilidades de conducción que llegaban al general Segovia, un oficial de destacada trayectoria, que había estado en comunicación radial con el comandante Stein durante los incidentes. El general debió dejar la Séptima Región Policial, el cargo operativo más importante de la institución, y retirarse a ocupar un puesto administrativo. El comandante responsable fue sancionado, junto con un capitán y dos suboficiales. Los dos primeros fueron pasados a situación de disponibilidad.

Los hechos de la semana generaron una gran tensión con Tisoc. Yo debía acudir al Congreso para informar sobre los resultados de la investigación ofrecida, pero no contaba con su apoyo ni con el del general Seclén, inspector general de la Policía. De no haber sido por la Oficina de Asuntos Internos, habría acudido al Congreso con información muy incompleta y parcializada. Tisoc tenía otra preocupación: intentaba proteger a la Policía de lo que consideraba un “linchamiento” absolutamente injusto y desproporcionado por parte de la prensa.

Fue durante esa semana, y antes de mi presentación en el Congreso, que por primera vez le informé al presidente acerca de la poca cooperación que Tisoc me había brindado y de las dificultades que estaba teniendo con él. El presidente no quiso hablar del tema, preocupado como estaba por los efectos políticos inmediatos del incidente. En mi presencia, llamó a Luis Solari, su primer ministro, quien le dijo que la culpa era mía por no haber seguido su recomendación de cerrar el debate con una conferencia de prensa antes de que el Congreso, reunido ese jueves, adoptara una decisión al respecto. Una semana después de los hechos, Solari, quien escuchaba poco, seguía sin entender las dificultades que yo había tenido para obtener información de lo ocurrido. A diferencia de Diez Canseco, él era de la opinión de que no me competía exigir al mando policial determinadas sanciones, sino dejarlo en libertad de adoptar las que considerara convenientes.

El incidente de los periodistas tuvo efectos políticos importantes. En la opinión pública y el periodismo, quedó bien afirmada la idea de que la institución policial estaba siendo conducida por un equipo civil. Internamente, sin embargo, la confianza entre el ministro y el director general había quedado resquebrajada. A mí me quedaba claro que las prioridades de Tisoc no eran las mías. Más importante aún, supe entonces que el respaldo del presidente era, cuando menos, endeble. También supe que no contaba con el apoyo de Solari, con quien, como presidente del Consejo de Ministros, había venido trabajando estrechamente hasta entonces.

Luego de mi presentación ante el pleno del Congreso —en la que, felizmente, salí airoso— me reuní como de costumbre con mis más importantes colaboradores, Carlos Basombrío y Ricardo Valdés, y adopté dos decisiones. Primero, preparar un plan de trabajo en el que se determinara lo que era posible hacer durante los dos meses y medio que faltaban para terminar ese año. Estaba claro que me movía en un terreno minado y que mis posibilidades de permanecer al frente de la cartera dependían, fundamentalmente, de la calidad de nuestra gestión y de sus resultados, así como del impacto que lográramos en la opinión pública.

El plan de trabajo contemplaba el lanzamiento de una campaña pública a favor de la moralización de la Policía, que se traduciría luego en la campaña “A la Policía se la respeta”, concebida, diseñada y ejecutada por Carlos Basombrío. También contemplaba la adopción de decisiones más audaces para resolver los problemas de salud y vivienda policial; la más pronta adquisición de equipos informáticos y de comunicaciones para la Policía, con los ahorros que se habían hecho en el ministerio; y la suscripción de un préstamo con el BID para hacer realidad, entre otros, los cambios en la gestión del ministerio y la Policía, y en el sistema de educación policial, así como para poner en práctica programas piloto de seguridad ciudadana en Lima y en otras tres ciudades importantes del Perú. Estos asuntos quedaron a cargo de Valdés.

Finalmente, en el aspecto político, el plan se proponía, en primer lugar, hacer realidad el convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y la Coordinadora Nacional de Rondas para permitir el trabajo conjunto entre policías y ronderos. Asimismo, reunirse con los alcaldes y comisarios de Lima para invitarlos a trabajar juntos y prepararse para el establecimiento de los comités distritales de seguridad ciudadana, cuya creación se encontraba contemplada en uno de los 10 proyectos de ley remitidos al Congreso por el Ejecutivo en esa época. A mi criterio, el trabajo conjunto entre municipios y Policía, y por otra parte la organización vecinal, era el instrumento más poderoso para enfrentar los problemas de inseguridad. Hacerlo realidad requería un cambio de actitud que sólo podía lograrse con una gran dosis de liderazgo. En estos asuntos concentré buena parte de mis propios esfuerzos.

Segundo, encomendarle a Basombrío la confección de un primer listado de oficiales superiores y generales que debían ser invitados a retiro por renovación a fin de año. El 2001 esta tarea había estado a cargo de un equipo integrado por Rospigliosi, Costa, Basombrío, Tisoc —entonces secretario general del ministerio— y el general PNP(r) Zárate Gambini, quien poco después asumiría la Dirección General de Inteligencia del Ministerio. En esa oportunidad, la tarea había sido hecha con mucha prisa; esta vez queríamos actuar con más previsión porque sabíamos que una decisión tan importante tomaba su tiempo.

A principios de diciembre, tanto el presidente de la República como Solari, Diez Canseco y Ferrero fueron condecorados por la Policía Nacional. Como es usual, las condecoraciones las impuso el ministro del Interior, pero fue la propia institución policial la que adoptó la decisión. Coincidiendo con el aniversario de la PNP, que se había celebrado el 6 de ese mes, también fueron condecorados destacados periodistas como Enrique Zileri, de *Caretas*, y Bernardo Roca Rey, de Canal N. El alto perfil de los condecorados me llamó mucho la atención. También que la decisión no me hubiera sido previamente consultada.

Durante la condecoración al presidente, que se realizó en el Ministerio del Interior, éste fue muy enfático en reconocer mi labor y el papel que estaba jugando como conductor del proceso de reforma institucional. Sus elogiosos comentarios, seguramente, estuvieron relacionados con un hecho poco común para él durante el difícil año 2002: no sólo fue calurosamente recibido, en la ceremonia de aniversario institucional, por los familiares de los cadetes que se graduaban ese día, sino que al salir de un restaurante de San Isidro, adonde nos había invitado a almorzar a Rospigliosi y a mí, fue aplaudido por algunos ambulantes y heladeros que se encontraban en la zona. El reconocimiento de Zárate, realizado unos meses antes, y los esfuerzos de sus ministros, se comenzaban a traducir en la recuperación de sus niveles de aprobación, que un mes después llegarían hasta 32%.

Sus palabras de aliento cayeron muy bien a principios de ese diciembre, y coincidieron con el inicio de una virulenta campaña anónima contra el general Gustavo Carrión, a quien había conocido yo cuando trabajaba en la Defensoría del Pueblo y él era director de Castro Castro y Lurigancho. Luego, Carrión fue mi antecesor en la presidencia del INPE. Estas relaciones laborales, sumadas a la identificación de Carrión con la reforma y su buen desempeño como director de Instrucción y Doctrina, lo hacían aparecer ante los ojos de otros generales como si fuera mi íntimo amigo y el supuesto elegido para suceder a Tisoc como director general. Por tanto, era preciso golpearlo y desacreditarlo.

Los ataques se iniciaron en el aniversario de la PNP y continuaron pocos días después de que visitara con Tisoc las remozadas instalaciones de la Escuela de Oficiales de Chorrillos e inaugurara el nuevo coliseo. Realicé esta visita a instancias de Carlos Basombrío, quien previamente había quedado

muy impresionado por lo que vio en la Escuela. El encuentro fue cubierto por los medios de prensa y ante ellos expresé mi satisfacción por los cambios producidos por Carrión, sobre todo porque para realizarlos había contado, gracias a Tisoc, con un presupuesto inferior al de años anteriores. Éste constituía un buen ejemplo de lo que era posible hacer con una buena y proba gestión de recursos. Fui invitado a dar el *play* de honor, con tanta suerte que, para sorpresa de todos los presentes y especialmente mía, encesté desde fuera de la bomba. Luego fui calurosamente despedido por los alumnos, que colmaban el Coliseo, al ritmo de una canción de la Escuela. Es probable que mi espontáneo y entusiasta respaldo a Carrión perturbara a Tisoc y a su entorno, y los llevara a tomar dos decisiones: la primera, desatar, unos días después, una campaña de desprestigio contra Carrión; la segunda, tomar la iniciativa en el importantísimo asunto de los ascensos a general.

Antes, sin embargo, a fines de noviembre, Tisoc ya había remitido al despacho ministerial una propuesta de aproximadamente 120 invitaciones a retiro por renovación, en la que no estaba incluido ningún general. El año anterior, los invitados habían sido más de 600. Era preciso continuar con el proceso de depuración del cuerpo de oficiales superiores, sobre todo de los elementos de confianza de Montesinos y de aquellos cuyas carreras carecían de perspectiva y constituían una rémora para la institución. Más importante aun, el exceso de coroneles todavía era significativo; se hacía necesario reducir su número drásticamente, para lograr que la estructura de la institución adquiriera, lo más posible, la forma de una pirámide.

Muchos de los incluidos en la lista de Tisoc iban a pasar a retiro por límite de edad durante los meses siguientes; no había, por tanto, razón alguna para invitarlos a irse, ya que en muy poco tiempo dejarían la institución. Algunos, incluso, podían haber pasado a retiro por insuficiencia profesional, una causal contemplada por la ley, que no siempre se aplica. Cuando el oficial pasa a retiro por insuficiencia, sus beneficios no son los mismos que si lo hace por renovación, pues en este último caso recibe una indemnización especial y puede dejar de laborar con el sueldo correspondiente al del grado inmediato superior. A fines del 2002 había varias decenas de oficiales que debían ser pasados a retiro por insuficiencia profesional; sin embargo, tal decisión no pudo adoptarse por nuestra salida del ministerio a principios del 2003.

En cualquier caso, la principal dificultad con la propuesta de Tisoc no era ninguna de las anteriores, sino lo reducido de la lista. La razón que dio era simple: la institución no contaba con los recursos necesarios para indemnizar a un número mayor de invitados a retiro, por lo que éstos no podían exceder los 120. La negociación consiguiente elevó la cifra a 314, entre mayores, comandantes y coroneles. El corte fue especialmente drástico entre estos últimos, pues pasaron a retiro 123 —de los menos de 20 propuestos por Tisoc—, mientras que sólo ascendieron al mismo grado 38, con lo cual se redujo significativamente el exceso de coroneles. Este excedente era especialmente nocivo porque obligaba a buscar o crear una plaza para quienes no la tenían, lo que implicaba rodearlos del personal y la logística que correspondía a su rango. Como consecuencia de los pases a retiro de fines del 2001 y del 2002, el número de coroneles se redujo de 751 a 448. Aun así, la tarea pendiente seguía siendo ardua, toda vez que, según la propia PNP, la institución no necesitaba más de 150 coroneles. Incluso esta cifra puede ser conservadora, porque la Policía colombiana, muy parecida a la peruana en estructura y número, aunque algo más grande, sólo tiene 80 coroneles.

En todo caso, el primer escollo de los pases a retiro fue resuelto favorablemente. Quedaba pendiente determinar qué coroneles ascenderían a generales y qué generales pasarían a retiro. Fue en este punto en el que se produjo la gran disputa entre el liderazgo político y el policial. A diferencia de los otros ascensos, los correspondientes a general no se hacen por concurso, puesto que se trata de una decisión política. La norma y la costumbre establecen que la decisión la adoptan el presidente de la República y su ministro, sobre la base de una propuesta del director general. Tisoc entendió, errónea y antojadizamente, que su propuesta era vinculante. Nunca antes lo había sido. Incluso, como ya se ha visto, el año anterior la propuesta del director general había sido elaborada en el despacho ministerial, sin su presencia, por un equipo en el que el mismo Tisoc era integrante, como secretario general del ministerio.

Antes de eso, durante el fujimorismo, cuando Tisoc fue ascendido, las decisiones las adoptaba Vladimiro Montesinos, jefe de facto del Sistema Nacional de Inteligencia.

Pero el director general no sólo pretendía imponerles su propia decisión al ministro y al presidente. Lo que quería era confrontarnos mediante una decisión adoptada por el alto mando de la institución. Sin solicitar mi autorización, convocó a todos los generales a una reunión en Lima para escoger, en votación secreta, a 10 coroneles para el ascenso. El procedimiento era novedoso e inteligente y tenía por objeto ponerme frente a un hecho, afirmar la autonomía institucional frente a las prerrogativas del ministro del sector y consolidar su liderazgo en momentos en que lo sentía amenazado. Simultáneamente, Tisoc constituyó una comisión que recomendó el pase a retiro de 4 generales, los que, sumados a los 6 que dejaban la institución por límite de edad, creaban las 10 vacantes que pretendía que llenaran los nuevos generales.

Se trataba de una movida audaz que, sumada a la campaña de descrédito contra Carrión, pretendía anular a un posible contendiente. Por otra parte, la condecoración de las más altas autoridades civiles del país estaba destinada a afirmar el liderazgo policial. Mi respuesta fue inmediata. Unos días después, convoqué a mi despacho a todos los generales, y me reuní individualmente con cada uno de ellos para evaluar su desempeño, recoger sus opiniones y conversar sobre el futuro.

Éste fue uno de los insumos más importantes con los que conté para preparar la lista final de los pases a retiro que le llevaría al presidente. La evaluación fue detallada; ninguna entrevista duró menos de media hora y en algunos casos se extendió hasta por una hora. Las entrevistas —un total de 25— se realizaron durante cuatro días y siguieron de manera estricta el orden del escalafón, comenzando por el general menos antiguo y concluyendo con Tisoc, con quien abordé extensamente la larga lista de temas que nos habían ido separando más y más. Al final de la reunión, pensé que podría seguir trabajando con él mientras no existieran condiciones políticas para relevarlo, siempre y cuando acatará mi autoridad, lo que se había comprometido a hacer. En unos días sabría si había sido sincero, una vez que concluyera el proceso diseñado para seleccionar a los coroneles que ascenderían, el que no fue puesto en su conocimiento.

Con el propósito de evaluar a los candidatos recomendados por los generales y a otros destacados coroneles que no habían sido considerados por éstos, constituí una comisión integrada por Basombrío y Valdés, mis dos principales colaboradores, así como por el teniente general PNP(r) Luis Malásquez Durand y el general PNP(r) Juan Zárate Gambini, director de Control Interno y director general de Inteligencia, respectivamente. La comisión evaluadora quedó así integrada por el alto mando político y por los dos oficiales en retiro de más prestigio en el ministerio. Al participar en la consulta promovida por Tisoc, los generales ya habían emitido opinión y quedaban, por tanto, excluidos de integrar la comisión.

Ésta comenzó a sesionar el 23 de diciembre y continuó haciéndolo hasta el 27, excepción hecha de la Noche Buena y la Navidad. En mi despacho fueron entrevistados alrededor de 40 coroneles, cuyas hojas de vida estaban a la mano. Las entrevistas constituyeron una riquísima experiencia, pues sirvieron no sólo para evaluar a los mejores candidatos sino para abordar con bastante profundidad diversos aspectos del trabajo policial. Por lo general se trató de conversaciones largas y distendidas, en las que, con lenguaje franco, se invitó a los entrevistados a hablar de multiplicidad de temas. Estos diálogos no sólo permitieron considerar colectivamente una propuesta final de ascensos que fuera puesta en consideración del presidente de la República, sino que hicieron posible reafirmar la conducción y el liderazgo civil en el ministerio.

El 28 de diciembre se elaboraron los proyectos de resolución suprema con ascensos y pases a retiro. Como corresponde en estos casos, los proyectos fueron remitidos para la firma del director general. Éste se negó a rubricarlos, solicitó audiencia conmigo y me hizo saber que no estaba de acuerdo con algunos de los cambios introducidos en las recomendaciones que me había hecho llegar. En realidad, los cambios habían sido menores, pues sólo 4 de sus 10 recomendados habían sido excluidos de la lista final, entre ellos el jefe de su comité de asesores, el coronel Arana. El otro cambio que lo mortificó fue que en la lista de invitados a retiro se incluyera al general Seclén, el inspector general. Tanto Seclén como Arana

eran sus más importantes aliados. Ambos, sin embargo, remaban contra la reforma e intrigaban contra el ministro.

Le expliqué a Tisoc que la decisión final nos correspondía a mí y al presidente, que su propuesta había sido debidamente considerada y que negarse a firmar las resoluciones supremas constituía un hecho inusual y una inaceptable insubordinación, que ponía en cuestión la posibilidad de seguir trabajando juntos. Me solicitó una audiencia con el presidente para explicarle personalmente sus razones.

Tras ese intercambio de opiniones, salí de inmediato a Palacio, pues tenía una reunión previamente convenida con el presidente. Primero, le informé cuál había sido el procedimiento seguido. El presidente preguntó si se podían introducir cambios en las listas de ascensos. Le expliqué que, hasta el grado de coronel, los ascensos se habían decidido por concurso, sin interferencia alguna, a diferencia de lo que ocurría en el pasado reciente, y que lo más recomendable era respetar esa decisión; en los ascensos a general, la decisión era suya, al igual que en los pases a retiro, aunque también le señalé que la propuesta que tenía ante él había sido elaborada con mucha rigurosidad. El presidente me pidió que considerara la posibilidad de ascender a otro coronel que no estaba en la lista y que reconsiderara el pase a retiro de dos generales. Ninguno de ellos era fuente de la discordia con Tisoc. Me comprometí a hacerlo.

Luego le informé sobre las dificultades surgidas con Tisoc; puse en su conocimiento el gesto de insubordinación y rebeldía que éste había tenido y le hablé de la necesidad de relevarlo del cargo. El presidente me pidió tiempo; dijo que necesitaba uno o dos meses para hacer el cambio, que hablaría con él y lo haría entrar en razón. Me señaló además que la decisión sobre los ascensos y pases a retiro estaba ya tomada, pero que las resoluciones supremas recién las firmaría dos días después, en el aeropuerto, antes de su partida a Brasil, adonde acudiría a la asunción de mando del presidente Lula.

El día 30 llegué al aeropuerto ya cuando el presidente había sido despedido por sus ministros y se encontraba a bordo del avión. Tal cual habíamos acordado, firmó las resoluciones supremas, con las modificaciones solicitadas por él. Los documentos seguían sin la firma del director general, a quien había visto en el aeropuerto. El presidente me dijo que había hablado con él y que había aceptado mi propuesta; por tanto, el tema estaba resuelto. Luego, a pedido del presidente, hice subir al avión presidencial a los generales Hernani y Miyashiro, directores de Investigación Criminal y Contraterrorismo, respectivamente, para que le informaran sobre la detección, por parte de la PNP, de un frustrado atentado terrorista contra intereses estadounidenses en el Perú, en el que se había intentado involucrar a delincuentes comunes. Felizmente, la Policía había intervenido a tiempo.

El 31 de diciembre salieron publicadas en *El Peruano* todas las resoluciones supremas. Ese mismo día, a las 10 de la mañana, tendría lugar, en el despacho ministerial, la imposición de insignias a los nuevos generales. Se trata de una ceremonia solemne pero muy privada que se realiza en el despacho del ministro y sólo con la presencia de los generales destacados en Lima y los familiares de los ascendidos. Únicamente hace uso de la palabra uno de los nuevos generales y el ministro. El carácter no castrense de la ceremonia, el lugar en el que ésta se realiza y el escaso número de asistentes dan cuenta, precisamente, de que quien asciende a general asume un cargo de confianza.

No había vuelto a conversar con Tisoc desde tres días antes, cuando me dijo que no firmaría las resoluciones supremas. Faltando media hora para la ceremonia, el general Zárate Gambini primero, y el coronel Juan Briceño —secretario técnico de la Comisión de Modernización de la Policía Nacional— minutos después, me informaron que esa misma mañana Tisoc había ido a Palacio de Gobierno a presentar su renuncia. Ambos eran buenos amigos suyos y estaban bien enterados, no tenían ninguna razón para informarme mal. El hecho era de por sí desagradable e irregular, pues lo normal es que el director general presente su renuncia ante el ministro. Éste era su segundo gesto de insubordinación desde que se desatara la crisis el 28 de diciembre.

Llamé de inmediato a Raúl Diez Canseco, presidente en funciones. Le informe lo ocurrido y le dije que era preciso adoptar las decisiones para el inmediato relevo de Tisoc. Diez Canseco expresó que averiguaría lo ocurrido y me devolvería la llamada. A los 10 minutos me llamó y me dijo, de manera ambigua, que Tisoc no había presentado su carta de renuncia, pero que había que esperar al retorno del

presidente para resolver el asunto. ¿Había o no presentado su renuncia? Si no lo había hecho, ¿qué tenía que resolver el presidente a su retorno al país?

Luego de la ceremonia de imposición de insignias —a la que el director general no asistió, en gesto adicional de rebeldía—, volví a llamar a Diez Canseco para confirmarle que Tisoc había renunciado y no se había hecho presente en la mencionada ceremonia, en la que todos los otros generales habían participado. Era preciso obrar con mucha rapidez porque resultaba peligroso pasar la noche de Año Nuevo con la estructura de mando del ministerio así de resquebrajada. Me sugirió esperar a que regresara el presidente. Le pedí los teléfonos de éste para hablar con él directamente, pero Diez Canseco me solicitó que no lo hiciera; me dijo que él lo llamaría y que, con toda seguridad, el problema se arreglaría a su regreso.

Con o sin renuncia, Tisoc seguía provocando y confrontando a la autoridad civil, pero por primera vez había quedado literalmente solo, aislado de sus propios generales. En ese momento se perdió una excelente oportunidad para relevarlo. No me cabe ninguna duda de que renunció. Lo que no queda claro es ante quién lo hizo y si alguien lo persuadió para que se abstuviera de actuar y más bien esperara al regreso del presidente. En otras palabras, me pregunto quién lo alentó a seguir insubordinado y en rebeldía. Lo más probable es que hubiera sido el general FAP(r) Arias Grazziani, jefe de los consejeros del presidente y asesor en temas militares, aviador al igual que Tisoc. ¿Con qué propósito lo habría hecho? ¿Con el de debilitar el mando civil en Interior y frenar el proceso de reforma que amenazaba la tradicional subordinación de la PNP a las Fuerzas Armadas? Probablemente. ¿Y Diez Canseco se creyó la historia o quiso creérsela con el fin de debilitar mi posición y ubicar en Interior a un aliado suyo, en el esquema de ir acumulando más poder dentro del gabinete, mientras esperaba la posibilidad de suceder al presidente? Difícil saberlo a ciencia cierta, aunque a la luz de hechos posteriores, resulta una interpretación plausible.

Luego del secuestro de Mariana Farkas de Pollack y de su rápido rescate, Diez Canseco le propuso al presidente la conformación de una Comisión Nacional de Seguridad Ciudadana, presidida por él mismo, que recomendara medidas para enfrentar la creciente inseguridad urbana. Integraron la comisión los ministros de Justicia e Interior, la fiscal de la nación, el alcalde metropolitano de Lima y el presidente de la Corte Superior de Lima, así como el director general de la PNP, el presidente del INPE, el consejero presidencial Juan de la Puente y el asesor del Ministerio de Justicia César Ortiz Anderson.

Diez Canseco fue a la primera y a la última reunión de la comisión, pero no participó en las intensas sesiones de trabajo que se desarrollaron en el curso del mes siguiente. Sí se encargó, sin embargo, de invitar a varios altos mandos de la institución policial, quienes asistieron puntualmente a las reuniones acompañando a Tisoc. Yo, por mi parte, aseguré el concurso de dos excelentes abogados y colaboradores míos, Miguel Huerta y Aldo Figueroa, quienes fueron los autores de la mayoría de proyectos de ley que produjo la comisión.

El funcionamiento de la comisión le permitió a Diez Canseco fortalecer sus relaciones con el mando policial y ponerse a la cabeza en un tema importante que no competía a su cartera. Sin embargo, lo logró a medias, porque concluido el trabajo de la comisión y presentados al Ejecutivo sus 10 proyectos de ley con el fin de ser remitidos al Congreso, Solari decidió someterlos a consideración de sus abogados, para determinar si se ajustaban a la Constitución. La decisión enfrió el tema durante algunas semanas, y finalmente fue Solari, acompañado de los ministros de Interior y Justicia, quien presentó al Congreso los proyectos de ley. Para apurar su aprobación, se solicitaron facultades extraordinarias, que no fueron aceptadas. La mayor parte de los proyectos se aprobó en enero del 2003, quedando todavía pendiente de aprobación uno de ellos. En el ínterin, en el Consejo de Ministros Diez Canseco se mostró muy preocupado por la inseguridad reinante en Lima, expresando indirectamente su malestar por la conducción del sector.

Después de su regreso del Brasil, el presidente me recibió en su casa de Camacho el domingo 5 de enero a mediodía. Me dio a entender que la situación estaba bajo control, que nada había cambiado desde su viaje y que en ningún momento Tisoc había presentado su carta de renuncia en Palacio de Gobierno. Le expliqué lo ocurrido, le informé la inasistencia de Tisoc a la ceremonia de imposición de

insignias y le dije que la situación era peligrosa, por cuanto se había interrumpido la comunicación con el director general. Se hacía necesario, ahora sí, proceder a relevarlo. Me permití hablar más extensamente acerca del contexto en que este problema se había suscitado y las resistencias de Tisoc a llevar adelante la reforma. El presidente volvió a señalar que necesitaba tiempo para relevarlo —por lo menos unas tres semanas más— y me pidió una dosis adicional de paciencia.

A pesar de haber acordado con los dirigentes nacionales de las rondas campesinas que el 6 de enero viajaría a Cuyumalca, Chota, cuna de las rondas campesinas, para promulgar la ley recién aprobada por el Congreso, el presidente decidió no asistir a la cita. Me solicitó presidir la delegación ministerial que lo representaría, integrada además por Álvaro Quijandría, ministro de Agricultura, y Ana María Romero, ministra de la Mujer. Yo interpreté la inasistencia como una muy mala señal, porque no había motivo aparente que la justificara. La masiva reunión de ronderos en Cuyumalca no fue nada fácil para los ministros asistentes, pues los 6.000 campesinos presentes esperaban al presidente y se sintieron defraudados por su ausencia. Gracias a nuestros esfuerzos, fuimos despedidos con muestras de cariño, muy opuestas a la frialdad con que nos recibieron.

Al llegar al aeropuerto Jorge Chávez, esa misma tarde fui informado que Tisoc, en ceremonia oficial realizada en el Complejo Policial de la Avenida Aramburú, había presentado al general Cateriano como nuevo inspector general de la PNP. La asignación de los más importantes cargos en la PNP corresponde al presidente de la República y al ministro del Interior. El nombramiento de Cateriano no había sido discutido conmigo. Lejos de realizar la ceremonia en privado, Tisoc se encargó de difundirla por medio de una nota de prensa. Se trató del cuarto gesto de insubordinación en los últimos 10 días. De inmediato desautoricé el nombramiento y obligué a Tisoc a retroceder. El daño, empero, estaba hecho.

Hasta entonces, los medios habían dado cuenta de un supuesto malestar en la institución por la “poda” del 31 de diciembre, y habían hecho saber que las relaciones entre el ministro y su director general no eran buenas, pues a criterio de este último, el ministro había politizado los ascensos. Pero todos eran trascendidos. En su oportunidad, reconocí que habían surgido diferencias, pero dije que ellas estaban resueltas. La única voz pública que se levantó para atacarme abiertamente fue la del general Seclén, pero en cualquier caso ésta no tuvo mayor efecto en la opinión pública. En cambio, la noticia de que Cateriano había sido presentado por Tisoc sin la decisión previa del presidente ni del ministro sí fue ampliamente difundida e hizo pública su rebeldía.

Recién la noche siguiente pude hablar con el presidente, luego de una ceremonia en Palacio de Gobierno. Concluida ésta, me acerqué y le pedí conversar en privado. El presidente se mostró evasivo; junto con otros ministros que querían hablar con él, lo seguí hasta su despacho, contiguo a la Sala Grau. Me pidió que lo esperara ahí, mientras él se reunía con Solari y Diez Canseco. Esperé entre 20 y 30 minutos, y luego pasé a la Sala Grau. El presidente me recibió flanqueado por su primer ministro y su primer vicepresidente.

Esto era inusual. Mis despachos con el presidente siempre habían sido a solas y yo nunca había hablado con ninguno de los dos funcionarios sobre el asunto en cuestión. Mis relaciones con ellos no pasaban por el mejor momento. Diez Canseco había criticado la inseguridad reinante, primero a través de los medios de comunicación y luego en el Consejo de Ministros, sin haber conversado previamente conmigo. Había afirmado que en los barrios residenciales de Lima reinaba el temor, pues bandas delincuenciales entraban como Pedro por su casa a los principales restaurantes de la ciudad. Según él, la situación en la capital era tan grave que los perjudicados ni siquiera se atrevían a denunciar y ya no se podía salir a comer a la calle. La conducta de Diez Canseco no se correspondía con el normal proceder entre colegas, de acuerdo con el cual los asuntos de otro sector primero se ventilan en privado con su titular, salvo que tengan directa relación con los propios o se pongan en discusión.

De Solari me había ido distanciando luego del incidente con los periodistas. La relación se había deteriorado aún más unos días antes, a raíz de un problema con las comunidades aguarunas asentadas en la frontera norte, que tomaron unas instalaciones de Petroperú el día de Año Nuevo. Un incidente similar había ocurrido un año antes y, con la debida anticipación, en el Comité de Conflictos yo había llamado a actuar para prevenirlo. Sin embargo, Solari se había negado a enviar oportunamente una delegación

para atender las demandas de los aguarunas e informarles de los avances de las obras viales, que constituían su principal reivindicación, y de las razones de su retraso. Ante la indiferencia del gobierno, los aguarunas recurrieron a la acción de fuerza. Insistí con el presidente en la importancia de que se enviara una delegación, lo que finalmente ocurrió a pesar de la negativa de Solari. Cuando lo llamé por teléfono para solicitar su apoyo al trabajo de la delegación, me urgió a restablecer el orden por la fuerza. En esas circunstancias, esta actitud se habría traducido en una masacre de nativos.

Finalmente, imperaron el diálogo y la prudencia, y la medida de protesta fue levantada sin necesidad de recurrir a la fuerza. Poco después, en el primer Consejo de Ministros del año, al ser consultado por el presidente sobre lo ocurrido con los aguarunas, Solari le dijo que los sucesos habían tomado por sorpresa al gobierno, pero felizmente se habían solucionado gracias a la comisión negociadora enviada por él desde Lima. Intervine para aclarar que en el Comité de Conflictos se había alertado sobre lo que se venía, por lo menos dos si no tres semanas antes. La protesta era la continuación de lo ocurrido un año antes, y se había producido debido al incumplimiento de los compromisos asumidos por el Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Lejos de actuar para resolver el conflicto oportunamente, el gobierno había optado por la inacción. No había sido sorprendido, sino que había adoptado una actitud pasiva.

A esas alturas, tenía sobradas razones para desconfiar de Solari. Coincidiendo con la crisis de los ascensos, recibí de manos de una congresista de Perú Posible la copia de una carta dirigida al presidente Toledo por las bases del partido. La misiva, que constaba de cuatro páginas muy bien escritas, había sido enviada desde el fax de la oficina de Jesús Alvarado, y tenía por objeto socavar la confianza del presidente en su ministro. Las bases le decían a Toledo que se necesitaba un ministro del Interior leal y que yo no lo era, porque tenía mi propia agenda política y estaba utilizando el ministerio como trampolín para llegar a la presidencia de la República. Según ellos, toda mi gestión se orientaba a ese objetivo: el impulso a la organización vecinal para la seguridad ciudadana y el acercamiento de la Policía a las rondas, por poner dos ejemplos, tenían por único propósito ganar votos. Estas mismas tonterías las han vuelto a repetir personas como el congresista fujimorista Alfredo González y el general Pérez Rocha, director general de la PNP durante la gestión de Sanabria.

Según la carta, yo me reunía todos los días en el ministerio con Carlos Basombrío y Susana y Fernando Villarán, entre otros, para discutir el programa y la estrategia política, y afinar el lanzamiento de un nuevo partido. Lo cierto es que, de las cuatro personas mencionadas, la única que militaba era Susana, figura pública del Partido por la Democracia Social. Pese a que la carta constituía una alucinación total, contribuyó a fortalecer las dudas y desconfianzas que el presidente tenía respecto a nuestro equipo. Según sus autores, si nosotros estábamos capitalizando en términos políticos nuestra presencia en Interior, ¿por qué no lo hacía Perú Posible y su gente, que “se había fajado” y había ganado las elecciones? ¿Por qué regalarme el ministerio —ese trampolín a la presidencia, según ellos— si yo no pertenecía a la organización? Lo único que no sabían estos peruposibilistas era que el trabajo en Interior era complicadísimo, inagotable e ingrato, y si se asumía con seriedad como lo hicimos nosotros, no dejaba libre un solo instante para pensar en otra cosa que no fuera cómo evitar caer al precipicio antes de que termine el día. Esa idea de que todas las tardes celebrábamos reuniones en el ministerio para organizar el partido sólo podía albergarse en la mente de un político de café, mezquino, envidioso, perverso y profundamente ignorante.

Había tensión en el Salón Grau. Solari y Diez Canseco se mostraron parcos; el presidente, irritado. Comenzó expresando su malestar porque el problema hubiera terminado en la primera plana de los diarios, e insinuó que Susana Villarán era la responsable de haber orquestado una campaña contra Tisoc desde el diario *La República*. En gesto característico, dijo que él detendría esa campaña. El presidente, al igual que la primera dama, le tenía ojeriza a Villarán. Ésta fue una de las razones que llevó a que, durante el primer semestre del 2002, se pusiera fin al programa *Mesa de Debates*, que Susana Villarán, como defensora del policía, y yo como viceministro conducíamos en el Canal 7. Recurrentemente, el presidente se quejaba de ella y la imaginaba responsable de iniciativas en Interior que le desagradaban. Susana era un puntal del equipo y en muy poco tiempo estableció la Defensoría del Policía, que

contribuyó a darle credibilidad a la reforma entre los policías. Su gestión como ministra de la Mujer durante el gobierno de transición y el hecho de ser miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos aportó experiencia al equipo y le dio nivel. Sin embargo, durante las últimas semanas se había mantenido ajena al ajetreo de los ascensos y pases a retiro. La versión del presidente, probablemente compartida con Solari, no tenía, pues, ni pies ni cabeza.

Le dije al presidente que desconocía si había o no una campaña, y de ser así, quién la manejaba, pero que si el tema había llegado a los medios era por la conducta de Tisoc. La fuente del problema no éramos yo ni mi equipo sino Tisoc, quien se encontraba en rebeldía desde 10 días antes, a pesar de las seguridades que le había dado al propio presidente. El último hecho de insubordinación había consistido en el irregular nombramiento del nuevo inspector general. El presidente mandó llamar a Tisoc. Seguí hablando. La estructura de mando en el sector se encontraba muy resquebrajada, yo no podía tener a un director general que estaba abiertamente enfrentado a mí. Esto constituía un serio peligro para la estabilidad del régimen y el orden y la seguridad del país. Por esa razón, era imprescindible proceder de inmediato a relevarlo. Si el presidente no quería prescindir de sus servicios, yo estaba dispuesto a irme, porque era imposible seguir al frente de la cartera en esas condiciones. Solari y Diez Canseco seguían mudos. El primero se limitó a pedir un ejemplar de la Constitución y, luego de hojearlo, dijo que, en efecto, los ascensos a general eran prerrogativa del presidente y de su ministro. Punto. El presidente me volvió a pedir paciencia y me dijo que, en una semana, todo quedaría arreglado.

Al llegar Tisoc, Toledo, en forma benevolente, le pidió una explicación de lo ocurrido con el general Cateriano. Balbuceó una respuesta. El presidente le dijo que el responsable del sector era el ministro y que su autoridad se acataba. Le pidió que pusiera su rúbrica en las dos resoluciones supremas con los ascensos y pases a retiro de generales que aún no había firmado. Enfrió la situación. Tisoc, contrito, dijo que sí a todo y la tensa reunión se levantó. El presidente se quedó junto con Solari y Diez Canseco. Yo y Tisoc partimos al ministerio, cada uno por su cuenta, sin decirnos palabra. El presidente había calmado los ánimos momentáneamente, con lo cual ganó tiempo y postergó el desenlace.

Pero el desenlace en el que estaba pensando el presidente era distinto del que yo tenía en mente. Siempre entendí que el tiempo que el presidente me pedía era para relevar al director general. Es difícil saber en qué momento el presidente comenzó a pensar en cambiarme a mí. ¿Acaso antes de la crisis de los ascensos o sólo después de la conversación de esa noche? Habría que preguntárselo. En todo caso, lo más probable es que esa misma noche del 7 de enero del 2003 o al día siguiente, el presidente haya conversado con Alberto Andrade, ex alcalde metropolitano de Lima, para ofrecerle la cartera de Interior. El 8 de enero, Andrade me llamó dos o tres veces por teléfono, seguramente para ponerme al tanto. Sólo le pude devolver la llamada una semana después, cuando él estaba en la playa de vacaciones. Me dijo que no recordaba haberme llamado, salvo que lo hubiera hecho para ver algún asunto administrativo vinculado a su seguridad personal, nada importante.

Lo más probable es que el nombre de Andrade le hubiera sido sugerido al presidente por Diez Canseco, quien era su amigo. Durante las últimas elecciones municipales, Diez Canseco no había ocultado sus simpatías por Andrade. Dos hechos así lo demostraron. Primero, que antes de las elecciones presentó al Consejo de Ministros una lista con las deudas que cada sector tenía con el Concejo Metropolitano de Lima, e invocó a sus colegas a hacer un esfuerzo para pagarlas lo antes posible. Segundo, que en circunstancias en que Andrade rehuía el debate propuesto por Castañeda en Manchay, Diez Canseco me llamó para decirme que yo no podía autorizarlo porque Manchay no reunía las condiciones de seguridad necesarias, cosa que yo no hubiera podido hacer. Pocas horas después, el propio Andrade aceptó realizar el debate en el terreno de Castañeda, y el Ministerio del Interior se encargó de otorgar las garantías. El diario *Correo* especuló que el nombre de Andrade pudo haber sido sugerido por Aurelio Loret de Mola y Javier Silva Ruete, ambos antiguos miembros del SODE y más recientemente de Somos Perú. Este último, recién llegado de México el sábado 25 de enero, me llamó para desmentir la versión y expresarme su respaldo. Loret de Mola no lo hizo, probablemente no porque tuviera alguna relación con el asunto, sino porque el otorgamiento del beneficio de carburante para las

viudas de los policías, dispuesto por Interior, le había creado problemas en Defensa y ese hecho lo había llevado a un distanciamiento mayor conmigo, fruto de las difíciles relaciones entre ambas carteras.

Pese a haber sido derrotado en las últimas elecciones, Andrade era un político de peso, con varias gestiones municipales exitosas a costas, tanto en Lima como en Miraflores. Después de muchos años de función pública, había quedado desempleado, aunque relativamente, porque su empresa de curtiembres también era un éxito. Andrade fue uno de los pioneros del serenazgo y recientemente había traído a Lima a William Bratton, el superpolicía que devolvió la tranquilidad a Nueva York. Si bien la iniciativa había sido controvertida, sirvió para posicionar muy bien a Andrade en temas de seguridad. Lo que seguramente ignoraban Toledo y Diez Canseco es que la relación entre Andrade y la PNP era mala. Desde hacía un tiempo, Andrade quería municipalizar a la Policía —o por lo menos municipalizar una parte de sus funciones— porque su experiencia le indicaba que el apoyo de la fuerza pública a las autoridades municipales era muy volátil, pues estaba sujeto al vaivén político y a la buena voluntad de la Policía. Andrade consideraba que la única manera de ordenar la ciudad era otorgándole al municipio el control directo de la Policía, para que así ésta cumpliera con sus responsabilidades en cuanto a comercio ambulante, tránsito y seguridad ciudadana, todas ellas de naturaleza municipal. Tanto los mandos como muchos policías consideraban la postura de Andrade como la principal amenaza a la unidad institucional. Además, estaba fresca aún la tragedia de Mesa Redonda, de diciembre del 2001, cuya responsabilidad fue atribuida por Andrade a la Policía. Desde esta óptica, el ofrecimiento de la cartera a Andrade no parecía muy sabio.

Luego de la reunión del 7 de enero en Palacio de Gobierno, la crisis de los ascensos quedó congelada durante dos semanas, lapso durante el cual se restableció un mínimo de tranquilidad en Interior. Incluso, la lista de nombramientos de los nuevos generales y de otras plazas importantes fue convenida con Tisoc sin mayores dificultades.

Posteriormente, en circunstancias en que el presidente acababa de abandonar el país con destino a Davos, Suiza, en un viaje de casi una semana, el miércoles 22 de enero *La República* publicó, en su columna “Ofidio”, el trascendido de que, al parecer, el presidente le había ofrecido la cartera de Interior a Andrade. Al día siguiente, “Mar de fondo”, de *Caretas*, repetía la misma versión. El viernes 24, Andrade confirmó la noticia ante la prensa y agregó que había rechazado el ofrecimiento porque consideraba que yo estaba haciendo un buen trabajo.

El asunto dejó las columnas de trascendidos para convertirse en noticia importante el sábado 25. *La República* dio cuenta de que quien estaba detrás de la insubordinación de Tisoc era nada menos que Raúl Diez Canseco, cuyo jefe de seguridad privada, un oficial de la Policía en retiro, había mantenido una estrecha comunicación con el director general de la Policía durante las últimas semanas. Ese día, a las ocho de la mañana, yo tenía una entrevista, programada con antelación, en Radio Programas del Perú. Las preguntas de Raúl Vargas y Rosa María Palacios giraron en torno al ofrecimiento de la cartera a Andrade. Reaccioné con prudencia, indicando que todos los ministros habían puesto sus cargos a disposición para que el presidente tuviera la libertad de hacer los cambios que considerara necesarios en su equipo ministerial. En ese contexto, señalé, había que entender la invitación a Andrade. En cualquier caso, esperaría al regreso del presidente para conversar con él personalmente. Concluida la entrevista, Rosa María Palacios se me acercó y me dijo que había visto muchos casos de personas que se comían sapos, y que consideraba que esa práctica nunca llevaba a nada bueno, pues la mayor parte de las veces quienes actuaban así terminaban muy mal. Me recomendó que tuviera cuidado.

Yo había sido crítico con otros ministros que, luego de poner sus cargos a disposición, habían renunciado al enterarse de que estaban en la lista de los que se iban. En este caso, sin embargo, había una diferencia importante. Desde que se desató la crisis, hacía casi un mes, el presidente me había pedido tiempo para relevar a Tisoc. En ese momento constaté que el presidente había estado ganando tiempo para encontrar un sustituto para mí. No sólo era que Toledo no me apoyaba y buscaba reemplazarme, sino que, según versiones de algunos medios, Diez Canseco había venido manejando a Tisoc para socavarme el piso. Miembros de Perú Posible, a nombre de unas inexistentes bases, también trabajaban activamente para deshacerse de mí.

Salí de la radio e inmediatamente convoqué a mi departamento, para el mediodía, a todo el equipo civil de Interior que tan trabajosamente habíamos construido junto con Rospigliosi, Basombrío y Valdés desde agosto del 2001. Era la primera reunión de este tipo que no se realizaba en el ministerio. Llegaron todos, incluyendo a Fernando Rospigliosi, quien desde hacía varios meses estaba a cargo del Consejo Nacional de Inteligencia. La única que faltó fue Rosa Mavila, quien se encontraba recién operada. Hasta Dimitri Senmache estuvo presente; internado en el Hospital de Policía por una infección intestinal, pidió permiso para asistir a la reunión o se escapó, no lo recuerdo bien.

En presencia de por lo menos 25 colegas, hice una reconstrucción detallada de los hechos ocurridos durante el último mes. Luego les pedí que opinaran sobre las acciones que debíamos tomar. Todos coincidieron en señalar que el proceso de cambios había llegado a un momento decisivo y que, de superarse la crisis de los ascensos a nuestro favor, la reforma entraría en una fase de consolidación. Contábamos para ello con un nuevo liderazgo policial. Nuestro propio liderazgo se había enriquecido con la experiencia, lo que nos permitía comprender el funcionamiento de una institución que, año y medio antes, nos era desconocida. Teníamos, pues, un acumulado importante, que nos permitiría afirmar nuestro liderazgo el año que se iniciaba. También éramos conscientes, sin embargo, de que las señales políticas del último mes no nos eran precisamente favorables.

Seguir en el ministerio sin un claro respaldo del presidente no procedía ni desde el punto de vista de los principios ni desde el punto de vista práctico. Habíamos entrado al ministerio para realizar la reforma, no tenía sentido seguir si nos quedábamos maniatados. Todo indicaba que se había hecho lo posible para obtener el respaldo del presidente, pero que era obvio que no contábamos con él. Tisoc seguía en su puesto y la cartera había sido ofrecida a Andrade. La opinión unánime era que no había otra opción que irse. Coincidiendo con el análisis anterior, Carlos Basombrío planteó que había, empero, una última carta que jugar, aun cuando tuviera poquísimas posibilidades de éxito. Si el presidente relevaba en el acto a Tisoc, era posible quedarse y pelearla un tiempo más. Quedamos en que, si se podía, se jugaría esta última carta, aun sabiendo que, seguramente, no funcionaría. También acordamos informar a la prensa que yo renunciaría al cargo apenas el presidente retornara al país, el lunes 27 de enero. Durante la conversación, no hablamos de quiénes más renunciarían a sus cargos, pero fue sintomático que, al referirse a mi renuncia, todos utilizaran la tercera persona del plural.

Ni el sábado 25 ni el domingo 26 Diez Canseco desmintió la versión de *La República* sobre su involucramiento en los hechos. Recién lo hizo por radio 48 horas después, el lunes 27 en la mañana, cuando ya los medios habían anunciado que yo renunciaría ese día. Antes de su entrevista radial, me llamó nervioso para justificar su mutismo del fin de semana con el argumento de que su suegra había estado muy enferma. Su explicación fue muy floja y poco convincente. No comentó nada sobre mi posible renuncia. Sólo atiné a decirle que me parecía sorprendente un silencio tan prolongado cuando había de por medio acusaciones tan graves como las que se le habían hecho.

El otro ministro que me llamó el lunes por la mañana, cuando el desenlace de la crisis estaba decidido, fue Luis Solari. Me expresó su solidaridad y me dijo que a él le había ocurrido exactamente lo mismo cuando estuvo en Salud, durante el gabinete Dañino. Que así eran el presidente y la política, que no había que tomarlo a mal ni mucho menos como un asunto personal. Así de fácil. Reflexioné sobre cómo habían cambiado mis relaciones con Solari durante los siete meses en que había estado al frente de la cartera. Al principio, hablábamos mucho por teléfono, sobre todo durante las sucesivas crisis de orden público que enfrentó el régimen después de Arequipa, en Puerto Maldonado, Tarapoto, La Convención y Huaraz, entre otros. Luego del incidente con los periodistas, las conversaciones se hicieron más formales y se redujeron a lo mínimo necesario. Ahora, en esta última crisis, en la que lo que estaba en juego era mi cabeza, Solari ni siquiera había llamado para saludarme. Ese fin de semana sólo recibí dos llamadas de mis colegas del gabinete. La primera, de Fernando Villarán, siempre buen y leal amigo. La segunda, la ya comentada de Silva Ruete, ese viejo zorro de la política peruana, de quien había aprendido mucho durante los últimos meses.

Además de las conversaciones normales con los colegas y amigos más cercanos, el fin de semana hablé con Cecilia Valenzuela y Guido Lombardi. Cecilia llamó para invitarme, el domingo en la noche, a

La ventana indiscreta. Le agradecí pero le dije que, antes de hacer nuevas declaraciones a la prensa, prefería hablar con el presidente. Cecilia fue muy solidaria y me dijo que esperaba que el desenlace correspondiera a las expectativas que mi conducta en la función pública había generado. Guido convino en que mi gestión había llegado al final y que tenía que irme, con la frente en alto.

Ese domingo en la noche preparé mi carta de renuncia, en compañía de Basombrío y Valdés. Como todo lo que habíamos hecho en el ministerio durante esos meses, la carta fue creación colectiva. Al final, optamos por un formato escueto. Quedó lista y firmada a la una y media de la mañana. Estábamos agotados, no por esa trashedada sino por las sucesivas jornadas —interminables en algunos casos— cargadas de tensión de las últimas semanas, que se sumaban a los turbulentos seis meses anteriores. En Interior nunca se descansa, porque uno sale de una crisis para entrar en otra. Quizás eso es lo que más agota: saber que no hay respiro posible, que la próxima crisis será tan pesada como la anterior, y que el menor traspie —no necesariamente de uno, bueno fuera, sino de cualquier policía en cualquier punto del país— se paga caro. Por eso no solamente hay que manejar las crisis, sino sobre todo prevenirlas o prepararse, con la debida anticipación, para enfrentarlas. Pero por más esfuerzo que se haga y por mayor planificación del trabajo que se tenga, en Interior todos los días se producen hechos inesperados que requieren atención prioritaria y obligan a dejar de lado todo lo demás. Si se resuelven bien, se evita una crisis; nadie se entera, nadie reconoce el esfuerzo y la vida sigue igual. Si no se resuelven o se manejan mal, el asunto estará en los medios en segundos y uno tendrá que dar la cara al país desde el banquillo de los acusados.

El lunes 27 en la mañana llegué muy temprano al Grupo Aéreo N.º 8, con mi carta de renuncia irrevocable en el bolsillo de mi saco. El presidente llegaba después de haber estado casi una semana en Davos, acompañado de César Almeyda, Jacques Rodrich, Adam Pollack y la primera dama. Antes de salir de Davos, Toledo había hecho unas declaraciones expresando un débil y ambiguo respaldo a su ministro del Interior. Apenas le estreché la mano, le pedí hablar con él en privado, de inmediato. En el mismo aeropuerto, el presidente se reunió brevemente con Diez Canseco y luego me hizo pasar. Comenzamos a conversar en su presencia; luego, Diez Canseco se retiró. El presidente mostró malestar por las declaraciones de Andrade. Dijo que no sólo había conversado con él sino con varias otras figuras políticas, mientras barajaba posibles ajustes en el gabinete ministerial. Eso era normal y él sólo había ejercido su prerrogativa constitucional; les correspondía a las personas consultadas mantener la reserva.

Le dije que respetaba esa prerrogativa pero que el problema era otro. En el contexto de la insubordinación de Tisoc y la falta de respaldo de Toledo para removerlo, el ofrecimiento de la cartera a Andrade me dejaba mal parado y debilitado, sin la necesaria confianza presidencial. Interior no se puede manejar sin un claro respaldo político del más alto nivel, y durante las últimas semanas, el presidente había dado muestras reiteradas de falta de apoyo a su ministro. En esas condiciones, yo no podía seguir al frente de la cartera. El presidente me dijo que, como yo mismo podía atestiguar, siempre había contado con su respaldo, y que él estaba dispuesto a reiterarlo públicamente ante los periodistas que habían ido a recibirlo. Le pregunté cuánto tiempo duraría ese respaldo. Me señaló que si había cambios en el gabinete, sus ministros no se enterarían por los medios sino por su propia boca. Le respondí que, en caso de quedarme, sólo lo haría si Tisoc se iba. Afirmó que Tisoc se iría, pero no de inmediato, pues no podía condicionar mi permanencia a su salida, dado que eso le sabía a chantaje; que esa condición no la podía aceptar, que él era así y que por favor lo entendiera.

Le pedí unos minutos para pensar. Salí a tomar aire fresco. La muestra de respaldo que el presidente me había ofrecido era de muy corto plazo, o podía serlo, tal como lo había reconocido él mismo. Además, Tisoc se quedaba. No había forma. Llamé por teléfono a Ricardo Valdés y le conté la conversación que acababa de tener. Me dijo que, en esas condiciones, imposible. Llamé a Carlos Basombrío pero no lo encontré. Regresé a la salita donde había estado conversando con el presidente. Le dije que, bajo esas condiciones, no podía seguir. Me pidió la carta de renuncia, se la entregué, le di la mano y salimos.

Una vez afuera, el presidente subió a su carro. Comencé a caminar hacia el enjambre de periodistas apostados a tan sólo unos metros de los vehículos oficiales. Inesperadamente, el presidente salió de su

carro y me detuvo. Conversamos. Me pidió que todavía no anunciara mi renuncia y que asistiera a la ceremonia que habíamos organizado conjuntamente en Palacio, a mediodía, en la que, en presencia de las viudas de los policías caídos en la lucha contra el terrorismo, firmaría el decreto supremo que haría realidad el beneficio del carburante, que se les reconocía después de muchos años. “Quiero hacerle un re-conocimiento público, ministro. Más tarde nos pondremos de acuerdo para hacer el anuncio de su renuncia.”, me dijo. “Presidente, yo ya no soy más su ministro”, retruqué. “Venga nomás, quiero reconocerlo”, concluyó él. Algo incómodo, acepté.

Me fui de inmediato al ministerio. Conversé con Basombrío y Valdés sobre la extraña invitación. Me aconsejaron que convocara a una conferencia de prensa en Interior, que se realizaría después de la ceremonia en Palacio. El consejo, como todos los recibidos de ellos durante esos días y los meses en que estuve al frente del ministerio, fue sabio. Convocamos a la prensa al local de Córpac, para las dos de la tarde. Poco después salí rumbo a Palacio.

Willy Gonzales Arica había invitado a 250 viudas, con las que me topé cuando entré solo al Salón de los Espejos. El único policía que las acompañaba era el general Tisoc. ¿Qué hacía en Palacio, rodeado de las viudas cuya suerte poco le había preocupado? En efecto, él no había tenido ninguna relación con la medida que ese día se tomaba. La idea había sido de los miembros de la Comisión de Personas con Discapacidad, Viudas y Deudos de la Policía Nacional, organizada apenas entramos al ministerio y que se incorporó a la Defensoría del Policía inmediatamente ésta fue creada. En la Defensoría, Susana Villarán —con el apoyo del general Carlos García Molleda, director de Bienestar, y de Carlos Romero— la sacó adelante y la hizo realidad, luego de varias batallas con la pesada burocracia del ministerio y la Policía, así como de ásperas discusiones con Defensa, que se oponía por carecer de recursos para ello. Curiosamente, nin guno de ellos estaba presente. Sólo Tisoc.

La solemne ceremonia comenzó de inmediato. En el estrado, que se utiliza para la juramentación de los nuevos ministros, estaba el gabinete en pleno, así como dos representantes de las viudas, Astrid Angulo Espinoza viuda de Oliva y María López Alejo viuda de Landeo. Willy Gonzales, quien fungía de maestro de ceremonias, me sorprendió dándome la palabra. Era la primera vez que hablaba desde el Salón de los Espejos. La única oportunidad en la que había hablado en Palacio había sido ante la prensa, cuando asumí la cartera, hacía exactamente siete meses y cinco días. En esa oportunidad hablé des de las escalinatas próximas a la entrada de la calle Palacio, con la derrota de Arequipa fresca. Llamé a la calma y a la prudencia, y me comprometí a garantizar el orden y la tranquilidad necesarios para hacer realidad la vida en democracia y la prosperidad económica y social. Ese día no pensé cómo y cuándo dejaría el cargo, pero intuí que mi suerte, al igual que la de todos los ministros de Interior, estaría ligada al manejo del orden público. Ciertamente, no imaginé que, siete meses después, dejaría el cargo por una intriga palaciega.

Tampoco imaginé, entonces, que tendría la oportunidad de despedirme como lo estaba haciendo. La invitación del presidente a participar en la ceremonia a pesar de mi renuncia constituía un gesto. Aproveché para referirme a nuestra gestión en el ministerio y el esfuerzo que habíamos hecho para dignificar el trabajo de las y los policías, señalando que el beneficio que se otorgaba ese día era un símbolo muy importante de ello. ¿Cómo pedirles valor y entrega si, en caso de muerte, sus familias verían de inmediato reducidos significativamente sus ingresos? Habíamos terminado con la discriminación que sufrían las viudas y los deudos, así como el personal con discapacidad, y para ello no habíamos recurrido a ampliaciones presupuestales sino a una mejor gestión de los recursos —honesta, transparente y profesional— y a un establecimiento de nuevas prioridades en el gasto. Los siete millones de soles anuales que la administración había conseguido para hacer realidad el beneficio eran el resultado de una mejor gestión y no de un crecimiento del déficit público. Era la demostración palpable de lo mucho que se podía lograr cuando existía la voluntad de trabajar bien.

Luego se dirigieron al público doña Astrid y doña María. Agradecieron al presidente y a su gobierno, y muy especialmente al equipo de Interior. Finalmente, tomó la palabra el presidente, quien también elogió nuestra gestión. Las personas que no sabían de mi renuncia, que aún no se había hecho pública, consideraron que éste era el espaldarazo que la prensa esperaba que yo recibiera de Toledo. Ter-

minados los discursos, el presidente firmó el decreto supremo. Seguidamente lo hicimos Silva Ruete y yo, que con satisfacción mostramos la autógrafa a las viudas. Terminada la ceremonia, el presidente se retiró junto con sus ministros. Me quedé solo en el estrado, ante las viudas presentes. Espontáneamente, ellas comenzaron a cantarme el *Happy birthday*. Ese día cumplía 47 años. Bajé del estrado emocionado a abrazarme con ellas, mientras Tisoc se alejaba lentamente del grupo.

A los pocos minutos, el presidente me mandó llamar a la Sala Grau. Me dijo que esperaba que siguiera colaborando con su gobierno y que me buscaría para conversar. Luego me informó que había dado la orden de que Tisoc dejara la Dirección General. Pensé ¿por qué, entonces, por la mañana, se había negado a relevarlo? Si le resultaba tan fácil deshacerse de él, ¿por qué no lo hizo antes?, ¿por qué esperó a que presentara mi renuncia? Quedó claro, en ese momento, que lo que él quería era que me fuera yo. Finalmente, me informó que la juramentación del nuevo ministro sería a las 3 de la tarde y que esperaba que yo asistiera a la ceremonia. Sólo le pregunté si podía saber quién sería mi sucesor. Me dijo que no y que me esperaba a las 3. Era la 1:30 de la tarde.

Salí raudamente de Palacio con dirección al edificio de Córpac. En el carro me comuniqué con Basombrío para confirmar la realización de la conferencia de prensa de las 2 de la tarde. Si no la hubiéramos convocado de antemano, habría sido muy difícil anunciar mi renuncia antes de la ceremonia de juramentación de mi sucesor. A las 2:20, acompañado de la mayoría del equipo, subí por última vez al sexto piso del ministerio para asistir a mi postrer encuentro con los periodistas en calidad de ministro. Los medios de comunicación en pleno se encontraban allí. No todos se imaginaban que leería mi carta de renuncia. La ceremonia en Palacio había creado mucha confusión, pues hacía menos de una hora que el presidente había hecho un reconocimiento de nuestra gestión. Fui directo al grano: dije que leería la carta que, esa mañana, le había entregado en el aeropuerto al presidente Toledo. Concluida la lectura, agradecí a la prensa por su apoyo durante los últimos meses. Luego, sin responder preguntas, subí al ascensor que me llevó al sótano para tomar el vehículo que me condujo de regreso a Palacio, a mi última ceremonia oficial.

Llegué justo a las 3 de la tarde. Recién supe, aunque lo intuía, que mi sucesor sería Alberto Sanabria, quien cuando fui viceministro había sido director general de Gobierno Interior. Había ganado Perú Posible. Probablemente, entonces, fueron los mismos integrantes del partido quienes filtraron la información de que se le había ofrecido la cartera a Andrade. Contribuían, así, a acelerar mi salida, y cerraban definitivamente las posibilidades de Andrade o de cualquier otro posible candidato ajeno a Perú Posible. Aliviado luego de haber tomado una decisión que me había agobiado durante los últimos días, participé en el ritual con buen humor. Saludé a Sanabria, me despedí del presidente y después abracé, uno a uno, a mis colegas del gabinete. Luego di media vuelta y me dirigí a la puerta de salida. En ese momento se me acercaron Diez Canseco y Solari, quienes ofrecieron acompañarme, casi como para que no cambiara de idea, como para estar seguros de que finalmente me iba. Ya frente a la soleada Plaza de Armas, sonriente y relajado, me volví a despedir de ellos. Recordé la despedida que Fujimori le tributó a Hermoza Ríos. A diferencia de Fujimori, estos dos buenos cristianos sí se sentían algo culpables. Contenían su satisfacción, no fuera a darme cuenta de ella. Pero además estaban tensos, quizá presagiando los problemas que les ocasionaría Sanabria. La victoria fue pírrica porque Sanabria terminó costándole la presidencia del Consejo de Ministros a Solari y Diez Canseco no acumuló más poder con mi salida, como inicialmente había pensado. Un año después, en medio del escándalo, debió renunciar a la primera vicepresidencia de la República y a cualquier aspiración a ceñirse la banda presidencial.

De regreso en el ministerio, encontré que mi despacho había sido tomado. El ambiente no era triste; tampoco festivo, pero sí había una sensación de serena satisfacción porque sentíamos que habíamos actuado correctamente y que nos íbamos con la frente en alto, con la convicción de que sí era posible hacer una buena gestión pública en el Perú, siempre y cuando se contara con el apoyo político necesario. También había bronca y frustración por lo que quedaba por hacer y por lo que se desandaría debido a la errada elección de Sanabria como ministro. La vieja frustración peruana por los proyectos y las empresas abortadas, el sentimiento de ser castigado por hacer las cosas bien, de no retomar lo avanzado sólo porque lo comenzó otro. Pero en nuestro ánimo pesó más lo primero.

Mientras preparaba mi mudanza, firmaba las últimas resoluciones de agradecimiento y felicitación y aceptaba las renuncias de mis más cercanos colaboradores, que no querían estar presentes cuando llegara Sanabria, hubo tiempo para fotos y abrazos de despedida. Incluso para unas breves palabras de agradecimiento a todos, que aproveché para recordarles que cada uno era libre de irse o de quedarse, pero que yo preferiría que los miembros del equipo continuaran trabajando, sobre todo aquellas personas que ocupaban cargos menos políticos y visibles. De poco sirvieron mis palabras. Casi todos los miembros civiles del equipo renunciaron en masa, y Fernando Rospigliosi, presidente del Consejo Nacional de Inteligencia, lo hizo también por solidaridad. Cuando Solari se enteró de todas estas renuncias, que no esperaba, cambio de ánimo. Puso el grito en el cielo, nos acusó de irresponsables, casi de traidores, y dispuso que a ningún miembro del equipo se le ofreciera trabajo ni en el gobierno ni en entidad pública alguna.

Finalmente, salimos del ministerio y nos fuimos a almorzar al Bohemia del Óvalo Gutiérrez. Eran las 6 de la tarde. Esa noche fui al programa de Jaime de Althaus, en Canal N, y conté mi versión de la historia, sin guardarme nada. A la mañana siguiente, repetí el ejercicio en Radio Programas del Perú. Luego regresé al ministerio para la ceremonia de transmisión de mando, la última que exige el protocolo.

Alberto Sanabria me recibió en el despacho ministerial, mi oficina hasta el día anterior. Sudaba copiosamente y se encontraba muy nervioso. Todos sus teléfonos sonaban simultáneamente pero él no contestaba las llamadas; sudaba y sudaba mientras me explicaba que él no había tenido ninguna intervención en mi salida, que el día anterior, a la 1:30 de la tarde, se había enterado que asumiría la cartera, que con las justas había tenido tiempo para avisar a su familia para que estuviera presente en su juramentación. Insistía en que no había conspirado para sacarme, como si de haberme convencido hubiese logrado frenar la campaña desatada por los medios sobre las irregularidades cometidas por él en Gobierno Interior y antes en otras instituciones en las que había trabajado.

Yo había conocido a Sanabria durante las elecciones del 2000, entre la primera y la segunda vuelta, cuando él era personero legal de Perú Posible y yo representante de la Defensoría del Pueblo ante la ONPE. Luego de dos semanas de supervisión del trabajo de la ONPE de Portillo, concluimos, junto con la OEA, que las condiciones para un proceso electoral regular no estaban dadas porque el sistema informático no revestía las garantías necesarias. Al poco tiempo, Toledo renunció a participar en la segunda vuelta.

Luego nos habíamos vuelto a encontrar en el ministerio, cuando Sanabria estaba como responsable de Gobierno Interior. Él había sentido que ese puesto constituía un premio consuelo, porque el que en verdad le correspondía era el ministerio. Lejos de hacer los méritos para ello, su gestión fue gris, marcada por irregularidades, poco trabajo y ningún entusiasmo. Ese desempeño me había sorprendido porque Sanabria era un importante dirigente de Perú Posible; qué mejor ubicación que Gobierno Interior para manejar las riendas del partido y consolidar su influencia política. Su flojísima gestión hizo que esta dependencia se convirtiera en el mayor dolor de cabeza del ministerio y que, lejos de ayudar a prevenir y resolver los problemas de orden público, fuera la causa de muchos de ellos.

La única responsabilidad importante que Rospigliosi le encomendó poco después de su llegada al ministerio fue viajar a Cajamarca para levantar un bloqueo de carreteras en el valle de Jequetepeque, que ya tenía varios días. Sanabria regresó con un documento, firmado por los responsables de la protesta y por él, en el que se condonaba el hecho —que de acuerdo con nuestra legislación constituye un delito— y él se comprometía, como autoridad, a respetarlo en tanto las exigencias que los insurrectos habían planteado a una empresa minera no fueran satisfechas. Nunca más se le encargó ninguna tarea. Cuando Rospigliosi salió, Sanabria esperaba ser retribuido debidamente, pero como esto no sucedió, presentó su renuncia y se fue como secretario general al Ministerio de Transportes y Comunicaciones.

En ese momento, Sanabria transmitía todo menos serenidad. Durante la media hora que duró nuestra reunión, no pude cambiar el tema y animarlo a hablar de los problemas más delicados, los asuntos que quedaban pendientes, las experiencias que le podían servir. Pensé que no había estado preparado para el agresivo recibimiento de la prensa y que, al cabo de unos días, estaría en mejores condiciones para conversar. Le hice saber que quedaba a la orden para reunirme y hacer una transmisión

en forma, y que el resto de nuestro equipo estaba, a pesar de la renuncia masiva, en la misma disposición. Ni él ni ningún miembro de su equipo llamaron nunca.

Abajo, el *hall* principal del ministerio, ubicado en el segundo piso, se encontraba abarrotado de oficiales y funcionarios. La banda de la PNP anunció el ingreso del ministro entrante y del saliente, quienes subieron juntos a un pequeño estrado en el que se pararon el uno al costado del otro. La ceremonia fue breve. Primero hablé yo, luego Sanabria. Yo ya había dicho lo que tenía que decir. Me limité a insistir en la necesidad de continuar la reforma policial y pedí apoyo al nuevo ministro. Sanabria también fue escueto, pero no dejó dudas de lo que sería su gestión. En respuesta a quienes se preguntaban si continuaría con la reforma policial, dijo que sí, que continuaría, con la diferencia de que ésta ya no dependería de una persona, el ministro, sino de una institución, la Policía. A buen entendedor, pocas palabras. La reforma policial quedaba sepultada, por lo menos por el momento. Antes de retirarme, volví a constatar que Tisoc seguía ocupando el cargo de director general y presidía la formación policial. ¿Había ganado, finalmente? En un sentido, sí: él acudía a mi despedida, logró que me fuera primero. En otro, no: me iba por decisión propia; él, en cambio, se iría a pedido del presidente, sin pena ni gloria, después de haber sido manipulado desde Palacio. Si quiso frenar la reforma, lo logró momentáneamente, pero sólo para que este proyecto fuera retomado con más fuerza durante la segunda gestión de Fernando Rospigliosi, quien nombraría a Gustavo Carrión como su director general.