

Cuadernos de Defensa
No. 1

Modernización de Ministerios de Defensa



MODERNIZACIÓN DE MINISTERIOS DE DEFENSA

Publicación del Consejo de Defensa Suramericano
CDS-UNASUR. Presidencia Pro Tempore Ecuador.

Javier Ponce Cevallos
Ministro de Defensa del Ecuador

Secretaría Pro tempore
del Consejo de Defensa Suramericano
CDS-UNASUR.
Calle Exposición 208. La Recoleta.
Teléfono: 228-4968
Correo electrónico: secretariacds@midena.gov.ec
www.cdsunasur.org
Quito – Ecuador

Edición: Nadesha Montalvo Rueda

Artes e impresión:



imprefepp

Mallorca N24-275 y Av. La Coruña,
La Floresta • Telf: 2550-705
E-mail: edifepp@fepp.org.ec
Quito - Ecuador

Tiraje: 200 ejemplares

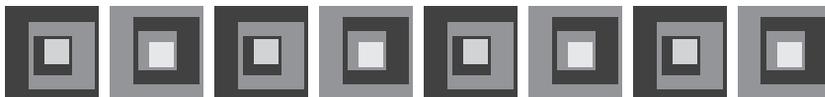
Impreso en Quito, mayo 2010

Índice	3
Presentación	7

Eje temático 1

El Estado democrático y la modernización de los ministerios de Defensa

América Latina, Defensa y Seguridad en el siglo XXI Doctor Francisco Rojas Aravena	11
Razones para la modernización del Ministerio de Defensa Coronel Roosevelt Wilson Sant'ana	21
Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa Licenciado Gustavo Sibilla	25
Algunas consideraciones sobre la profesionalización del personal de la Defensa Doctor Héctor Saint Pierre	51
Proceso de fortalecimiento del Ministerio de Defensa Nacional Doctor Sergio Jaramillo Caro	65



Eje temático 2

La política en la Defensa

La naturaleza política de la Defensa Doctor Héctor Saint Pierre	79
Conducción Política de la Defensa. El Caso de la Política de Defensa de Chile Doctor Carlos Gutiérrez	91
Conducción política y gestión de la Defensa: presente y futuro del sector Defensa en Bolivia Coronel Samuel Pommier Rocha	109
Cambios en la estructura de Defensa ecuatoriana Doctora Rosa Mercedes Pérez	133
El proceso de reforma del sector Defensa en el Perú Doctor Renzo Chiri Márquez	149
Modernización de la estructura política de la reforma de la Ley del Ministerio de Defensa Doctor Juan Esteban Montes	157
La reestructuración del Ministerio de Defensa de Brasil Coronel Roosevelt Wilson Sant'ana	169



Modernización de la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular para la Defensa de Venezuela Comisión de Alto Nivel de la República Bolivariana de Venezuela Daniel Machado Gómez, Cinthya Montoya Araujo, Ángel Parra Yarza Juan Valles Petrilli	177
---	-----

Eje temático 3

El presupuesto de Defensa

Transparencia en el presupuesto de Defensa: el sendero estrecho de América Latina. Derechos: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) Doctor Carlos Wellington Leite de Almeida	189
--	-----

Homologación de la información para la medición de gastos en Defensa en la región. Experiencia Perú-Chile Luis Lostaunau Calderón	213
--	-----

Hacia el Registro Suramericano de gastos de Defensa. Construyendo confianza, materia prima de la integración Licenciado Gustavo Sibilla	219
---	-----

Consideraciones finales	243
--------------------------------	-----



Presentación

Los países suramericanos tenemos frente a nosotros la tarea de emprender políticas que permitan fortalecer la institucionalidad de la Defensa a través de la cooperación en temas puntuales, a fin de promover una agenda regional de gestión de Defensa que permita afianzar la gobernabilidad y consolidación de la democracia y la paz en la Región.

En este marco, el sector de la Defensa ha enfrentado cambios profundos y grandes desafíos a la hora de articular una institucionalidad que garantice a los Ministerios de Defensa la responsabilidad en la ejecución de la Política de Defensa y en el diseño de las estrategias respecto de la relación civil-militar, la actuación de las Fuerzas Armadas y la vinculación con los demás entes del Estado.

La conducción política de la Defensa necesariamente debe contar con directrices concretas, funciones y responsabilidades definidas, y estructuras fortalecidas que puedan cumplir con los objetivos nacionales, lo cual es un proceso continuo y no terminado en la región que demanda espacios de diálogo y cooperación permanentes.

Por ello el Consejo de Defensa Suramericano con gran visión y decisión política ha decidido analizar la situación de la Defensa en su conjunto, identificando temas centrales y actividades concretas, los mismos que se reflejan en el Plan de Acción 2009 - 2010.

Realizar el seminario de Modernización de Ministerios de Defensa fue una de las tareas del Plan, el mismo que se desarrolló en Quito los días 19 y 20 de noviembre del 2009.

El seminario contó con la participación de representantes de ocho países suramericanos, quienes expusieron las experiencias nacionales de los Minis-

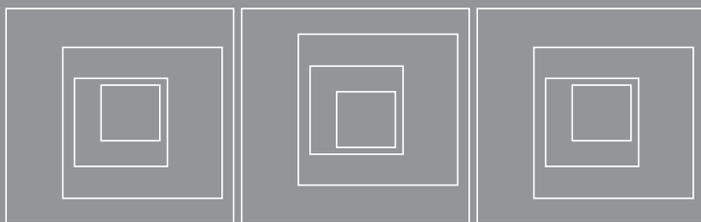
terios en la gestión y los procesos de modernización que han emprendido, así también la visión de analistas académicos sobre los principales desafíos que enfrenta la región en el sector Defensa, sus estructuras y escenarios de seguridad.

Para la Presidencia Pro t mpore, es grato presentar a ustedes este primer número de los Cuadernos de Defensa, recopilatorio de las presentaciones expuestas en el Seminario de Modernización de Ministerios de Defensa, realizado en Quito en noviembre de 2009. Este documento constituye un punto de partida para la investigación y análisis de las estructuras institucionales, siendo además un valioso aporte para el intercambio de información.

Dependerá de las iniciativas y voluntad de política, el impulsar el fortalecimiento institucional en los Ministerios de Defensa, considerando para ello las experiencias nacionales y las necesidades en Defensa que afrontan los países, lo cual es clave tanto para la toma de decisiones futuras como para el fortalecimiento del Consejo de Defensa Suramericano.

Javier Ponce Cevallos
Ministro de Defensa de Ecuador

Eje temático 1



El Estado democrático y la modernización de los ministerios de Defensa

América Latina, Defensa y Seguridad en el siglo XXI

Francisco Rojas Aravena
Secretario General de la Facultad
Latinoamericana de Ciencias
Sociales (Flacso).

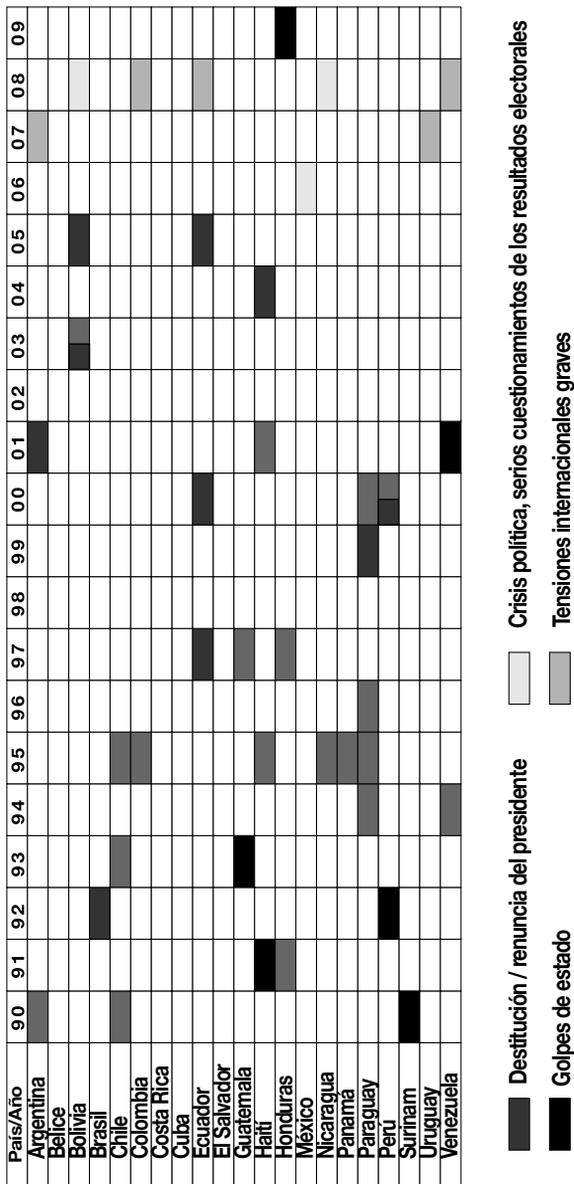
Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de Utrecht, Holanda. Máster en Ciencias Políticas de la FLACSO. Especialista en relaciones internacionales y seguridad internacional. Secretario general de FLACSO desde 2004 a la fecha. Fue director de FLACSO-Chile entre 1996 y 2004.

Asesor y consultor para diversos organismos internacionales y gobiernos de la región. Es miembro de la Junta Directiva de Foreign Affairs en español, México, y de Pensamiento Iberoamericano, España. Es autor y editor de más de medio centenar de libros.

La presente exposición se basa en una intervención que realicé en una reunión que se organizó con el Ministerio de Bolivia hace un par de meses atrás sobre estos mismos temas. Empiezo con las características básicas de la región latinoamericana en la actualidad: somos una región marginal de los grandes temas globales, tenemos una alta heterogeneidad y no hay un liderazgo claro desde la perspectiva de la política y de la estrategia. Sin embargo, un aspecto significativo es la recuperación de la democracia en América Latina. Por otra parte, hoy la región registra de manera muy lamentable altos grados de desconfianza y esto inhibe la integración. Ustedes pueden mirar en este cuadro más de 65 relaciones complejas en la región que incluyen destituciones o renuncias de presidentes, golpes de Estado, levantamientos o tensiones militares, crisis políticas, cuestionamiento o no reconocimiento de resultados electorales y graves tensiones internacionales. Este cuadro muestra, para el conjunto de la región y en particular para los países de UNASUR, un conjunto de tareas indispensables de abordar para prevenir este tipo de situaciones. Entiendo que es una tarea central del Consejo de Defensa de UNASUR el generar mecanismos de prevención, lo que es esencial.

Uno de los principales desafíos que tenemos en América Latina es la inequidad, éste es el principal flagelo que tiene la región con el quintil más rico que

AMÉRICA LATINA: CRISIS POLÍTICAS
Y TENSIONES INTERNACIONALES GRAVES: 1990 - 2009



- Destitución / renuncia del presidente
- Golpes de estado
- Levantamiento o tensión militar
- Crisis política, serios cuestionamientos de los resultados electorales
- Tensiones internacionales graves

congrega más del 60% de ingresos mientras el 20% más pobre en muchos casos no alcanza a llegar al 6%. Tenemos escenarios políticos distintos que podemos llamar el socialismo del siglo XXI, políticas pro mercado, mercados más políticas sociales y otras formas de ver el desarrollo. En cuanto a la crisis económica internacional, más allá de que algunos países hayan declarado que está resuelta, ésta genera graves consecuencias para nuestros países. Hay que recordar que este año se elegirán 10 mandatarios en varios países y todos ellos van a tener que convivir con las consecuencias de la crisis económica en el ámbito del desempleo y otros aspectos, porque las consecuencias de la crisis van a durar más allá de los cuatro o cinco años que duran los mandatos. Algunos ex presidentes señalan que esto generará problemas de gobernabilidad, de convivencia y tensiones; es necesario visualizar la crisis como una oportunidad para afianzar lazos de cooperación como única perspectiva posible de progresar. Sin embargo, en este campo tenemos un déficit importante porque los tres países que representan a América Latina en el G20 no tienen el grado de coordinación que deberían tener y no han realizado un trabajo que permita generar mecanismos importantes.

Por otra parte, tenemos **tendencias al mantenimiento de conflictos en nuestra región**. Los conflictos tradicionales siguen estando presentes y no han sido atendidos de manera permanente. Las tensiones generan fragmentación y disputas territoriales. **Hay al menos 13 conflictos abiertos en la región, 11 de ellos relacionados con temas territoriales o marítimos y tres de ellos vinculados a temas migratorios, trasiegos ilegales en las fronteras y otros**. La Corte Internacional de Justicia ha resuelto algunos casos, el de Salvador, el de Nicaragua y se encuentra resolviendo al menos cinco casos como el caso de Perú-Chile, Costa Rica-Nicaragua, Nicaragua-Colombia y dos vinculados a recursos ambientales como el de Argentina-Uruguay o el de Ecuador y Colombia referido al tema de fumigaciones en la frontera. Esto ha sido una vía práctica para resolver estos problemas. Hay disputas interregionales que se tienden a mantener como el conflicto de las Malvinas o las diferencias entre Estados Unidos y Cuba.

Se señala que nuestra región es de las más violentas en el mundo particularmente por las muertes de armas de fuego. En el cuadro del índice estimado de homicidios con arma de fuego por región se ve poco y probablemente eso sea una muestra de las medidas de confianza mutua y seguridad. El último

ÍNDICE ESTIMADO DE HOMICIDIOS CON ARMA DE FUEGO EN LA REGIÓN

	RANGO MÁS BAJO	RANGO MÁS ALTO
África	3,83	5,90
América Latina y El Caribe	12,80	15,47
Norteamérica	3,17	3,5
Oriente Medio	0,52	1,8
Comunidad Europea	1,63	3,09
Europa Oriental	0,32	0,35
Sudeste Asiático	1,04	1,45
Asia Pacífico	0,51	0,54
Total Mundial	2,27	3,14

Fuente: Global Firearms Deaths (Toronto: Small Arms/Firearms Educational and Research Network, 2005). En: Saenz, Stella (editora)-Armas Pequeñas y Livianos: Una Amenaza a la Seguridad Hemisférica FLACSO/ Secretaría General.. 2007. pp15. En: www.flacso.org

año que ofrece un registro sobre este tema es en el año 2007 cuando tres países enviaron sus informes. Un par de años antes, en 2006, nueve países habían enviado el informe. Si no somos capaces de cumplir con el envío de este tipo de informes a la Organización de Estados Americanos, va a ser muy difícil, yo diría imposible, cumplir con la aspiración que presentó el gobierno del Ecuador en la reunión del 15 de septiembre para tener medidas de confianza mutua mucho más efectivas. Creo que esta tarea debe ser abordada mediante un trabajo profesional de alto nivel que pueda avanzar desde el diseño hasta la verificación de resultados en este ámbito.

Tenemos un nuevo contexto hemisférico en el que las relaciones con Estados Unidos han cambiado del unilateralismo a una perspectiva multilateral. El problema es que a veces queremos entender el multilateralismo como que Estados Unidos haga lo que nosotros queremos, en lugar de verlo como un diálogo efectivo en el que se puedan expresar intereses. UNASUR ha planteado iniciativas muy claras como las señaladas por el presidente de Brasil que frente al tema de la presencia de tropas estadounidenses en territorio sudamericano plantea tener una discusión política más amplia con el gobierno de Estados Unidos y particularmente con sus autoridades políticas y no con el Comando Sur. Esto requiere una acción política significativa y mayor

cohesión para definir cómo enfrentar este problema y tener un diálogo abierto con los Estados Unidos.

En cuanto a la integración, nuestra región está llena de iniciativas como UNASUR, el Proyecto Mesoamérica, el Grupo de Río, el ALBA, el Arco del Pacífico; cada una de ellas aborda un espacio importante y congrega una cantidad importante de países. Además están iniciativas más formales, con marcos legales constituidos como el CARICOM, la Comunidad Andina de Naciones o el Mercosur. Sin embargo, el exceso de iniciativas de integración termina inhibiendo los proyectos de integración.

Tenemos mucha iniciativa, pero poca densidad para integración efectiva. En el ámbito de la cooperación de la Defensa tenemos distintas alternativas importantes pero son débiles y me pregunto ¿qué tipo de coordinación podemos tener para incidir en los grandes conflictos internacionales? y ¿qué experiencias positivas podemos llevar de la región a otras áreas? Yo no me canso de repetir que la experiencia nuclear del diálogo argentino-brasileño es uno de los ases más positivos que tenemos en la región y esto no ha sido ofrecido de manera concreta al debate de desnuclearización en el mundo y en particular en una zona conflictiva como India y Pakistán. Creo que hay una serie de iniciativas en el campo de la cooperación que están más vinculadas a temas de seguridad que a los temas de Defensa, como es el Plan Mérida para la parte norte de América Latina incluido Colombia, la Conferencia de Fuerzas Armadas en Centroamérica el Consejo de Defensa o la Alianza Bolivariana. Por otra parte, las conferencias de ministros de Defensa están sufriendo de alguna manera un proceso de fatiga. En la última reunión en Banff fueron pocos los ministros asistentes, de manera que el diálogo ministerial no alcanzó una densidad importante.

En el tema de operaciones de paz en América Latina hay un gran ejemplo que es el Mecanismo de Cooperación 2x9 hacia Haití. Creo que ahí hay lecciones específicas de interoperatividad que deben ser sacadas adelante y sistematizadas, porque son una experiencia de gran utilidad. La experiencia chileno-argentina con la conformación de una unidad para operar bajo el mando de Naciones Unidas es importante y debería ser replicada en una perspectiva más amplia que el 2x9 o en el ámbito suramericano de manera específica. Todo eso requiere un trabajo de planificación mucho

INICATIVAS DE INTEGRACION (I)

MACRO INICIATIVAS			
	No. Países	Fecha Creación	Focos Principales
Proyecto MESO-AMERICA	9	15 junio, 2001-PPP 28 junio 2008-PM	Infraestructura, interconectividad y desarrollo social.
UNASUR	12	8 dic, 2004 CSN 17 abril, 2007 UNASUR	Identidad y ciudadanía sudamericana; espacio regional integrado en lo político, económico, social, cultural, ambiental, energético y de infraestructura.
ALBA	9	14 diciembre, 2004	Petróleo y Energía; Comunicación y transporte; FFAA; Deuda Externa; Economía y Finanzas; Industrias Básicas y Ligeras; Recursos Naturales; Tierra; Soberanía Alimentaria y Reforma Agraria; y Educación.
Grupo de Río	22	18 diciembre, 1986	Conjunto sólido de principios compartidos; Construir consensos para atender los desafíos de la región, en especial en el terreno de la paz, la democracia y el desarrollo.
Arco del Pacífico	11	30 enero, 2007	Espacios informal de coordinación y concertación de alto nivel para la identificación e implementación de acciones conjuntas dirigidas a generar sinergias entre los países en materia económica y comercial, teniendo en cuenta su interés común de fortalecer sus relaciones con las economías del Asia Pacífico.

más adecuado que permita mejorar aún más la confianza entre las instituciones como las autoridades civiles constitucionales a cargo del liderazgo en la Defensa.

Sobre nuevos y viejos asuntos que es necesario tratar, tenemos el tema de confianza mutua y un debate no realizado que es cómo combatir al crimen organizado transnacional en nuestros países. Hay dos países en guerra en

INICIATIVAS DE INTEGRACIÓN (II)

INICIATIVAS SUBREGIONALES		
SICA	7	16 dic, 1960 MCCA 13 dic, 1991
CARICOM	15	4 julio, 1973
CAN	4	10 marzo, 1996
MERCOSUR	4*	26 marzo, 1991

*La incorporación de Venezuela como miembro ya fue aprobada pero falta su ratificación por parte de los gobiernos de Brasil y Paraguay

este marco particular que son México y Colombia. Es necesario mirar cómo el resto de países lo van a enfrentar. Además hay un debate sobre si América Latina está en una carrera armamentista. Mi impresión es que esto no está sucediendo, pero este planteamiento se produce en un contexto de restricción económica producto de la crisis financiera. (Ver cuadro “gasto militar por regiones” en la siguiente página).

La transparencia en términos del gasto militar de cada uno de nuestros países es la única solución para tener un acuerdo en este campo. Chile y Argentina con el apoyo de la CEPAL, han logrado establecer mecanismos para ello, lo que debería ser considerado por UNASUR. Si no tenemos esa transparencia, será muy difícil dejar bases mínimas respecto a un acuerdo multilateral verificable en este campo.

Quiero destacar la compleja relación entre Defensa y seguridad. **Hoy las principales amenazas no están en el terreno de la Defensa y, si bien es necesario tener presentes los temas de Defensa derivados de los conflictos tradicionales, las nuevas amenazas en la región están mucho más vinculadas al impacto del crimen organizado.** Cuando miramos la realidad de cada país, los problemas de la delincuencia aparecen en primer lugar como una

preocupación de los ciudadanos. Esto hace que en distintos países las Fuerzas Armadas hayan sido requeridas para trabajar en temas de seguridad. En Ecuador, el presidente Correa tomó la decisión de sacar a las Fuerzas Armadas en alrededor de cuatro o cinco municipios. El presidente Funes ha hecho lo mismo en El Salvador, además de la participación de quizás un tercio del ejército de México en el combate contra el narcotráfico. El presidente Lula ha debido llevar a las FFAA a controlar la situación en Río y en Sao Paulo.

Esto requiere mirar de mejor manera la legislación en este campo para evitar que la participación de las Fuerzas Armadas en temas de seguridad genere desprofesionalización de los policías y de las propias Fuerzas Armadas. Este tema requiere un debate político porque todos los jefes de Estado necesitan dar una respuesta frente a esta amenaza y la más fácil es decir: que actúen las Fuerzas Armadas; pero esto no puede tener un carácter permanente, pues las FFAA no están preparadas para este tipo de combate, requieren un cierto reciclaje y en ese sentido se debe mirar cuál es la mejor gestión. Creo que este tema es de particular importancia y debería haber un vínculo mucho más estrecho entre el Consejo de Defensa Suramericano con el Consejo de Defensa contra el Narcotráfico de la UNASUR. Creo que ahí hay un ámbito de interacción.

Sobre diez o nueve tendencias principales a futuro: la globalización va a continuar más allá de la crisis financiera. Es un proceso que requiere respuestas

GASTO MILITAR POR REGIONES
(US \$ BILLONES A PRECIOS CONSTANTES DE 2005)

	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
México y Centroamérica	2,6	3,3	3,9	3,4	3,5	4,0	4,5
Suramérica	(17,7)	23,4	23,9	28,1	30,1	32,0	34,1
Caribe	-	-	-	-	-	-	-
América Latina	20,3	26,7	27,8	31,5	33,6	36,0	38,6

Nota: las cifras entre paréntesis () son estimaciones hechas por SIPRI
Fuente: SIPRI, The SIPRI Military Expenditure Database. En: www.sipri.com

multilaterales y una voz compartida si queremos tener incidencia. Nuestra región seguirá siendo diversa, heterogénea en todos los ámbitos con creciente diferenciación político-ideológica. Es necesario reconocer esto para encontrar medidas prácticas de diálogo. Se mantendrán las tendencias de conflictos tradicionales en temas fronterizos y conflictos no tradicionales que requerirán medidas de prevención. La conflictividad por decisiones que se toman en un país y afectan a los países vecinos seguirá teniendo importancia. El crecimiento de actores armados vinculados al tráfico de drogas y otros ilícitos es cada vez más importante. El incremento de la violencia y la incapacidad del Estado para tener control territorial es una de las principales dificultades. Es necesario superar la dicotomía entre Defensa y seguridad para evitar problemas. Tenemos una institucionalidad débil en la Defensa y necesitamos mejorar las capacidades intelectuales de la gente involucrada. En ese sentido, quienes trabajamos en este ámbito tenemos que generar una masa crítica adecuada para debatir con las autoridades gubernamentales, con las Fuerzas Armadas, con organizaciones de la sociedad civil de qué manera podemos avanzar para consolidar la democracia en la región, la estabilidad y la paz.

Razones para la modernización del Ministerio de Defensa

**Coronel
Roosevelt Wilson Sant'ana**
Gerente de División de la Secretaría
de Organización Institucional,
Ministerio de Defensa de Brasil.

Coronel de reserva del brazo de ingeniería del ejército brasileño. Se formó en la Academia Militar de las Agulhas Negras en Turma, Brasil; realizó una especialización en equipamiento de ingeniería; asistió a la Escuela de Perfeccionamiento de Oficiales, la Escuela del Comando del Estado Mayor del Ejército, Command and General Staff College de la Armada estadounidense y el Curso de Altos Estudios de la Escuela Superior de Guerra. Actualmente es gerente de la División de Organización del Departamento de Organización y Legislación del Ministerio de Defensa de Brasil.

En esta ponencia, vamos a adoptar un abordaje técnico sobre el trabajo que estamos realizando en el Ministerio de Defensa desde el inicio del proceso en 1999. El ministerio fue creado en el marco de una gran reforma del gobierno que modificó de la Ley Complementaria anterior que tenía un Estado Mayor de las Fuerzas Armadas como pertenecientes a la Presidencia de la República. Un cambio muy importante es que fueron creados el Consejo Militar de Defensa y el Ministerio de la Defensa con el ministro encargado de la dirección superior de las Fuerzas Armadas. **Este cambio en 1999 demostró el predominio político sobre el militar en el gobierno.**

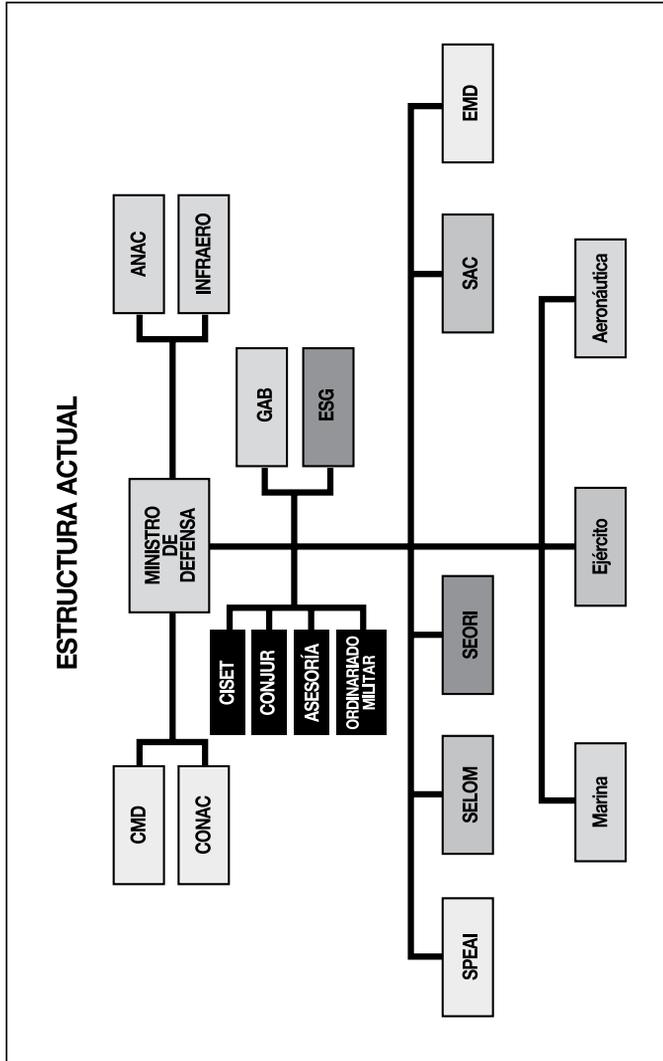
Para tener una idea de cuáles fueron las competencias y tareas atribuidas al Ministerio de Defensa cuando fue creado, revisemos la estructura básica otorgada al Ministerio de Defensa con los siguientes órganos que lo constituyeron: Consejo Militar de Defensa, Comando de Marina, Comando del Ejército, Comando de Aeronáutica, Estado Mayor de Defensa, Escuela Superior de Guerra, Hospital de las Fuerzas Armadas, Centro de Catalogación de las Fuerzas Armadas, la Representación Brasileña en la Junta Interamericana de Defensa y tres secretarías. Hasta cierto punto la nueva estructura fue pequeña.

¿Por qué fue creado el Ministerio de Defensa? Para ejercer la dirección superior de las Fuerzas Armadas, la optimización de la capacidad de Defensa del país, para la integración, modernización y racionalización de las Fuerzas Armadas en un proceso de perfeccionamiento de la estructura de Defensa brasileña y para contribuir a la modernización del Estado en su esfera de responsabilidades.

Para la organización del ministerio se consideraron los siguientes factores: las características deseables de la organización del sistema de Defensa nacional, las actividades de integración y los niveles de esa integración, las grandes áreas de actuación del futuro Ministerio de la Defensa, las atribuciones y tareas específicas del ministro de Defensa, la estructura organizacional y el ordenamiento jurídico. En esta fase recuperamos toda la historia del ministerio desde su creación hasta llegar a la estructura actual del ministerio; en este proceso, una palabra clave fue integración.

Hoy esta estructura contempla las capacidades para gerenciar todo aquello que debemos hacer en el ministerio modernizado. En cuanto a la metodología que aplicamos en esta reestructuración, recuperamos los aspectos históricos anteriores, hicimos grupos de trabajo y analizamos completamente la organización. Procuramos formular una base conceptual para el ministerio sobre los conceptos de seguridad y Defensa. Además, partimos de dos líneas básicas que son la base legal y la base conceptual, que es aquella que las Fuerzas Armadas precisamos para trabajar hablando el mismo lenguaje, dentro del mismo paradigma y en las mismas áreas de acción. La palabra integración fue clave en la primera organización del Ministerio de Defensa y nosotros, en la nueva organización, procuramos profundizar este concepto de la integración. Queremos que las fuerzas ahora trabajen realmente juntas. En el segundo módulo vamos a mostrar cómo llegamos a esa organización.

Llegamos entonces a los condicionantes, aquellos ítems que nos guían para la organización del ministerio. Entre ellos está el hecho de que el Ministerio de Defensa una vez que asume realmente su rol político pasa a ser un interlocutor entre las Fuerzas Armadas, el gobierno de estas fuerzas y la sociedad. Esta es una razón importante para nuestra nueva organización.

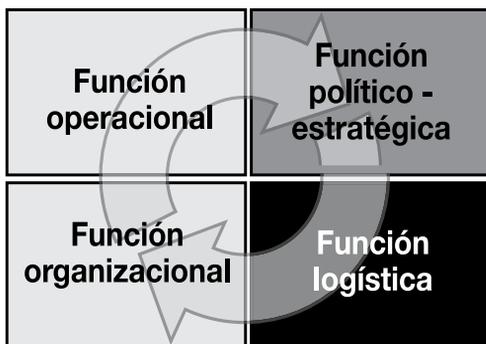


En cuanto al alineamiento de las políticas y estrategias en el área de Defensa, hablamos de la integración de los sistemas operaciones y administrativos de las Fuerzas Armadas. Debo decir que en el estudio visualizamos dos vertientes básicas del ministerio: la operacional y la institucional. En la nueva organización se destacan bien esas dos vertientes.

En suma, las razones básicas para nuestra nueva organización fue la necesidad de adoptar una nueva estructura para atender a los nuevos desafíos que aparecieron en el Ministerio de Defensa, pues las Fuerzas Armadas de Brasil han sido llamadas para atender nuevas necesidades que no estaban previstas en la anterior organización, que no podía absolver los desafíos que estamos viviendo hoy. La visión de modernización del ministerio es bastante amplia, supone más que la integración de las fuerzas, se refiere a que el ministerio asuma su papel central en la Defensa del Brasil.

Finalmente un aspecto importante: las Fuerzas Armadas tienen tradiciones, ellas están centradas en valores y principios que deben ser preservados. Cada fuerza tenía sus valores, sus tradiciones que era necesario preservar; por lo tanto debemos dotar al ministerio de una organización moderna que atienda a los nuevos desafíos, pero que preserve las tradiciones de las Fuerzas Armadas.

Organización del Ministerio



Modelo argentino de modernización del Sistema de Defensa

Licenciado Gustavo Sibilla
Subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, Ministerio de Defensa de Argentina

Tiene un postgrado en Administración Financiera Gubernamental de la Universidad de Buenos Aires y ha cursado la maestría en Defensa en la Escuela de Defensa Nacional de Argentina. Es magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Ha sido asesor en la Comisión de Defensa del Senado de la Nación y desde el 2005 subsecretario de Planificación Logística y Operativa de la Defensa del Ministerio de Defensa de Argentina. Actualmente es representante argentino ante el Consejo Fundador del Centro de Control Democrático de las Fuerzas Armadas.

I. Introducción

En la República Argentina, el retorno al orden democrático en 1983 abonó las condiciones de contexto necesarias para que la autoridad constitucional pudiera replantear el sistema de Defensa nacional, determinando un nuevo encuadramiento institucional para las Fuerzas Armadas.

Las bases para permitir esa reinstitucionalización en el marco del Estado de Derecho, principalmente en lo que respecta al principio de supremacía civil y a una delimitación precisa de funciones y responsabilidades, fueron plasmadas en un cuerpo normativo orgánico construido a partir de las leyes de Defensa Nacional (Ley 23.554 de 1988), de Seguridad Interior (Ley 24.059 de 1992), del Servicio Militar Voluntario (Ley 24.439 de 1994), de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24.948 de 1998) y de Inteligencia Nacional (Ley 25.520 de 2002).

En el orden interno no puede soslayarse la naturaleza particular del proceso de transición democrática signada en lo sustantivo por el colapso del último gobierno de facto. Uno de los rasgos salientes de ese proceso fue

la significativa y crónica reducción de recursos para la Defensa, que en los veinte años posteriores vio mermada a la mitad su participación dentro de las prioridades presupuestarias nacionales, sin haber obtenido por parte de la dirigencia política, en su conjunto, lineamientos precisos de ajuste.

Ha sido en dicho contexto donde se desarrolló una modalidad de gestión basada en enfoques delegativos de las responsabilidades políticas en las propias Fuerzas Armadas que convalidó un proceso crónico y caótico de degradación de las capacidades operativas del instrumento militar.

Con este diagnóstico básico resultó esencial la elaboración de un plan integral de modernización del sistema que permitiera, principalmente mediante el diseño de una matriz de capacidades militares y una eficiente administración de los recursos asignados, su adaptación a las necesidades nacionales y estándares internacionales.

El presente documento aspira a describir ese proceso, detallando sus antecedentes y fundamentos, así como sus lineamientos estratégicos y caracteres distintivos.

II. Antecedentes históricos

II.I. El modelo tradicional

Una vez reestablecido el orden democrático, resultaba esencial sentar las bases para la consolidación de una política de Defensa que terminara con la imprevista tutelar orientadora del quehacer nacional de las Fuerzas Armadas, sostenida sobre una visión securitista que enlazaba agresiones militares externas y conflictos internos bajo un mismo prisma de análisis y resolución.

Efectivamente, el denominado modelo tradicional de organización de la Defensa se conformó en la segunda mitad de la década del '50, extendiéndose hasta comienzos de los '80. Este paradigma tuvo como marco la Guerra Fría y se basó en la consideración de la Defensa como el esfuerzo estatal destinado a lograr la seguridad nacional, abarcando tanto la protección frente a las agresiones militares perpetradas por otros Estados como los riesgos surgidos en la esfera de la seguridad interior. En consecuencia, la Defensa

nacional debía atender un conjunto de amenazas y conflictos derivados de tres ámbitos:

- i. En el plano global, los antagonismos y competencias derivados de la pugna estratégica Este-Oeste.
- ii. En el nivel subregional, las disputas limítrofes y/o territoriales.
- iii. En la esfera interna, los conflictos resultantes del enfrentamiento contra grupos políticos internos.

En este sentido, se debe destacar que a lo largo de este período las Fuerzas Armadas adoptaron una organización que podría caracterizarse bifronte. Ello en función a que, por un lado, su arquitectura se estructuró en torno a la posibilidad de una confrontación militar convencional con países vecinos. En orden a ello, nuestro país se embarcó en onerosos programas de adquisiciones que derivaron en carreras armamentistas regionales, se crearon estructuras de gran magnitud, se transformó la doctrina de empleo y se desplegaron unidades militares de manera capilar en aquellas zonas consideradas claves frente a la eventualidad de una confrontación clásica.

Por otro lado, a medida que las Fuerzas Armadas consolidaban su actitud tutelar sobre el sistema político argentino, se configuró progresivamente una estructura de inteligencia y seguridad interior relacionada con el control y eventual accionar directo sobre actores políticos y sociales opositores. Esta estructura alcanzó su máxima expresión bajo los años de la última dictadura militar con la conformación de las denominadas zonas y sub-zonas de seguridad interior, el despliegue de estructuras de inteligencia operativas, una fuerte vinculación operacional con las fuerzas policiales y de seguridad (respecto de las cuales ejercía efectivamente la conducción en este tipo de actividades), y el desarrollo de una estrategia contra-subversiva que en gran medida escapó a los parámetros legales y terminó configurando uno de los casos más significativos de terrorismo de Estado en la región.

II.II Bases legales de la Defensa nacional

El primer paso en dirección a la creación de una nueva política de Defensa bajo el marco democrático estuvo dado por la construcción de un firme consenso político y social en torno al propio concepto de Defensa, a su relación

y diferencia con la seguridad interior, al rol de las Fuerzas Armadas como instrumento militar de la Defensa y al esquema administrativo-funcional de toma de decisiones en la materia.

La piedra angular del marco normativo fue, sin dudas, la Ley de Defensa Nacional (1988), que estableció las bases orgánico-funcionales del sistema en torno a lineamientos generales que apuntaban a garantizar el ejercicio de la autoridad civil, la no intervención de las Fuerzas Armadas en asuntos políticos internos, la regulación desde una perspectiva restrictiva de la participación militar en seguridad interior; y el apuntalamiento de una organización militar de base conjunta.

De forma complementaria, la Ley de Seguridad Interior (1992) reguló de manera específica la participación del instrumento militar en actividades de seguridad interior, garantizando que ésta sea excepcional y ajustada a claros parámetros normativos.

Adicionalmente, el Decreto N° 660/96 avanzó en la separación jurisdiccional de competencias en materia de Defensa y seguridad interior, transfiriendo la Prefectura Naval Argentina, Gendarmería Nacional y la Dirección Nacional de Defensa Civil de la órbita del Ministerio de Defensa a su par de Interior.

La sanción de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998) implicó la especificación de las misiones del instrumento militar y la revalidación de claros principios de eficiencia y accionar conjunto en materia de organización, operaciones, despliegue, adiestramiento y equipamiento. Asimismo, estipuló plazos para reglamentar sus prescripciones, una serie de incrementos presupuestarios graduales (que finalmente no se concretaron) y la necesidad de que el Estado Mayor Conjunto se constituyera en el máximo asesor militar del Ministro de Defensa, evaluando las propuestas de inversión elevadas por las Fuerzas con un test de aptitud y aceptabilidad.

Por otra parte, mientras que la Ley de Servicio Militar Voluntario (1994) eliminó la conscripción, la Ley de Inteligencia Nacional (2001) estableció el Sistema Nacional de Inteligencia, asignando a la inteligencia militar el desempeño de actividades estrictamente limitadas a la materia y creando

una instancia de coordinación y dirección política civil del conjunto de dicho sistema.

II.III La política de Defensa en el ámbito internacional

En forma contemporánea a este período de ordenamiento jurídico-institucional, la consolidación de la nueva política de Defensa estuvo signada por el contexto de construcción de confianza en el ámbito regional, deconstruyendo los históricos conflictos suscitados con Estados vecinos, en torno a cuestiones de límites y proliferación nuclear.

Estas circunstancias se manifestaron prominentemente con Chile y Brasil, aquellos países con los cuales la Argentina había mantenido antiguas diferencias pasibles de resolución militar y con los cuales se registraron avances significativos en materia de cooperación.

Tanto la ratificación del Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina y el Caribe (1993) y del Tratado de No Proliferación Nuclear (1995), como la solución definitiva y pacífica del diferendo de “Laguna del Desierto” (1994) con Chile, y la firma del Memorándum de Entendimiento de Consulta y Coordinación (1997) con Brasil constituyen indicadores ilustrativos al respecto.

Es menester señalar además que este proceso de distensión e incremento progresivo de confianza estuvo enmarcado e influenciado por una fuerte tendencia hacia la integración y cooperación económica, por el fomento del diálogo político bilateral y multilateral, así como por el establecimiento progresivo de regímenes democráticos en la región.

Por otra parte, debe destacarse que el mencionado rediseño de la política de Defensa también implicó un fuerte compromiso de la Argentina con las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP) decididas por Naciones Unidas, no sólo como herramienta de política exterior sino también como plataforma para el adiestramiento del personal en operaciones combinadas.

III. Diagnóstico situacional

Con la consolidación democrática se comenzó a construir la política de Defensa como una política pública, asunto que hasta entonces había sido patrimonio exclusivo de militares. Esta tarea no tuvo un desarrollo lineal, operando diversas variables en demorar el afianzamiento de la conducción civil de la Defensa.

Uno de los principales factores fue el insuficiente compromiso por parte de dirigencias políticas que, por falta de voluntad o aptitud, prefirieron un cómodo entendimiento con los sectores militares, trocando no ahondar en los aspectos de fondo de su organización a cambio de un reconocimiento formal de subordinación al orden democrático. Las Fuerzas Armadas obtuvieron de este modo un guiño para continuar conservando la potestad de autorregularse en los planos de planeamiento estratégico, doctrina, formación, instrucción, logística y presupuestario.

Tal delegación, hecha en ausencia de un agente coordinador efectivo (papel asignado legalmente al Estado Mayor Conjunto), no hizo más que acentuar las deformidades propias de cualquier sistema militar conformado por Fuerzas Armadas independientes organizadas históricamente en torno a criterios específicos de estrategia aérea, marítima y terrestre, pensando la guerra en la unidimensionalidad de su medio de actuación específico.

El resultado de este desgobierno político de la Defensa, con desmedidos niveles de autonomía militar, no podía ser otro que un dispositivo desarticulado, con serios problemas de interoperabilidad e ineficiencia estructural en la administración de sus recursos.

Este fue, entonces, el cuadro de situación que presentaba el sistema de Defensa en diciembre de 2005, abrigando aún los siguientes problemas desatendidos:

- La falta de reglamentación presidencial (e incluso ministerial) de instrumentos jurídicos centrales en la materia, como ser la propia Ley de Defensa Nacional.

- La permanencia de funciones civiles bajo la órbita de competencia de las Fuerzas Armadas, consecuencia de la antigua concepción holística de su rol institucional.
- La inexistencia de definiciones superiores y falta de orientación para encauzar esfuerzos en pos del modelo de instrumento militar necesario.
- La sostenida desinversión en materia de modernización y reemplazo de medios materiales de las Fuerzas.
- Los sesgos de ineficiencia presentes en el sistema de administración de recursos para la Defensa, con Fuerzas Armadas habilitadas para gestionar sus recursos.
- La desarticulación entre las áreas de ciencia, tecnología y producción con las necesidades operativas de las Fuerzas.
- La existencia de un régimen de justicia militar que ya no respondía a las necesidades del servicio y que contradecía la Constitución Nacional.
- La distorsión entre los contenidos y metodologías de los procesos de formación y educación y los nuevos desafíos y necesidades de la Defensa nacional.

En consecuencia, la caracterización expuesta evidenciaba la existencia de un sistema que clamaba atención de la conducción política para poder resolverlas. La elaboración de un plan integral para su modernización, que permitiera articular canales de solución para éstas y otras problemáticas, resultaba imperioso a los fines de revertir la mencionada delegación de funciones en las propias Fuerzas Armadas, sentando las bases para la constitución de un sistema acorde a los intereses vitales de la nación.

IV. El modelo argentino de modernización

Así, el Ministerio de Defensa se propuso dar inicio a un proceso de modernización integral del sistema, pautando como objetivo central alcanzar un instrumento militar moderno, acorde con las necesidades nacionales y estándares internacionales y en línea con una estrategia defensiva que garantizara el pleno ejercicio del derecho a la legítima Defensa.

El modelo de reforma diseñado se erige sobre la base del principio de conducción civil de los asuntos castrenses, implicando ello el necesario fortalecimiento de las capacidades del Ministerio de Defensa como organismo

rector. Asimismo, presenta importancia central la aplicación del principio de accionar militar conjunto, precepto recogido en el marco legal vigente aunque desdeñado en su implementación práctica.

En este sentido, resulta fundamental la potenciación y valorización del Estado Mayor Conjunto como principal organismo de planificación y asesoramiento militar al Ministerio y responsable de la conducción operacional de las Fuerzas en tiempos de paz. Adicionalmente, otro de los pilares del modelo radica en la desmilitarización de funciones civiles aun bajo la competencia castrense, permitiendo cumplimentar la debida profesionalización y asignación acotada de misiones prevista para el instrumento militar.

Finalmente, el proceso también aplica los principios de eficiencia y transparencia en el empleo de los recursos asignados al sector, apuntando a articular un sistema logístico integrado y apto para transformar las capacidades determinadas como necesarias en medios materiales adecuados para generarlas y sostenerlas.

En consecuencia, el plan de modernización del sistema de Defensa se sustenta en diez grandes líneas de acción, proyectadas en torno a las principales dimensiones de todo sistema de Defensa (recursos humanos, organización, doctrina, adiestramiento, material, logística, infraestructura e información), a saber:

- A. Estructuración orgánica y funcional del sistema
- B. Organización de una metodología de planeamiento estratégico
- C. Configuración de un sistema optimizado de planeamiento y ejecución logística
- D. Articulación de las áreas de investigación, desarrollo y producción
- E. Consolidación de la integración regional y cooperación internacional
- F. Promoción de la calidad educativa e integración de las instancias de formación y capacitación
- G. Implementación de la perspectiva de los derechos humanos y de una política transversal en materia de género
- H. Activación del sistema de inteligencia estratégica militar
- I. Fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil
- J. Optimización de los mecanismos de transparencia y control público

Sobre la base de tales líneas de acción, el Ministerio de Defensa ha emprendido en los últimos tres años una serie de iniciativas programáticas tendientes a dar cuenta de los objetivos trazados, las cuales serán esbozadas a continuación en sus aspectos medulares.

IV.I Estructuración orgánica y funcional del sistema

La aplicación del modelo requiere como primera reforma la estructuración de un esquema preciso de funciones y responsabilidades para todos los organismos del sector. En consecuencia, la reglamentación de la Ley de Defensa Nacional a través del Decreto 727/06, demorada 18 años, es uno de los pilares del proceso, sentando las bases para una efectiva conducción civil de los asuntos castrenses y dejando clara la diferenciación funcional entre el Ministerio de Defensa, el Estado Mayor Conjunto y las Fuerzas Armadas.

En este sentido, el Estado Mayor Conjunto afianza su rol como principal ejecutor de las decisiones estratégicas determinadas por la conducción civil y último órgano militar responsable de ejercer las funciones de comando y organización de las Fuerzas Armadas. A su vez, a éstas se les asigna la misión de alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición a los efectos de que estén disponibles para su empleo.

Por otra parte, la reglamentación reafirma el espíritu de la Ley de Defensa al determinar que la responsabilidad primaria de las Fuerzas Armadas es repeler agresiones militares estatales contra la soberanía e integridad territorial de la Nación. De este modo, sólo pueden eventualmente, y cuando lo requiera el sistema de seguridad interior, enfrentar amenazas de naturaleza no militar en concordancia con lo establecido en la Ley de Seguridad Interior. En consecuencia, tanto el sistema de seguridad interior como el de Defensa atienden supuestos de hecho distintos que se excluyen mutuamente en su aplicación: el primero atiende primariamente la prevención, persecución y sanción de ilícitos contenidos en el Código Penal y leyes especiales y, el segundo, persigue repeler agresiones externas incompatibles con las disposiciones de Naciones Unidas.

El énfasis en privilegiar la misión primaria de las Fuerzas Armadas responde a la necesidad de evitar la desnaturalización de su razón de ser como

instrumento militar de la Nación, al asignárseles responsabilidades para dar cuenta de otras funciones que, aunque propias del Estado Nacional, no guardan relación directa con su competencia específica.

IV.II Organización de una metodología de planeamiento estratégico

El Planeamiento Estratégico Militar consiste en desarrollar los procesos conducentes a la planificación de las operaciones militares para el corto plazo y el diseño del instrumento militar en el mediano y largo, en forma contribuyente a la política de Defensa.

En cumplimiento de lo establecido por la Ley de Defensa Nacional y su reglamentación, el Presidente de la Nación convocó al Consejo de Defensa Nacional (CODENA), ámbito interjurisdiccional de asistencia y asesoramiento para la determinación de los lineamientos básicos de la política de Defensa, los cuales sientan las bases de la orientación para el Planeamiento Estratégico Militar. Esta convocatoria (Decreto 1.168/06) fue realizada por primera vez en 2006 desde la creación de la instancia en 1988, obteniendo como producto final la elaboración de un diagnóstico comprensivo de la situación estratégica nacional.

El Decreto 1.691/06 aprobó la Directiva para el Funcionamiento y Organización de las Fuerzas Armadas, estableciendo pautas para estructurar la misión, concepción y modos de empleo del instrumento militar, así como una orientación para el diseño del instrumento militar y para la selección de equipamiento.

Por su parte, mediante el Decreto 1.729/07, el Poder Ejecutivo Nacional aprobó el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, documento que fija la arquitectura normativa y procedimientos que permitirán diseñar, ejecutar y supervisar la política de Defensa y la militar derivada de ésta.

El Ciclo comienza con la sanción de una Directiva de Política de Defensa Nacional, emitida por la Presidenta de la Nación, a propuesta del Ministerio de Defensa, siendo este último también el responsable de supervisar los procesos y aprobar los documentos del planeamiento militar que el Estado Mayor Conjunto debe formular.

Debe destacarse que el planeamiento de mediano plazo (siendo que el de corto resuelve el modo de empleo de las capacidades militares existentes y el de largo establece su concepto estratégico de desarrollo –básicamente a través de la investigación y el desarrollo-) culmina con la elaboración de un Plan de Capacidades Militares (PROCAMIL) que, aprobado por el Ministerio de Defensa, constituye el modelo posible de desarrollo de fuerzas y, por lo tanto, es el fundamento de las inversiones en medios operativos y de apoyo que serán resueltas por el Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID), el cual tiene como expresión final el Programa de Inversiones para la Defensa (PIDEF).

IV.III Configuración de un sistema optimizado de planeamiento y ejecución logística

Como se mencionó, desde la restauración democrática se consolidó una especie de pacto implícito donde los sucesivos gobiernos se conformaron con reclamar del sector militar un reconocimiento de sumisión institucional al Poder Ejecutivo a cambio de no entrometerse en profundidad en aspectos sustantivos del dispositivo castrense. Tal pacto de no injerencia se sustanció mediante el ejercicio de una excesiva delegación de decisiones estructurales del Ministerio de Defensa a las Fuerzas Armadas.

En materia de administración de recursos, esto se reflejó en un débil involucramiento en la formulación de los sucesivos presupuestos anuales de la jurisdicción Defensa. Sistemáticamente, el Ministerio convalidaba que, de hecho, fuera la cartera de Economía quien año tras año fijara, no solo la magnitud inicial de los recursos para el sector (prerrogativa que resultaría atendible en el marco de una estrategia fiscal global), sino incluso su distribución orgánica inter-fuerza, renunciando de este modo a fijar el criterio estratégico que debía sustentar una decisión de semejante trascendencia.

En prueba de ello la política de Defensa muestra como principal variación relevante en los últimos 20 años un drástico “downsizing” del instrumento militar. Desde 1983 al 2003, la magnitud total de recursos destinados se contrajo en un 58,7% y la participación de la jurisdicción dentro del presupuesto nacional se desplomó de 13,78% a 7,7%, tendencia que continuó acentuándose hasta el presente.

Ese achicamiento operó de manera progresiva y marginal; es decir, no respondió a una definición estratégica centralizada de mediano y largo plazo de la cual derivaran las capacidades militares a mantener, potenciar o eliminar. Se verifica así como los sucesivos sistemas de armas que han sido desprogramados respondieron al agotamiento de sus ciclos de vida operativos en lugar de a una decisión política deliberada.

En término de procesos, esto significó que el natural envejecimiento de los sistemas, así como el ordenamiento desarticulado de prioridades hecho por cada Fuerza, hayan sido los criterios centrales a la hora de utilizar el “lápiz rojo” para tachar las capacidades a las que el sistema debía renunciar para adecuarse a las restricciones presupuestarias impuestas.

En lo referente al mantenimiento, cada Fuerza había concebido sus propios centros apuntados a la solución de sus problemas técnicos, duplicando y en algunos casos triplicando capacidades menguadas por la pérdida de personal y degradación de la infraestructura y equipamiento.

En los abastecimientos, se produjo una multiplicación de unidades de compra que debían operar con un marco legal inadecuado para las demandas de la logística militar, obteniendo descentralizadamente pequeñas cantidades de insumos comunes, recalentando los circuitos administrativos y obteniendo resultados dispares de precios y calidades.

En vistas del contexto descripto, se debieron priorizar impostergables esfuerzos orientados a ordenar algunos procesos de las funciones y actividades logísticas, mediante el diseño e implementación de iniciativas de alcance parcial en materia de abastecimiento, almacenamiento y mantenimiento de medios, así como también de gestión de inversiones e infraestructura.

Por tanto, cabe mencionar que a los fines de dotar al Ministerio de una instancia político-técnica para la gestión de los asuntos logísticos de las Fuerzas Armadas, se creó por medio del Decreto 788/07 (consolidado por el 1.451/08) la Subsecretaría de Planificación Logística y Operativa de la Defensa, órgano a partir del cual se concibieron, entre otras, las siguientes iniciativas programáticas:

- Sistema Integral de Gestión de Inversiones para la Defensa (SIGID): herramienta que organizó el proceso de toma de decisiones en materia de inversiones, fijando responsabilidades institucionales, plazos y metodologías para la conformación, postulación, aprobación y modificación de los proyectos de inversión pública nacional (BAPIN) y militar (BIM) de toda la jurisdicción. El SIGID cumple así la exigencia de garantizar la articulación coherente del Plan de Inversiones para la Defensa (PI-DEF) con las capacidades requeridas al instrumento militar por el Plan de Capacidades Militares establecido en el Ciclo de Planeamiento.
- Programa de Abastecimiento Conjunto de Insumos Comunes (PA-CIC): iniciativa que permitió la planificación y ejecución consolidada en el Estado Mayor Conjunto de una amplia gama de contrataciones de bienes y servicios de uso permanente, intensivo y común en las Fuerzas, con la finalidad de contribuir al máximo aprovechamiento del presupuesto mediante la generación de economías de escala.
- Plan de Equipamiento Conjunto para Operaciones de Mantenimiento de Paz (PECOMP): instrumento destinado a lograr el aprovechamiento militar de los fondos provenientes de los reembolsos de Naciones Unidas, en concepto de compensación por los medios desplegados. Este emprendimiento constituyó un hito trascendente, al permitir la recuperación, modernización y reemplazo de medios operativos de las Fuerzas Armadas disminuidos como consecuencia de las actividades realizadas.
- Sistema de Capacidades de Mantenimiento de las Fuerzas Armadas (SICAMAN): programa que apuntó a enlazar la infraestructura de mantenimiento de las Fuerzas, de modo tal de maximizar las capacidades de mantenimiento existentes y prestar servicios inter-fuerzas con costos menores a los disponibles comercialmente.
- Régimen de Aeronavegabilidad Militar (RAM): sistema que definió las normas y procedimientos que rigen el mantenimiento de las aeronaves de las Fuerzas Armadas a fin de asegurar su aptitud técnica y legal, el cual fue complementado por un Plan de Acción Progresiva (PAP) plurianual para recuperar y mantener la aeronavegabilidad de las Fuerzas Armadas.

Dichas tecnologías de gestión fueron implementadas por esfuerzos mancomunados de las instancias ejecutoras, así como mediante la asistencia y monitoreo del Comité de Logística Conjunta (CLC), organismo que, conducido por el Ministerio de Defensa, se constituyó en una efectiva instancia política de coordinación de los comandos logísticos de las Fuerzas.

Durante el año 2008 llegó el tiempo de efectuar un estudio integral del sistema logístico, con el objeto de consolidar un modelo sin vacíos ni fisuras, contribuyente al plan de modernización que lo abarca y que respondiera a las exigencias actuales de nuestro sistema de Defensa. En consecuencia, la Ministra encomendó a una Comisión de Asesoramiento Técnico (Resolución MD 299/08), la realización de un informe que debía contener un diagnóstico sobre la organización y funcionamiento del sistema logístico de la Defensa, un relevamiento de experiencias internacionales de modernización reciente en la materia, recomendaciones que prescribieran un plan de acción para optimizar el sistema y un programa para su implementación.

La Comisión, luego de seis meses de intenso trabajo de más de cuarenta oficiales especialmente comisionados, elevó el informe final que fue aprobado por la Ministra de Defensa (Resolución MD 1.350/08). En términos generales, el mismo prescribe distintas tecnologías de gestión en los campos del planeamiento estratégico militar, logística genética (obtención y modernización de sistemas de armas y medios de apoyo) y logística de sostenimiento (sostenimiento de medios en situación de alistamiento u operaciones), a los fines de construir un sistema logístico integrado, donde exista una adecuada centralización de las funciones que se determinen en el Ministerio de Defensa, así como una planificación y supervisión descentralizada de aquellas que permanezcan en las propias Fuerzas.

Procurándose revertir las falencias detectadas en el trabajo realizado por el Estado Mayor Conjunto, el Informe considera necesaria la creación de una Agencia Logística de la Defensa que, emplazada en el propio Ministerio con naturaleza de ente descentralizado y acceso a condiciones de autonomía y autarquía acordes a las necesidades del sector, sea la responsable de conducir las tareas mencionadas.

Esta Agencia, de necesaria composición civil y militar –lo que convertirá por primera vez desde 1983 al Ministerio en destino masivo para personal mili-

tar en actividad-, tiene ya su antecedente orgánico inmediato en la Dirección General del Servicio Logístico de la Defensa, creada por Decreto 1.451/08 para comenzar los trabajos requeridos así como sentar las bases orgánicas y funcionales para su futura transformación de naturaleza jurídica.

Vale destacar que tal reforma implica desprender al Estado Mayor Conjunto de las mencionadas funciones ejecutivas asignadas en anteriores intentos fallidos de reforma (gestión operativa de contrataciones, cargo y depósito de medios materiales, etc.), conformándose una Jefatura IV Logística responsable exclusivamente del planeamiento y asesoramiento respectivo.

IV.IV Articulación de las áreas de investigación, desarrollo y producción

Resulta esencial institucionalizar procesos de unificación y potenciación de todo el sistema científico-tecnológico de la Defensa desde el propio Ministerio, en orden a una articulación planificada y articulada con el sistema científico-tecnológico nacional.

En este sentido, el Ministerio promovió una reforma de su orgánica a los fines de contar con una instancia política específicamente competente en temas de investigación y desarrollo, lo cual se alcanzó con el ya mencionado Decreto N° 788/07, por medio del cual se constituyó la Subsecretaría de Innovación Científica y Tecnológica –hoy de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico según Decreto N° 1.451/08.

Asimismo, este último Decreto también dotó al Ministerio de un órgano con funciones específicas en materia de planificación industrial, cerrando de esta forma su fortalecimiento en lo que respecta al planeamiento y articulación de los canales de obtención de medios materiales para la Defensa (adquisición, producción, investigación y desarrollo).

Es importante remarcar que el proceso de modernización otorgó un rol central a la ampliación de las capacidades del entonces Instituto de Investigaciones Científicas y Técnicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA), hoy Instituto de Investigaciones Científicas y Tecnológicas para la Defensa (CITEDEF). La articulación de las capacidades del CITEDEF, el Instituto Geográfico

Militar, el Instituto de Hidrografía Naval, el Servicio Meteorológico Nacional, y los Institutos de investigación de las Fuerzas, así como su trabajo conjunto con el sistema tecnológico-científico nacional, son ejes programáticos del modelo.

De forma complementaria a la articulación de los mencionados procesos, el Ministerio de Defensa fomentó la recuperación y potenciación de las capacidades productivas de las Fuerzas Armadas. Como ejemplo de dicha política debe mencionarse, en lo que respecta a la industria naval, la reincorporación del astillero Tandanor S.A. a la órbita del Ministerio de Defensa (Decreto N° 315/07), luego de una década de inactividad generada por un ilegal proceso de transferencia a manos privadas. La reactivación de los astilleros Tandanor y Domecq García, hoy Astillero Almirante Segundo Storni, así como su integración y gerenciamiento unificado en el actual Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), representa uno de los pilares de gestión en la materia y se constituye en el núcleo de un verdadero polo industrial naval.

Un proceso similar de recuperación de un sector estratégico se encuentra en marcha para el caso de la industria aeronáutica con eje en la fábrica militar de aviones de Córdoba. En este sentido, se renegociaron dos contratos con la empresa concesionaria de la fábrica, Lockheed Martin Aircraft Argentina S.A., por un período de 25 meses a partir del 1 de diciembre de 2007, un contrato por prestación de servicios aeronáuticos y otro por servicios de fabricación aeronáutica.

Por otra parte, se han firmado convenios de cooperación y asistencia con el INTI (Instituto Nacional de Tecnología Industrial), la Universidad Nacional de La Plata, la Universidad de Buenos Aires, el Consejo Profesional de la Ingeniería Aeronáutica y Espacial (CPIAYE) y la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Nación, lo que evidencia la voluntad del Ministerio de incorporar al ámbito académico y especializado en la modernización del sector.

IV.V Consolidación de la integración regional y cooperación internacional

Por medio del Decreto N° 1.691/06, se determinó la responsabilidad que le cabe al Instrumento Militar, como misión subsidiaria por cierto, de partici-

par en el marco de las operaciones multilaterales de Naciones Unidas, en operaciones de apoyo a la comunidad de países amigos y en la construcción de un sistema de Defensa subregional basado en la consolidación progresiva y creciente de mayores niveles de confianza mutua, en sintonía con los lineamientos y políticas orientadoras emanadas desde la Cancillería argentina.

Consecuentemente, resultaba necesario dotar el Ministerio de un órgano competente en la sustanciación, coordinación y gestión de la política de Defensa en su esfera internacional, razón por la cual el Decreto N° 788/07 creó bajo su órbita una nueva Secretaría de Estado, la de Asuntos Internacionales de la Defensa.

Entre las iniciativas más destacadas puede mencionarse la celebración de la IV Reunión del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Boliviano, así como también las reuniones del Grupo de Trabajo Conjunto con Brasil, cuyas actividades se encuentran divididas en subcomisiones de trabajo sobre proyectos terrestres, navales y aeronáuticos. Asimismo, se llevaron a cabo reuniones del Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno, mientras que con Ecuador se realizó la I Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral.

Importantes resultaron los pasos dados tendientes a la conformación de una Compañía de Ingenieros Combinada con la República de Perú. En este sentido, se firmó un Memorando de Entendimiento para su constitución, en lo que representa una de las mayores medidas de acercamiento entre ambos países. Se prevé que el contingente se especialice, en primera instancia, en temas de interés para la Misión de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

Por otra parte, y en lo que constituye un salto cualitativo en materia de integración en el campo de la Defensa regional, se conformó la Fuerza de Paz Combinada argentino-chilena "Cruz del Sur". Bajo el concepto de "stand-by force", estará en condiciones de ser desplegada y tornarse operativa en un breve lapso desde el momento que se requiera su accionar por parte de Naciones Unidas, previas autorizaciones legislativas correspondientes.

En lo que respecta al ámbito extra regional, se han profundizado relaciones de cooperación con Canadá, China, España, Estados Unidos, Francia,

Italia, Portugal, Rusia y Sudáfrica. Como reseña de los puntos más sobresalientes, puede mencionarse la celebración de la I Reunión de la Comisión Mixta con el Reino de España, así como también la XIII Reunión del Grupo de Trabajo Bilateral Argentina-Estados Unidos y la VII Reunión de la Comisión Intergubernamental Argentino-Rusa para la Cooperación Científico-Tecnológica.

Por otra parte, Argentina sigue demostrando su interés por el mantenimiento de la seguridad internacional mediante su participación ininterrumpida por cinco décadas en las misiones de paz de Naciones Unidas. Al momento, nuestro país ha desplegado alrededor de 35.000 hombres y tomado parte en más de 30 misiones en todo el mundo. Las actuales misiones en Chipre (UNFICYP) y Haití (MINUSTAH) concentran a la mayoría del personal afectado a tales fines. En relación con esta última, vale destacar el eficaz funcionamiento del “Mecanismo 2 x 9” que reúne a los países latinoamericanos contribuyentes de tropas a la misión, es decir: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Paraguay, Perú y Uruguay.

En la misma línea, mención especial requiere la creación de la Asociación Latinoamericana de Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz (ALCOPAZ), constituida por los centros de entrenamiento para operaciones de paz de: Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Perú y Uruguay. ALCOPAZ fue creada con el propósito de fomentar la cooperación en materia de entrenamiento de personal a ser desplegado en las misiones, como así también estandarizar procedimientos y pautas de acción combinadas.

IV.VI Promoción de la calidad educativa e integración de las instancias de formación y capacitación

Retomando el sentido profundo del servicio público que encierra la función militar, el objetivo es consolidar la integración de las Fuerzas en el sistema educativo nacional, tal como lo establece el artículo 13 de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas. En adición, dicha integración debe realizarse en base a la concepción de que, al margen de las funciones específicas de cuerpos armados y especialidades, la educación debe ser uniforme para todo el instrumento militar y concordante con la política de acción implementada a través del Estado Mayor Conjunto.

La educación para la Defensa y la formación del ciudadano militar son conceptos primarios para el desarrollo de la reforma. En consecuencia, desde 2006 se procedió a realizar una profunda reforma del sistema educativo de oficiales y suboficiales de nuestras Fuerzas Armadas, así como también a profesionalizar adecuadamente a los responsables civiles de la Defensa. En este sentido resulta importante destacar la creación de la Subsecretaría de Formación (Decreto N° 788/07) en el Ministerio de Defensa, facultada para intervenir en la coordinación y articulación de los organismos competentes de las Fuerzas.

Bajo esta plataforma, fue convocado el Consejo Consultivo para la Reforma de la Educación de las Fuerzas Armadas, ámbito en el cual se abordaron distintas problemáticas medulares del sector, tales como la formación de civiles en temas de Defensa, la articulación de los Institutos Universitarios de las Fuerzas y su integración al sistema universitario nacional, el diseño de un curso para la formación de instructores militares y cuestiones vinculadas a la federalización del proceso de selección e ingreso a los mencionados Institutos.

Uno de los principales avances del proceso de modernización en la materia ha sido, en conjunto con la unificación de las escuelas de aviación militar, la creación de la Escuela Superior de Guerra Conjunta (Decreto N° 1.169/06).

Por otro lado, se creó, ahora en el Ministerio de Defensa, el Centro de Estudios Estratégicos “Manuel Belgrano”, cuya labor se basa en el trabajo coordinado de sus respectivas sedes, entre las que también se encuentran los Institutos Universitarios de las Fuerzas y la Escuela de Defensa Nacional, así como también la articulación con las Universidades Nacionales.

Con respecto a la formación de civiles en temas de Defensa, se avanzó en la definición de un proyecto tendiente a profesionalizar adecuadamente a los futuros funcionarios civiles responsables de la Defensa. Para implementar dichos lineamientos se suscribió un convenio con la Universidad Nacional de Tres de Febrero, cuyo objeto es la mutua cooperación para el desarrollo de programas y actividades de formación.

En relación a los Liceos Militares, se encuentra en proceso de acreditación sus nuevos planes de estudio. En tal sentido, el naval se reorientarán hacia

las ciencias del mar, el aeronáutico hacia las ciencias aeroespaciales, y los del Ejército hacia la administración de recursos humanos, las ciencias ambientales, los recursos naturales y la informática, vinculándose de esta forma con la especificidad de cada una de las Fuerzas a las que pertenecen.

Es importante destacar también que el Ministerio de Defensa suscribió un convenio con su par de Educación para que los soldados voluntarios que no cuentan con educación secundaria completa puedan terminar sus estudios en las mismas unidades militares en las que prestan servicios.

IV.VII Implementación de la perspectiva de los derechos humanos

En el plan de modernización también se incluyen un conjunto de medidas destinadas a incorporar la temática de los derechos humanos en el diseño e implementación de las políticas del sector. Como consecuencia, el Ministerio se encuentra abocado al fortalecimiento orgánico-funcional de su estructura mediante la creación de la Dirección Nacional de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario.

Un hito fundamental en la materia está dado por la reforma integral del sistema de Justicia Militar vigente desde 1951. En este sentido, en agosto de 2008 el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 26.394 de Reforma Integral del Sistema de Justicia Militar, disponiendo la derogación del antiguo Código de Justicia Militar, que entre otras cosas contempla la eliminación del fuero privativo militar, poniendo a los militares en igualdad de condiciones a las de los demás ciudadano cuando se trata de juzgar sus responsabilidades penales y la erradicación del ordenamiento jurídico argentino de la pena de muerte.

Asimismo, con respecto a las reformas institucionales, cabe destacar las medidas resolutivas del Ministerio de Defensa que eliminaron las siguientes normas existentes en las Fuerzas Armadas:

- Directivas que recababan información sobre las llamadas “Situaciones regulares e irregulares de familia” que obligaban al personal a proveer información sobre sus condiciones familiares, con el agravante de que

aquellos casos en los que las autoridades consideraran “irregulares” o “especiales” ello tenía consecuencias en las posibilidades de desarrollo profesional (Resolución MD N° 74/98).

- Normativa que exigía como prerrequisito para contraer matrimonio la autorización del superior, incluyendo la eliminación de la sanción disciplinaria que hubiere correspondido en caso de desobediencia (Resolución MD N° 200/08).
- Distinción entre hijos biológicos, adoptivos, matrimoniales y extramatrimoniales, desterrando su carácter estigmatizante contrario a la dignidad de las personas y a su derecho a ser tratadas en condiciones de igualdad (Resolución MD N° 206/08).

Políticas de género en el ámbito de la Defensa

Por otra parte, el proceso de modernización en curso otorga un importante peso a la consolidación de una perspectiva de género en la conducción civil de los asuntos castrenses.

La articulación de un convenio de cooperación con el Consejo Nacional de la Mujer, la implementación de un Plan Integral de Fortalecimiento de la Mujer en las Fuerzas Armadas y la instalación de un Observatorio sobre situación de la Mujer en las Fuerzas Armadas, herramienta de recopilación de información, análisis y diagnóstico de información sobre la situación de las mujeres y su inserción en el ámbito militar, constituyen ilustrativos indicadores al respecto.

Adicionalmente, se ha creado y convocado el Consejo de Políticas de Género para el ámbito de la Defensa, el cual reúne a especialistas y mujeres integrantes de las tres Fuerzas Armadas -oficiales y suboficiales- con el objetivo de promover una agenda de cambios basados en la búsqueda de respuesta a los obstáculos que aún hoy presenta la carrera militar para su integración.

Con el objeto de compatibilizar las responsabilidades que requieren la actividad profesional y familiar de los hombres y mujeres, civiles y militares, pertenecientes a las Fuerzas Armadas, se desarrolló el Plan Nacional de

Jardines Maternales y Paternidad Responsable, para cuya puesta en marcha se conformó un Grupo de Trabajo con el objetivo de relevar las necesidades para comenzar a construir/ampliar y/o refaccionar jardines maternales, en una primera etapa para niños desde los 45 días hasta los 3 años de edad.

Respecto a la implementación de la perspectiva de género en las operaciones de mantenimiento de la paz, y con motivo de que en 2007 la Argentina fue elegida por el Departamento de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, para el desarrollo de un plan piloto de implementación nacional de la Resolución N° 1.325/00 del Consejo de Seguridad, se llevó adelante el “Primer Taller Regional para el desarrollo de una política de género en el marco de las Operaciones Internacionales de Paz y Misiones Humanitarias”, que tuvo lugar en la sedes del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Defensa y del Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz (CAECOPAZ).

IV.VIII Activación del sistema de inteligencia estratégica militar

En países donde los procesos para consolidar una democracia participativa y con calidad institucional son una práctica de muchos años, uno de los desafíos es la constante reformulación doctrinaria de sus agencias de inteligencia militar.

Hasta la sanción de la Ley N° 25.520, en el año 2001, la inteligencia militar constituía una organización autónoma planificada y conducida por las Fuerzas Armadas sin mayor ingerencia civil. Con cierto retraso, la citada norma en su artículo 10 finalmente dispuso el primer hito formal para la normalización de esta situación, creando la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar como rectora del sistema de inteligencia de la Defensa, bajo la conducción de una autoridad civil dependiente directamente del Ministro de Defensa.

En línea con esta reforma, se han puesto en marcha una serie de medidas para consolidar el subsistema, las cuales se estructuran en base a los siguientes principios rectores: fiscalización interna y externa (Comisión Bicameral de Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia),

transparencia operativa, profesionalismo y responsabilidad democrática, que en conjunto permiten sostener acciones acordes con principios de calidad institucional.

En primer lugar, se continuó fortaleciendo a la Dirección Nacional de Inteligencia Estratégica Militar, que planificó y dotó de inéditas capacidades operativas al sector incorporando sofisticado equipamiento. En segundo término, se ha reglamentado el funcionamiento del sistema, el cual, en su faz operativa, se ordena respetando los lineamientos que se fijan en el primer Planes Estratégico para la Inteligencia en Democracia. Dicho documento imparte instrucciones precisas que orientan la planificación y producción de inteligencia. En tercer lugar, se trabajó en forma mancomunada con todo el sistema de inteligencia nacional, generando con ello las primeras publicaciones conjuntas sobre capacidades y componentes militares de interés para la actual política de Defensa.

IV.IX Fortalecimiento de la vinculación del sistema con la sociedad civil

Con la finalidad de impulsar un mayor y mejor entendimiento entre las Fuerzas Armadas, la sociedad en su conjunto y las demás instituciones estatales, y para recibir aportes, sugerencias y asesoramiento proveniente de tales ámbitos, se encararon diversas acciones. Así, se han promovido diversos mecanismos para fomentar la participación ciudadana y, a través de ella, lograr un mayor involucramiento social en los asuntos específicos de la Defensa nacional, en el entendimiento de que la ciudadanía debe dejar de ser un testigo pasivo de las políticas en torno a esta temática y transformarse en actor protagónico.

Algunos ejemplos concretos de iniciativas culturales implementadas son:

- Programa “Café Cultura Nación”: en el año 2006, en conjunto con la Secretaría de Cultura de la Nación, se implementó esta iniciativa orientada a realizar encuentros en unidades militares de todo el país que fomentan el diálogo y la reflexión entre los ciudadanos.
- Ciclo “Las mujeres y sus luchas en la Historia Argentina”: serie de charlas realizadas con el objeto de reflexionar sobre la condición de las

mujeres en distintos momentos de la historia nacional y con ello contribuir a la equidad de género.

- Reflexión sobre la Guerra de Malvinas: mesas multidisciplinarias organizadas en universidades nacionales y el Ministerio de Defensa para debatir sobre este tema.
- Como justo homenaje a los héroes que ofrendaron su vida en Defensa de la Patria durante la Guerra de Malvinas, se descubrieron, en el hall principal del Piso 11 del Edificio Libertador gigantografías con el nombre de todos los caídos.
- Conciertos “Memoria y Solidaridad”: a cargo del maestro Miguel Ángel Estrella, tuvieron lugar en las ciudades de Buenos Aires, Córdoba, Bahía Blanca y Salta.
- Programa de Recuperación y Conservación del Patrimonio Cultural: creado por Resolución MD N° 1.191/07, cuya finalidad es relevar y poner en valor los bienes que conforman el patrimonio cultural del Ministerio y sus organismos subordinados.
- Muestra “25 Años - Malvinas - Memoria de Lucha, Tragedia y Soberanía”: organizada en el Edificio Libertador para conmemorar su 25 aniversario, pudiéndose en ella apreciar material y fotografías de la época.

IV.X Optimización de los mecanismos de transparencia y control público

A raíz de una tradición de extender el secreto militar a ámbitos de acción ajenos a lo propiamente estratégico-militar, el sector Defensa fue configurándose como una de las áreas más complejas para el escrutinio público. Este versátil amparo en el secreto fue funcional a la generación de espacios de decisión con altos márgenes de discrecionalidad, abstraídos de todo control institucional y ciudadano, y propicio para la sucesión de irregularidades administrativas y vulneraciones a la normativa vigente.

En la comprensión de que en la órbita de la Defensa se desarrollan un conjunto de acciones y procedimientos comunes al resto de las áreas de ejecu-

ción de políticas públicas y, en consecuencia, merecedoras de la publicidad propia de todos los actos de gobiernos, el modelo de modernización en marcha ha concebido a la transparencia como un presupuesto fundamental de todas las decisiones de gestión.

En este sentido, se levantó la obligación de guardar secreto al personal de las Fuerzas cuando declararen ante la justicia por graves violaciones a los derechos humanos, se incorporaron mecanismos de monitoreo de la transparencia en las adquisiciones de obras, bienes y servicios públicos, se investigaron y denunciaron las irregularidades detectadas, se fomentaron diversas medidas para el respeto irrestricto de la ética en el ejercicio de la función pública y se garantizó el acceso a la información para todos los ciudadanos que lo requieran, ampliándose de este modo la publicidad de los actos acaecidos en el sector.

Como corolario de estas acciones, y a los fines de facilitar su consolidación, se incorporaron las Direcciones de Transparencia Institucional y de Análisis y Evaluación Institucional a la orgánica del Ministerio de Defensa (Resolución MD N° 1.545/08). A partir de la gestación de estos ámbitos institucionales específicos se pretende dotar al Ministerio de una herramienta que coadyuve a mejorar los índices de transparencia en pos de garantizar la publicidad de los actos de gobierno y la participación el control ciudadano sobre los procesos decisorios de la Defensa.

V. Conclusiones

Son estos los fundamentos y lineamientos estratégicos sobre las cuales se asienta el modelo argentino de modernización del sistema de Defensa, así como los principales cursos de acción emprendidos hasta la fecha, siendo su completa puesta en marcha de todos modos un objetivo a largo plazo, para el cual se requerirán importantes cambios que consoliden y profundicen el plan de medidas en curso.

El modelo de modernización en desarrollo representa la opción estratégica por medio de la cual la República Argentina ha decidido adaptar su Defensa a los requerimientos de sus intereses vitales, teniendo especial consideración por la contribución a la consolidación de la región como una verdadera zona

de paz y procurando alcanzar los principales estándares internacionales en la materia.

Fortalecer la política de Defensa como una política de estado, prioritario interés de todo Estado en pos de garantizar su preservación, es la misión última del proceso en marcha, el cual no solo apunta a completar y complementar el período inicial de reformas post democratización sino a otorgar una nueva impronta que permita a la política de Defensa nacional estar acorde a los desafíos que se imponen en los albores del siglo XXI.

Algunas consideraciones sobre la profesionalización del personal de la Defensa

Doctor Héctor Saint Pierre,
Universidad Estatal Paulista de Brasil

Graduado en Filosofía, magíster en Lógica, Epistemología y Filosofía de la Ciencia y doctorado en Filosofía Política. Realizó un post-doctorado en la Universidad Autónoma de México. Se ha desempeñado como profesor asociado de graduación y post graduación en varios centros educativos. Actúa en el Área de Ciencia Política, con énfasis en Integración Internacional, Conflicto, Guerra y Paz. Lidera el Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad y dirige el Centro de Estudios Latinoamericano (CELA) de la UNESP. Es miembro de la Junta Académica ad hoc del Colegio Interamericano de Defensa.

En primer lugar me complace felicitar a la presidencia *pro-tempore* del Consejo de Defensa Suramericano, en la persona del ministro de la Defensa del Ecuador, señor Javier Ponce Cevallos, por esta reunión que me parece extremadamente relevante.

Me consta que muy difícil encontrar un filósofo en esta área, mucho más dos y en la misma mesa, pues yo no sabía que el vice-ministro de Políticas y Asuntos Internacionales de Colombia, doctor Sergio Jaramillo es también un colega de esa área de reflexión.

En esta oportunidad trataré de limitar mi exposición al tema de la profesionalización del personal abocado a la Defensa. Intentaré focalizar ese objeto en relación a los países que componen el Consejo de Defensa Suramericano en el aspecto del fortalecimiento de los Ministerios de Defensa y la consolidación de la conducción política y democrática de la Defensa que, desde lo político, me parece lo más relevante. Centraré mi análisis en los elementos que, desde el seno del Consejo de Defensa Suramericano, puedan ser compartidos con todos los países que lo componen.

Por “Defensa” me refiero, en términos muy generales, a la preparación, organización y estructura nacional para planificar, evaluar y ejecutar las acciones estatales aplicadas a garantizar la seguridad del Estado y la sociedad nacional. Por eso, cuando hablo de la profesionalización del personal para la Defensa estoy pensando en la Defensa en un sentido amplio, en el que las Fuerzas Armadas, no obstante sean su instrumento específico, no son el único. Por tanto, pienso en la profesionalización de aquellos que se ocuparán de la Defensa en todos los estamentos y niveles de decisión de la estructura estatal de la Defensa, en los ministerios y las burocracias que componen, en la política de Defensa y los sectores de Ciencia y Tecnología (C&T), es decir, en la Investigación y el Desarrollo (I&D) de productos para la Defensa. Desde este punto de vista, también pienso en los profesionales que podrán hacer parte de la propuesta de cadenas productivas subregionales en el área de la Defensa que fortalezcan la cooperación en esta área y finalmente, aunque no menos importante, en el personal docente y de investigación, aquellos científicos abocados a establecer la dignidad epistémica del área de estudio de la Defensa académicamente ampliando con su trabajo las fronteras de esta ciencia.

Por “profesionalización” podemos entender el proceso por el cual se adquiere el conocimiento específico para desempeñar eficientemente una actividad determinada. Sin embargo, cuando nos referimos al sector de la Defensa abarcamos una serie de actividades bastante diversas que van desde la búsqueda académica de diversos conocimientos científicos y técnicos hasta la preparación del funcionario público ministerial pasando por la formación del personal militar, de los asesores parlamentarios y de los periodistas.

Después de algunas décadas de democracia en América del Sur todavía puede notarse un serio déficit de profesionalización en todos los niveles del sector Defensa. En la formación universitaria aún se constata la ausencia de un conocimiento científico autónomamente formado en las academias regionales y serias dificultades para consolidar un lugar epistémico para el tema en nuestras universidades, que aún permanece dependiente de conceptos y métodos foráneos. Algunos ministerios de la Defensa de la región todavía cuentan con pocos funcionarios civiles bien formados para la materia y en algunos casos ni la carrera funcional está claramente definida. Casi todas las Fuerzas Armadas de la región cuentan con militares

formados en base a dogmas y valores tal vez pocos adecuados a la realidad internacional y nacional actual y, sobre todo, sin aquellos principios que deberían orientar una comunidad de Defensa suramericana. Los asesores parlamentarios son normalmente salidos de los cuadros militares. Los medios de comunicación social muestran también la falta de periodistas especializados en el tema de la Defensa lo que queda claro también cuando deben analizar crisis internacionales.

Llevando en cuenta estas consideraciones sobre la realidad de la región, y desde un punto de vista ideal por tanto teórico y racional creo que un proceso profundo y serio de profesionalización del sector Defensa en el sentido amplio al que me estoy refiriendo, debería comenzar por fundar epistémicamente el tema de la Defensa en la academia, buscando las bases científicas sólidas para los estudios de la Defensa, los conceptos y métodos específicos de cada ciencia, los estudios de la historia y teoría de la estrategia y de la guerra, de la Seguridad Internacional y los caminos de la Paz, etc. A partir de la formación de cuadros académicos en el tema, de una consistente y crítica comunidad epistémica de la Defensa, contaríamos con los docentes regionales de buen nivel académico para la formación de los técnicos que ocuparán los cargos de la carrera funcional en los ministerios de la Defensa, de los asesores y periodistas, así como de los profesionales especializados que podrán auxiliar en parte de la formación de los militares.

Sin embargo, cuando bajamos de la teoría y el plano de lo ideal hacia la realidad, notamos que la crítica y urgente situación de la mayoría de los países de la región, el déficit al que me refería mas arriba, reclama una atención inmediata en todos esos aspectos mencionados. Estamos en el caso al que se refería Aristóteles, de tener que arreglar el barco en altamar, es decir, repararlo sin poder dejar de navegar. No es posible detener a los Estados nacionales para adecuarlos de la mejor manera posible a la coyuntura actual. El camino más sensato recomienda partir de un profundo diagnóstico, tanto de las situaciones nacionales, de sus vulnerabilidades y potencialidades, de los instrumentos con los que los Estados cuentan para enfrentar los desafíos que el siglo XXI les propone, como del mundo con el cual tendrán que interrelacionarse.

Existen trabajos académicos bastante completos sobre la situación de la Defensa de algunos países de América del Sur como también comparativos

entre algunos de ellos. Varios países se dieron como tarea nacional realizar esos diagnósticos tanto nacionales cuanto sobre su inserción en el mundo que se muestran en los Libros Blancos de la Defensa o en documentos similares. Casi todos los países comenzaron a estructurar la Defensa en clave democrática y se encuentran en diferentes momentos de ese largo proceso de democratización nacional y cooperación regional en Defensa, con sus avances y retrocesos pero con una clara vocación y objetivo que se trasluce en la embrionaria construcción del Consejo de Defensa Suramericano, una de las iniciativas más importantes rumbo a institucionalización de esta sensible área en nuestra región.

Llevando en cuenta esos ritmos diferentes de los países, es claro que la formación de cuadros profesionales para la Defensa no puede ser igual en todos los ámbitos y en todos los países. Cada país tiene una carta constitucional que determina la particularidad de la estructura jurídica de la Defensa y una estructuración ministerial particular, por lo que la formación de los cuadros funcionales para los ministerios dependerá de las necesidades de gestión específicas de cada país.

El área académico-científico, por su universalidad, tal vez sea la más fácil de ser compartida por todos los países de América del Sur y no es poca cosa. La discusión académica sobre los conceptos, métodos y teorías en clave suramericana, llevando en cuenta las corrientes de pensamiento extra-regionales, pero buscando la originalidad y la autonomía estratégica sub-regional como foco de reflexión, es fundamental para generar la masa crítica de una comunidad epistémica de la Defensa sub-regional. Esta reflexión ya comenzó, pero todavía es incipiente por el reducido número de académicos dedicados exclusivamente al tema de la Defensa y la estrategia. Hay un debate internacional que debe ser realizado, pero buscando satisfacer las particularidades y sobre todo el punto de vista de la región.

El área de la profesionalización militar es la que reclama más nacionalización. Se puede compartir especialistas y académicos que auxilien parte de la formación, sobre todo en lo relativo al pensamiento estratégico y político. Pero también entre las fuerzas se puede compartir profesionalización específica, sobre todo, en relación a los conceptos y métodos que hacen a la interoperabilidad entre las fuerzas de los diferentes países, como también en

ejercicios y operaciones combinadas, intercambio de cursantes, observadores cruzados en los Estados Mayores Conjuntos, etc.

Con relación a la profesionalización propia de las FFAA, sin entrar en las consideraciones técnico administrativas que dependen de las especificidades nacionales, me parece que el aspecto más importante es el de la construcción de una constelación valorativa y normativa coherente y compatible con los principios de la Democracia y la Cooperación regional, como manifestada por los países que componen el CDS/UNASUR. Esto significa estudiar y comprender la esfera valorativa militar, consolidada en décadas de intervenciones militares, intromisión en la vida política de las naciones y de alimentar la desconfianza y las hipótesis de enemistades cruzadas entre nuestros países y que aún influencia la doctrina de la mayoría de los militares sudamericanos. A partir del reconocimiento de los valores que pueblan esa esfera normativa, el trabajo de profesionalización militar consistirá, fundamentalmente, en la substitución de aquellos valores por otros coherentes y compatibles con el régimen democrático republicano, con la conducción política de los asuntos de la Defensa y con la construcción de la confianza y la cooperación regional en materia de Seguridad Internacional.

Esta construcción normativa obedecerá también en parte al papel y misiones que cada país asigne a sus FFAA y que definirá las estructuras eficientes en función de las peculiares percepciones de las amenazas y los desafíos que preocupan a ese país. Las percepciones nacionales de las amenazas y desafíos remiten a un aspecto intransferible, ya que ellas dependerán de la peculiar cultura histórico-política de cada país, de su inserción geopolítica, de sus potencialidades y vulnerabilidades. Aún así, llevando en cuenta la particularidad subjetiva de las percepciones, las concepciones estratégicas nacionales son comunicables y la cooperación regional deseable.¹ Con ese objetivo, como forma de transmitir seguridad y previsibilidad a los vecinos, existen las expresiones de las políticas de Defensa nacionales expresadas en

1. Discutimos el tema de las "Nuevas Amenazas" en detalle, proponiendo una definición y la relación especial entre la subjetividad perceptiva y la posibilidad política de la cooperación estratégica en "Una reconceptualización de las 'Nuevas Amenazas': de la subjetividad de la percepción a la Seguridad Cooperativa" in Ernesto López y Marcelo Fabián Sain (compiladores) "Nuevas amenazas". Dimensiones y perspectivas. Dilemas y desafíos para la Argentina y el Brasil. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

los llamados “libros blancos” o similares,² donde se comunica circunstancialmente esas impresiones, esas percepciones del mundo circundante y la forma en que cada país percibe sus alianzas y decide prepararse para enfrentar esos desafíos.

Sin embargo, en el camino del Consejo de Defensa Suramericano existen algunas dificultades que deberán ser removidas para llegar con éxito al objetivo de la cooperación sub-regional. Una de ellas, que aquí apenas mencionaremos por cuestiones de espacio, es el concepto de soberanía absoluta; otra es la idea de que una estructura burocrática del Estado, como lo son las FFAA, puedan definir desde si y para si mismas los valores centrales que guiarán su doctrina y la tornarán un instrumento útil al Estado o que continúen reivindicando la inmutabilidad de los valores, intereses y principios históricos que recientemente las condujeron a usurpar el poder de los gobierno legalmente constituidos, valores esos que ellas mismas consideran irrenunciables (como se dijo aquí mismo un poco antes sobre los militares brasileiros, los cuales no estarían “dispuestos a abdicar de los principios y valores históricos”). Existen valores o principios intrínsecos a la estructura de las FFAA, como la estricta subordinación a los comandos políticos constitucionales, la jerarquía, la obediencia y la camaradería. Pero otros son relativos a la proyección estratégica del Estado y su peculiar situación geopolítica y, desde el punto de vista institucional, no existe otra fuente valorativa más allá de la expresión del Estado a través de su política nacional. Esta afirmación no dice nada respecto de los valores que cada militar pueda cultivar en su esfera de valores individual, tanto política cuanto moralmente, como para cualquier otro ciudadano que tenga una función dentro del Estado.

Creo que será una tarea estéril iniciar un proceso de profesionalización de las FFAA que las adecue para una subregión caracterizada por la cooperación y la transparencia (como pretendido por el CDS) sin substituir los valores de desconfianza tanto entre civiles y militares, como entre los militares de los diferentes países, la “cultura del secreto” y la falsa necesidad metodológica del concepto de “enemigo” en las consideraciones

2. Como es el caso de Brasil que presentó recientemente su Estrategia Nacional de Defensa (Para consultar la misma ver: https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2009/estrategia/) en la cual constan las percepciones brasileras de amenazas y riesgos y su compromiso con una determinada estrategia política, que incluye estructura de comando de las FA y de adquisición de material bélico y que su Ministro reconoce como una especie de Libro Blanco de la Defensa.

estratégicas que aún reinan en la mayoría de las escuelas militares de la región. De esta manera, una vez aliviadas de aquellos valores negativos, las FFAA podrán, por un lado, habilitarse como un instrumento adecuado para enfrentar con eficiencia los compromisos de disponibilidad o empleo dentro de los acuerdos internacionales de los ministros de Defensa y los jefes de Estado de los países de la UNASUR y, por otro, tornarse fuente de asesoramiento confiable y de excelencia en los asuntos específicamente militares para los decisores políticos, tanto nacionales como regionales.

Desde el punto de vista de la profesionalización del personal militar visando la cooperación regional, algunas prácticas militares, que vienen siendo desarrolladas entre las FFAA de la región, se han mostrado muy eficientes y que tal vez permitirían diseñar una profesionalización de ese personal militar más o menos común. Existe la tradición de ciertas prácticas entre algunas las FFAA de la región que funcionan, que funcionaron y que podrán seguir funcionando en ese sentido, como son las maniobras y operaciones combinadas entre fuerzas de nacionalidades distintas y los intercambios de cursantes.

Esas actividades, particularmente el intercambio de cursantes en los diferentes niveles de formación y especialmente en las escuelas de comando, generan confianza entre militares de las fuerzas de los países. Esa confianza, creada entre los militares en esos procesos, es independientemente de la voluntad de los mandatarios nacionales, que puede variar en conformidad con la política nacional y algunas veces en relación a las situaciones domésticas. Sin embargo, muchas veces los lazos de amistad y compañerismo conseguidos entre militares cursantes de diferentes países se sobrepone a eventuales divergencias entre los mandatarios. A veces no es necesariamente una confianza institucional, sino interpersonal entre los soldados, la que permite, en un momento dominado por la crisis política entre los países, evitar la ascensión a los extremos, es decir, puede ayudar a detener la crisis a partir de un llamado telefónico entre colegas que estudiaron juntos, que realizaron un curso o participaron de un ejercicio combinado.

En fin, esas actividades funcionan muy bien para el mejoramiento de las relaciones políticas entre los países de la región. Hay algunos académicos que se refieren a esas actividades como “diplomacia militar”, yo prefiero reservar

el término “diplomacia” para su ambiente específico y referirme a aquellas como “un buen relacionamiento entre militares que puede tener consecuencias positivas para el relacionamiento político entre los países”. Entre esas consecuencias positivas, además de la construcción y consolidación de la confianza mutua, está la comprensión de los medios de profesionalización de las Fuerzas Armadas de otros países. Es decir cuando un soldado realiza un curso en otro país que no es el suyo, puede observar cómo funciona la estructura educativa de las FFAA del país que lo acoge (por lo menos del ejército o de la fuerza en la cual esté participando), y de percibir la compatibilidad con la educación o la formación del militar en su propio país y viceversa. En ese sentido tal vez se podría, además de aumentar los ejercicios combinados y el intercambio de cursantes, permitir a la clase académica trabajar con el objeto de la educación militar buscando adecuarla a la realidad internacional actual y mejorar el proceso pedagógico.

En casi todos nuestros países, en algunos más y en otros menos, todavía el tema “educación militar” continúa siendo un objeto cerrado a la investigación académica. Por la diseminada cultura del secreto entre las FFAA o por la propia historia que conforma nuestros países, muchas veces la educación militar, como objeto de estudio, es velado a la actividad universitaria. En ese caso, mi propuesta para la presidencia del Consejo de Defensa Suramericano es solicitar que recomiende a los representantes de los países que faciliten el acceso de los académicos al estudio de los currículos de estudio y a la estructura educativa de sus Fuerzas Armadas, no con el objeto de curiosear y criticar, más de colaborar para mejorar y adecuar sistemas y currículos de estudio militares a la realidad actual. Muchas de nuestras universidades dedicadas a estos estudios son también Universidades del Estado que representan el esfuerzo de nuestros países por tener centros de investigación y docencia altamente capacitadas. Por lo tanto, constituye un desperdicio de tiempo, esfuerzo, dinero e intelecto no aprovechar esas capacidades instaladas en lo que puedan colaborar con las FFAA.

Un ejemplo de aprovechamiento de esas capacidades y digno de ser mencionado es el Programa Pro-Defensa de Brasil³. El lanzamiento de este pro-

3. El Proyecto Pró-Defensa aquí apenas mencionado, puede ser conocido en sus detalles, así como los grupos que lo componen en el portal del propio Ministerio de la Defensa brasileño: https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php

grama fue el resultado de una iniciativa y del esfuerzo del Ministerio de la Defensa y del Ministerio de la Educación para inducir, por medio del financiamiento, investigaciones que versen sobre temas relativos a la Defensa, inclusive formación de personal. Para llevar a cabo ese objetivo, se nuclean varios centros de investigación, incluyendo, en algunos casos, los centros de las FFAA. Este programa ya lleva cuatro años de funcionamiento y ya hemos⁴ formado los primeros cuadros académicos con el grado de magísteres en el área de la Defensa y desarrollado investigaciones con resultados muy alentadores en varias áreas del quehacer científico y tecnológico. Precisamente porque la combinación entre los centros de las FFAA y las unidades universitarias se mostró fructífera, creemos que en la medida en que aumente la confianza entre militares y civiles se podrán dar pasos importantes en beneficio de una mejor y mayor articulación de la Defensa.

La proximidad entre FFAA y las universidades no solo es importante políticamente, sino también desde el punto de vista estratégico. Hoy más que nunca la historia de la guerra y de la estrategia nos muestran la tendencia a la que se deberán ajustar los militares, pues el soldado en condiciones de salir victorioso de la guerra de mañana no será aquel que se prepare como lo hicieron los que vencieron la última. El soldado en condiciones para enfrentar los desafíos que el futuro colocará para América del Sur no saldrá necesariamente del entrenamiento en el vivac y del orden cerrado, como manda la tradición del cuartel, sino aquel que, además de estas experiencias, haya sido formado en la diversidad de la biblioteca, templado en el espíritu crítico y con gran capacidad intelectual para resolver rápidamente los nuevos problemas que el futuro le deparará. Paradójicamente, como acontece con la mayor parte de los asuntos estratégicos,⁵ el fabuloso desarrollo tecnológico de las armas contemporáneas, que en un momento parecían arrojar al soldado a un segundo plano, hoy lo proyectan al centro del escenario, mostrándolo con una iniciativa y una capacidad de decisión bélica inédita.

4. Dentro del Programa Pró-Defensa coordino un área "Paz, Defensa y Seguridad Internacional" como línea de concentración dentro de un postgrado interinstitucional (UNESP/UNICAMP/PUC-SP) en Relaciones Internacionales. Para mayores detalles sobre este programa de postgrado consultar: <http://www.santiagodantassp.locaweb.com.br/br/>

5. A respecto de la "lógica paradójica" que impregna las cuestiones relativas a la guerra y la estrategia, cambiando el signo de las cosas, transformando victoria en derrota y viceversa, recomiendo la lectura del libro de Luttwak, Edward: *Para Bellum. La estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI Editores, 2005, especialmente la primera parte.

Con relación a la Ciencia y Tecnología destinada a la Defensa, es decir, la Investigación y Desarrollo de productos para la Defensa, me parece que habría que localizar e identificar nacionalmente los grupos, tanto civiles cuanto militares, que se dediquen a la investigación en las diversas aéreas de la Defensa. No me refiero en este caso exclusivamente a las áreas de las ciencias humanas, adecuadas a la formación de personal civil para los Ministerios de la Defensa, sino también y especialmente a físicos, ingenieros, geólogos, geógrafos, médicos, psicólogos, etc. que trabajen en temas de interés para la Defensa. Retomando el ejemplo brasileño al que me referí mas arriba, el programa Pró-Defensa permitió identificar y estimular la interacción entre grupos de investigación de diferentes áreas del saber humano. Los congresos anuales de informes de investigación de este programa, permiten constatar el estado de la investigación de cada grupo e identificar elementos comunes entre los mismos, fomentando la complementariedad entre áreas epistémicas diferentes. Por ejemplo, recuerdo el caso de un grupo de psicólogos de una universidad brasilera centrados en torno de la investigación del estrés. Cuando vieron la posibilidad del financiamiento del programa Pro-Defensa, buscaron aproximar su tema del área de la Defensa. Como resultado, elaboraron un proyecto para estudiar el estrés del soldado en misiones de paz y los resultados están siendo muy interesantes, pues están aplicando testes a los soldados que participan de la Misión de Paz en Haití, la MINUSTAH antes, durante y posteriormente a su participación, destacando la influencia del estrés en el desempeño del soldado con resultados importantísimos para la preparación de la misión⁶.

Pero también hay físicos e ingenieros que podrían ser localizados e incentivados, fundamentalmente buscando la complementariedad de grupos de investigación nacional para que no haya sobre-posición de la investigación y, de esa manera, poder realizar la economía de medios y el mejor aprovechamiento de las capacidades en el área de la investigación en Defensa. Lo mismo se puede decir en el área de Investigación y Desarrollo, es decir, en el área caracterizada por el proceso de transformación de los resultados del cono-

6. Ese proyecto, coordinado por la Universidade Federal de Rio de Janeiro, se titula: "Estudo Prospectivo do Impacto da Violência na Saúde Mental e Física das Tropas de Paz Brasileiras: Efeitos Preventivos da Capacitação Física e da Resiliência Emocional". Para mayores detalles sobre este proyecto consultar el portal del MD brasileño: https://www.defesa.gov.br/pro_defesa/index.php?page=relacao

cimiento científico en productos aplicables al consumo, siempre pensando en la idea del funcionamiento dual, es decir, que pueda servir tanto para el uso civil como para el uso militar y así aumentar la escala.

Un último elemento a ser destacado y normalmente olvidado en América del Sur es el empresario, normalmente ausente en todas estas investigaciones: no aporta dinero para la investigación ni el desarrollo, no socializa iniciativas, no tiene paciencia para esperar el proceso que conduce al producto para ver si ha salido algún negocio. No imagino la forma en la que podría incentivar a la clase empresarial para sumarse a un proyecto nacional de la envergadura de la Defensa. Tal vez una forma sea mostrar el resultado comercial de la pesquisa y desenvolvimiento en investigación y desarrollo. Pero los gastos en investigación científica y en la formación de cuadros para la ciencia normalmente no son redituables en el corto plazo, son gastos que deben ser realizados prácticamente a fondo perdido. No obstante, es una inversión que nuestros países deben hacer si no quieren quedarse atrás en el siglo XXI, porque no hay ningún país actualmente desarrollado que no haya invertido fuertemente en ciencia y tecnología. Por eso, nuestros países deben invertir en ciencia, tanto para estudiar cuestiones relativas a la Defensa cuanto para cualquier otra área científica, y una vez producidos los resultados, buscar su adecuación y articulación con las aéreas de tecnología e ingeniería, de las cuales algunas FFAA de los diferentes países tienen institutos de excelente calidad, para que trabajen en complementariedad con la universidad. Bueno, como académico que soy, estoy llevando agua para mi jardín, pero me parece que la aproximación entre la universidad y las FFAA o, mejor dicho, entre la universidad y la Defensa en sentido estricto, sumado al apoyo que la Defensa pueda dar a las universidades nacionales solo redundará en beneficio de ambas. Insisto, no apenas traerá beneficios para la Defensa, sino también para la universidad, impulsando e incentivando nuevas y originales investigaciones científicas.

Para terminar esta presentación, mi propuesta para el CDS es la formación de una comisión de ciencia y tecnología. Su objetivo sería el de identificar en los países de la UNASUR los centros e institutos de investigación científica y tecnológica, tanto privados como estatales, que desarrollen su tarea científica en el ámbito de la Defensa. También podría tratar de localizar los centros de producción y desarrollo de productos para la Defensa. La idea sería

identificar en cada país las potencialidades nacionales para la investigación científica y tecnológica y la capacidad instalada para el desarrollo de productos para la Defensa actual y potencial, diagnosticar la articulación nacional y regional entre la investigación, el desarrollo y la implementación de la producción industrial, es decir, desde el inicio de la investigación científica de base hasta el producto completado, embalado y en condiciones de uso, sea ese producto un lanzador de misiles, un zapato de guerra o medicamentos y comida adecuados a los soldados en combate.

El resultado del trabajo de esa comisión del CDS, que debería ser auxiliada por comisiones nacionales, sería la elaboración de un mapa de las capacidades y potencialidades regionales en materia de producción para la Defensa. En ese mapa sería posible identificar el aporte que cada país podría ofrecer a las cadenas regionales de producción para la Defensa, como propuesto en la Primera Reunión de Ministras y Ministros de la Defensa del CDS/UNASUR⁷. A partir de la información de este mapa sería posible organizar cadenas multinacionales, es decir, regionales de producción para la Defensa en la medida en que los países desearan ingresar con sus capacidades y potencialidades en ellas. Obviamente los productos terminados abastecerían las demandas también regionales de medios para la Defensa, ya que sería la propia región sudamericana que ofrecería un mercado de proporciones como para organizar una producción a escala. Finalmente, la producción en redes multinacionales de producción para Defensa establecería indelebles lazos de confianza entre los países de la región.

La propuesta sería tal vez que esa comisión del CDS solicite a algunos centros de investigación, algunas ONG de la sociedad organizada o a un grupo de universidades nacionales de la región un levantamiento en cada país de los núcleos de investigación, los centros de ciencias, los institutos de ingeniería, los grupos de académicos que están trabajando en el área de la Defensa. De esa manera podrían mapear la situación de cada país para reconocer lo que se está produciendo, lo que se podría producir y cómo podrían cooperar productivamente entre los países de la UNASUR. Posteriormente y encima de ese mapa se podría tratar de compatibilizar los esfuerzos nacionales en un

7. Ver: Declaración de Santiago de Chile, especialmente el ítem 3. a. Santiago de Chile: marzo de 2009.

proyecto regional. También se podría proponer formas de cooperación en el área de formación del personal, no apenas del personal militar, sino de todo el personal abocado a las cuestiones de la Defensa, desde el militar hasta el científico, desde el empresario al funcionario público, desde el asesor parlamentario al periodista especializado en el tema. Obviamente que el CDS y la UNASUR son organizaciones de Estados soberanos que no están ni pueden ser obligados a cooperar entre sí. Cada uno sabe sobre sus necesidades e intereses. Pero al menos el CDS podría presentar ese mapa para despertar las expectativas nacionales sobre la posibilidad de complementar regionalmente esas cadenas multinacionales cubriendo los aspectos que van desde la investigación científica hasta la producción de bienes para la Defensa. El significado que ellas tendrían también en relación a los beneficios económicos nacionales, de seguridad regional y disuasión internacional, de desarrollo científico y tecnológico autónomo y, sobre todo, de la tan ansiada autonomía estratégica para América del Sur es el principal argumento para ser discutido en las negociaciones entre los países de la UNASUR.

Proceso de Fortalecimiento del Ministerio de Defensa Nacional

Doctor Sergio Jaramillo Caro
Viceministro de Políticas y Asuntos Internacionales,
Ministerio de Defensa de Colombia.

Ex-Viceministro para las Políticas y Asuntos Internacionales del Ministerio de Defensa Nacional. B.A. Filosofía y Filología Clásica (griego antiguo), M. Phil en Filosofía, Universidad de Cambridge, candidato a doctorado (filología clásica), Universidad de Heidelberg. Ha sido asesor del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de la Diplomacia por la Paz, Consejero Político de la Embajada de Colombia en Francia, asesor del Ministro de Defensa, coordinador y redactor de la Política de Defensa y Seguridad Democrática y director de la Fundación Ideas para la Paz.

Nos pareció una muy buena idea hacer un taller sobre modernización de ministerios porque es un área en la que hay mucha experiencia de la última década o dos décadas que se puede compartir y que no está escrita en ninguna parte. Hablaré básicamente de lo que podemos llamar la profesionalización del sector Defensa en Colombia incluyendo el personal y las estructuras.

Primero, una reflexión sobre los ministerios de Defensa. A mí siempre me ha impresionado mucho la diferencia que hay entre los ministerios de Defensa. Así como las cancillerías tienden a ser muy parecidas, sucede lo contrario con los ministerios de Defensa porque cada ministerio refleja la historia y el estatus de las relaciones civiles y militares en ese país así como la situación particular y amenazas que está enfrentando ese país. Esto aplica a nuestro caso.

Se ha hablado de las diferencias entre los conceptos de Defensa y seguridad, que son reales y que tienen que ver no sólo con diferencias conceptuales, sino de medios y de los problemas mismos que, por su naturaleza, desafían la claridad conceptual que quisiéramos tener para seguridad y Defensa. Este problema ocurre en todo el mundo; si pensamos en Afganistán, nos preguntamos si esas operaciones son de seguridad o Defensa.

Explicaré cómo han cambiado las estructuras de Defensa en Colombia, lo que refleja los avances que hemos logrado en profesionalización. Dos palabras sobre algunas particularidades colombianas históricas. En los años 50, la Policía Nacional pasó al Ministerio de Defensa. Somos conscientes de que hoy esto es bastante particular; quedan pocos ejemplos al respecto como carabineros en Chile, gendarmerías en Europa, pero la mayoría de policías han pasado al control de los ministerios del Interior. En el caso de Colombia, la policía se mantiene en el Ministerio de Defensa lo que, si bien debería cambiar, resulta muy conveniente no solamente por la capacidad y la estructura de la Policía Nacional (casi única en América Latina en su dimensión) sino que por la misma situación de seguridad, es muy importante una estrecha coordinación con fuerzas militares. En Colombia el tema relaciones militares-policías es muy importante, al igual que el tema relaciones militares-civiles.

A partir de los años 50 surge una especie de doctrina con el presidente Alberto Lleras de encomendar a las fuerzas militares el direccionamiento de los asuntos de Defensa al tiempo que estas fuerzas se abstendrían de participar en cualquier proceso político. Ese esquema se mantuvo por un par de décadas, pero por la misma presión de la situación de seguridad de los 80 y por un proceso de modernización institucional asociado a la Constitución del 1991, eso cambia y comienza a haber cada vez una participación más activa de los civiles en asuntos de seguridad. Colombia es un país con una tradición muy civilista; prácticamente no ha conocido gobiernos militares pero no por ello había realmente un cuerpo de civiles que entendieran Defensa. Eso es lo que se ha estado construyendo en los últimos 20 años. En 1992-1993 vuelve a haber un ministro de Defensa civil y comienza todo un proceso. A mí personalmente no me gusta el concepto de que el Ministerio de Defensa sea civil. Ésa es una concepción equivocada. Hay que tener un ministro de Defensa civil que responde políticamente por todo lo que hace el ministerio y le da un direccionamiento, pero más allá de ese ministro civil, hay diferentes tipos de soluciones y lo que se requiere es un trabajo mancomunado entre civiles y militares.

Yo siempre repito la frase de un secretario de Defensa británico cuando le preguntábamos cómo funcionaban sus diferentes direcciones y si eran militares o civiles. La respuesta fue 'nosotros no preguntamos si es civil o militar, sino quién es la mejor persona para ese cargo'. Yo creo que eso es muy

importante y no es fácil de hacer. Nosotros pasamos del extremo de tener un ministerio dominado casi totalmente por las fuerzas militares a tener un ministerio casi demasiado civil. En estos últimos años hemos tratado de compensar para que haya diferentes puntos de vista, diferente conocimiento y complementariedad, que es el punto crítico.

Con relación a la estructura del Ministerio de Defensa en Colombia, creo que el proceso de modernización –modestia aparte– comenzó antes que en la mayoría de países de Suramérica y hay algunas lecciones aprendidas interesantes. Tenemos un ministro de Defensa civil, tenemos un vice ministro civil, pero ese viceministro estaba dedicado fundamentalmente a tareas administrativas y en particular a administrar una serie de entidades que en Colombia se llaman el sector descentralizado, sector que hay en muchas partes y que creo es aún mayor en Ecuador (fondos rotatorios, clubes que pertenecen a las fuerzas, todas esas cosas). El viceministro básicamente se dedicaba a esto, mientras el grueso del ministerio tenía su gestión a cargo de la Secretaría General a cargo de un mayor general. Así pasamos los 90.

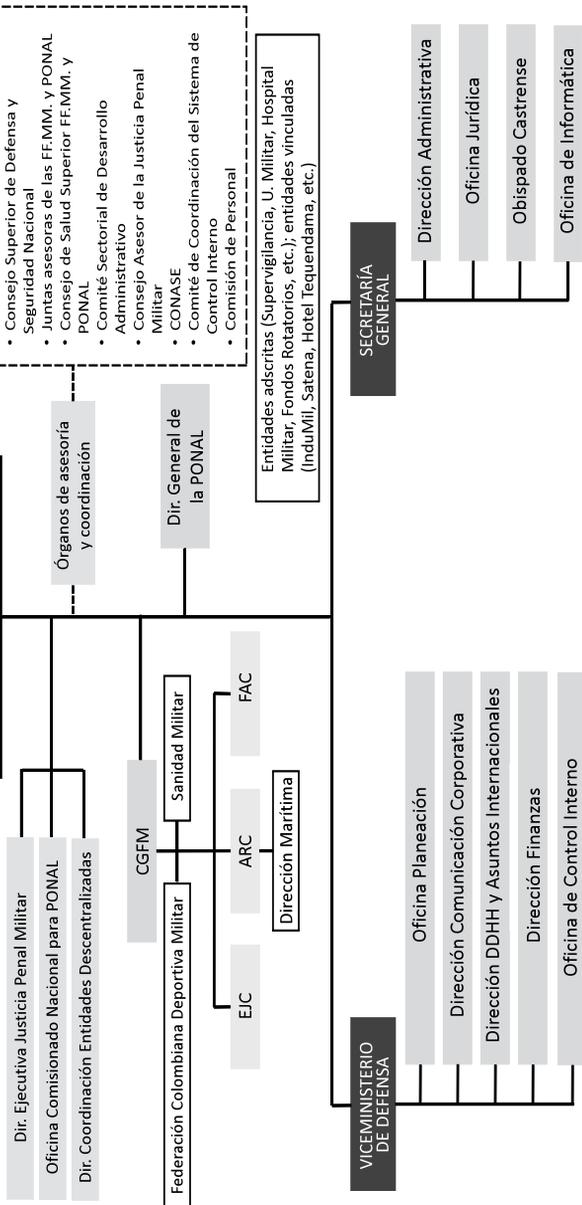
En el año 2000 se introdujo el Decreto 1512 que define más claramente el rol del ministro de Defensa. No se trata de tener simplemente un ministro de Defensa civil, sino de aclarar cuáles son sus funciones y dejar claro definitivamente que el ministro de Defensa está en la línea de mando. De acuerdo a la Constitución, el Comandante Supremo de las fuerzas militares es el presidente de la República y ejerce ese mando directamente o a través de su ministro de Defensa y ese punto es crítico. Hoy no hay ninguna discusión en Colombia sobre el hecho de que el ministro de Defensa está en la línea de mando y toma las decisiones. Por eso hemos tenido tantos éxitos en los últimos años, porque el ministro es el que asume la responsabilidad y toma la decisión.

Más allá de ello, se crea un viceministerio civil real con funciones mucho más amplias de las que tenía el anterior. Maneja temas como derechos humanos y sobre todo el direccionamiento presupuestario del ministerio. El proceso de planeación presupuestaria es mucho más riguroso y está direccionado por ese viceministro. Esto opera junto con el concepto de una centralización de compras para lograr reducción de costos (se lograron reducciones muy significativas) y para darle la mayor transparencia posible al proceso de adquisición.

ANTERIOR ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE DEFENSA

DECRETO 1512 DE 2000

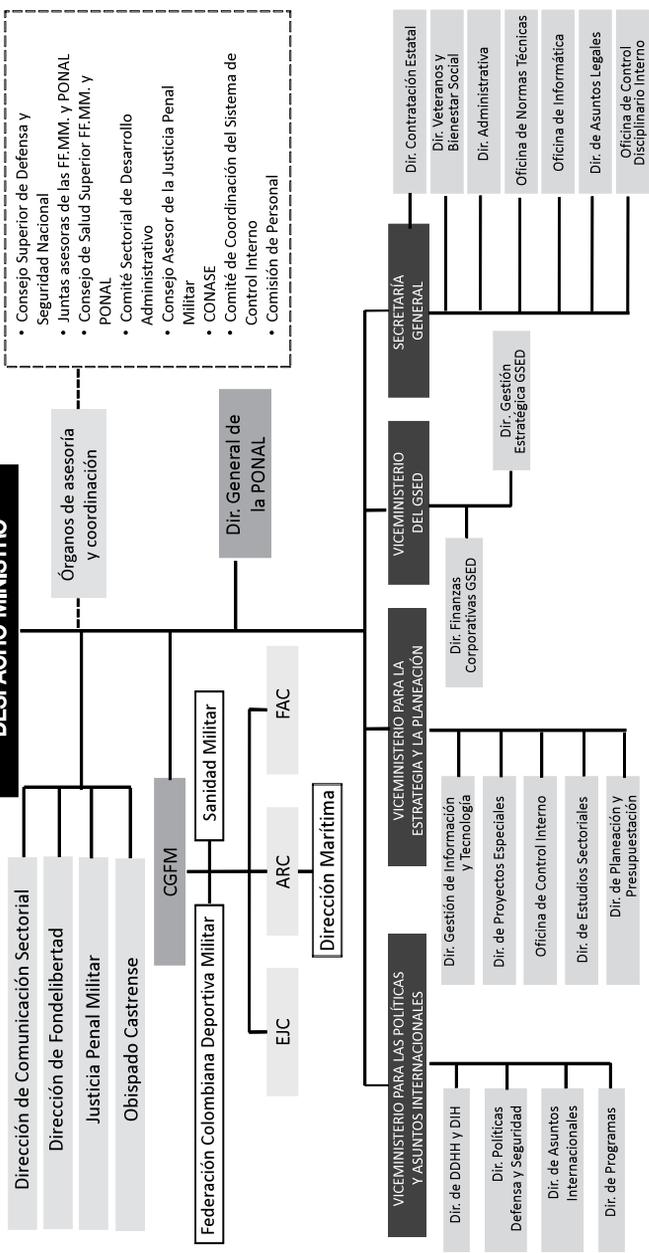
DESPECHO MINISTRO



NUEVA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE DEFENSA

D3123 de 2007 y D4481 de 2008

DESPACHO MINISTRO



Estamos transformando permanentemente aunque tal vez esto no es siempre bueno (nuestra cancillería cambia de estructura cada cinco años y no vemos que ayude mucho). En el caso del Ministerio de Defensa la última transformación fue dotar de más claridad en sus funciones a la estructura del ministerio y crear un apoyo institucional más fuerte que tiene que ver con el personal, pues está muy bien hablar de civiles que conozcan de Defensa o profesionalización de las fuerzas; pero si la estructura misma no tiene los cargos, no es mucho lo que se puede hacer con esas personas. Puede también suceder, como en efecto nos ocurre, que tenemos una cantidad de asesores que no están metidos en la estructura y no están bien articulados a ese esfuerzo.

Nuestro gobierno es muy susceptible a cambios, pero lo que necesitábamos es que por lo menos a nivel de direcciones se mantuvieran las políticas; entonces, se amplía mucho el nivel de directores, se crean unos cargos con retribuciones interesantes, atractivos para una persona con una buena educación —el sector público colombiano históricamente ha sido mal pagado— y además se crean unas nuevas direcciones. En el caso mío, la oficina de derechos humanos se eleva a categoría de dirección y este es un tema crítico hoy en día pues para un Ministerio de Defensa es fundamental hacer una reflexión entre el uso de la fuerza y la ley, es decir el asesoramiento jurídico de las operaciones. En nuestro caso, la Dirección Jurídica estaba dedicada a temas clásicos como problemas administrativos, demandas, pero no al acompañamiento jurídico a las operaciones y eso, en buena parte, lo hace la Dirección de Derechos Humanos.

Creamos una Dirección de Programas para darle estructura a estas políticas que enumeré y una nueva Dirección de Políticas de Seguridad y Defensa, lo que quiere decir un permanente seguimiento y evaluación a nivel político estratégico de lo que hacemos con esas evaluaciones insertas en el proceso de decisión para mayor eficacia y eficiencia. Esto nos permite identificar soluciones en problemas como los cultivos ilícitos que afecta también a Bolivia y a Perú. Por supuesto, estas evaluaciones significan flexibilidad para enmendar políticas cuando es necesario, lo que es muy importante.

El viceministerio que estaba dedicado antes a la gestión institucional adquiere una dimensión más fuerte de planeación y asume temas nuevos como ciencia y tecnología para lo que se crea una dirección que incluye

informática. Se crea también una Dirección de Proyectos Especiales que va más allá de la planificación presupuestaria. Para explicar los temas que esta dirección aborda menciono un hecho muy conocido, y es que Colombia ha recibido en los últimos años ayuda muy importante de Estados Unidos; pero esa ayuda está en el camino de ser nacionalizada, lo que requiere una muy importante planificación que será asumida por la esta dirección. Igual con temas de cooperación internacional, esta dirección interviene cuando se pasa del nivel del diseño de políticas y acuerdos a la implementación y presupuesto. También se crea un pequeño centro de pensamiento para estudiar en detalle la eficiencia y el gasto y proponer esquemas nuevos.

En los niveles directivos, dentro del ministerio hay un porcentaje importante de personal civil; pero la administración civil siempre es más débil que las fuerzas militares, que tienen grados y ascensos muy claros. Entonces, si no se establece un sistema civil similar que cree incentivos, el sistema se estanca, de modo que lo que tratamos es que los civiles puedan hacer su carrera dentro del ministerio en un plazo de 10 a 20 años y que avancen. Esto no es fácil porque el sistema nunca es tan claro como los grados de los oficiales, pero hemos progresado. En cuanto a la participación de uniformados y oficiales en el ministerio, la intención ha sido tener el mayor número de oficiales trabajando con civiles en los diferentes temas y tener indistintamente también directores civiles o militares. Hace poco el director de Derechos Humanos, un coronel que hacía un excelente trabajo, salió y fue reemplazado por un civil que trabaja con un mayor de Fuerza Aérea.

Algo importante es la producción de políticas de seguridad y Defensa que no son simplemente libros blancos, sino políticas que verdaderamente tratan de direccionar el esfuerzo de Defensa y seguridad. Es una tradición que realmente comienza con Estados Unidos en el año 47 con las estrategias de seguridad nacional y que luego es copiada por muchos países. El documento marco fue la Política de Defensa y Seguridad Democrática en el que se encuentran un par de puntos relevantes a la profesionalización. El primero es el tema de la Defensa y la seguridad. Hicimos un documento en el año 2002 con un grupo de trabajo y unas ideas que estaban saliendo con mucho vigor y direccionamiento claro del presidente de entonces.



Por otra parte, considero crítico que haya un proceso de modernización conceptual. Es necesario preguntarse qué hacemos y por qué. En el caso nuestro, en que los problemas caen más en un concepto clásico de seguridad que de Defensa, hay que preguntarse ¿seguridad para qué, para quién, por quién? Y la respuesta fue desarrollar un concepto de seguridad democrática basándose en un concepto de derechos que correspondía a nuestra constitución de 1991. En todo este esfuerzo democrático, el propósito final es cumplir con un mandato constitucional de protección de derechos y libertades y sobre todo asegurar que en Colombia opere el estado de derecho en todo el territorio, pues la mejor protección de los derechos ciudadanos es que opere la ley. Con la situación que teníamos de diferentes grupos, guerrillas, paramilitares, etc., eso no estaba ocurriendo en ciertas partes del territorio.

Esta preocupación por el estado de derecho empieza a tener un resultado en los procesos internos, porque es muy distinto hacer una operación militar para cumplir con un objetivo puntual que trabajar con un concepto más abstracto de Defensa nacional y otros conceptos que pueden tener mucha justificación, pero que también pueden ser abusados para llevar a resultados que no son los deseados. En parte, esto fue lo que ocurrió en muchos países en los años 60 y 70. Fue necesario tener una renovación conceptual y tratar

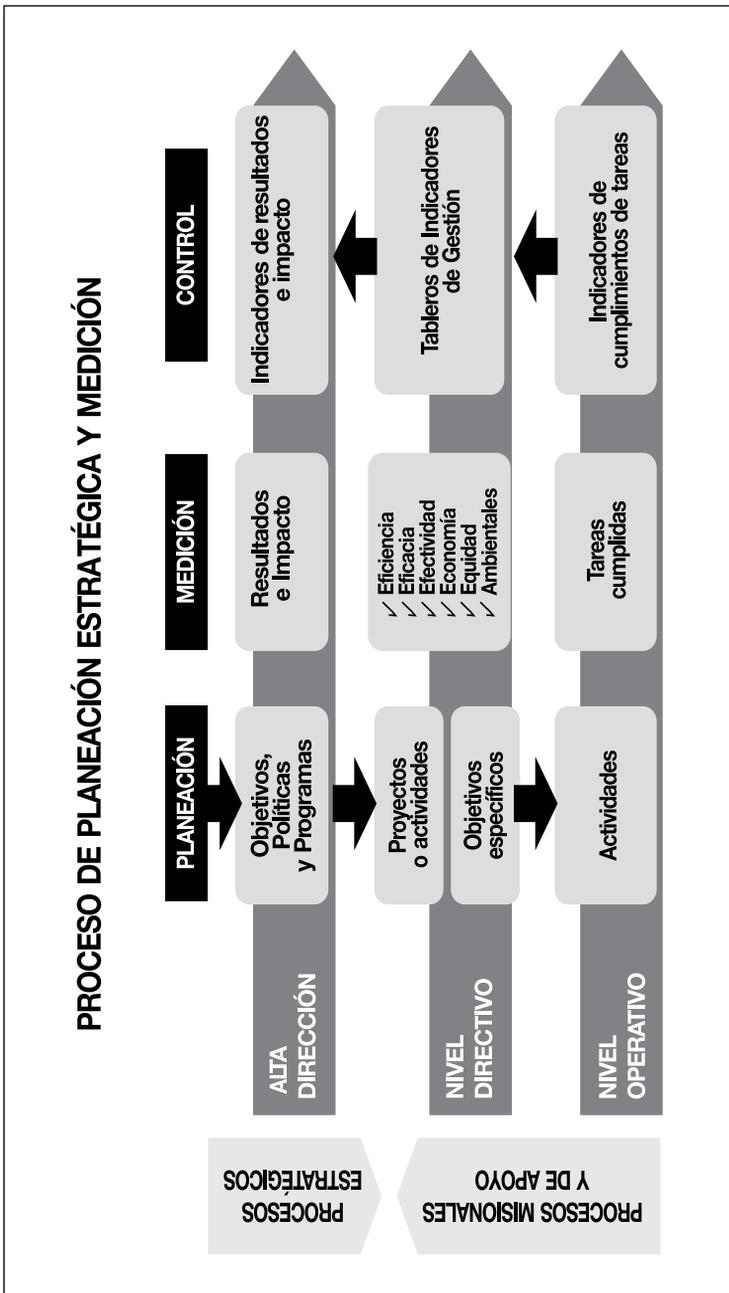
de desarrollar instrumentos para que el tema de seguridad no se quedara solamente en el Ministerio de Defensa.

Nos planteamos un tema territorial que debía medir el trabajo en temas de control y consolidación del territorio y eso significa que no puede ser un esfuerzo exclusivamente de las fuerzas militares y la policía, sino del Estado en su conjunto y eso llevó a un documento que salió cuatro años más tarde; la Política de Consolidación, que es un sistema bastante complejo de acción de todos los ministerios integrados a la Presidencia de la República de modo que cuando se logra restablecer la seguridad en una zona, inmediatamente entran los otros ministerios con sus especialidades para estabilizar esa región. Cuando hay un problema tan complicado como es el de la coca, este sistema ha resultado ser prácticamente la única respuesta.

Yo diría que aquí se reflejan un poco las diferencias entre civiles y militares, porque las fuerzas militares y la policía reaccionaron muy rápidamente ante el cambio, mientras que organizar el gobierno civil es algo que tardó bastante más tiempo (un lapso de dos a dos años y medio). Solamente hoy, seis años más tarde, podemos decir que realmente tenemos una estructura que cumple con esos propósitos.

Sobre el tema de derechos humanos, así como tratamos de formular una política de seguridad que fuera integral, también tratamos de formular una política de derechos humanos que fuera más allá y tratara de asegurar que todas las operaciones militares y los operativos de la Policía Nacional estuvieran debidamente marcados en la ley. Pero eso es mucho más complejo de lo que uno a primera vista puede imaginar, pues hacer operaciones militares contra objetivos militares reales, operando dentro de la ley ordinaria con observación del derecho internacional es un tema muy difícil. Eso significa una planificación conceptual y todo un sistema de asesores jurídicos operacionales. Actualmente la mitad de las unidades tácticas, más de 150, tienen asesores jurídicos, lo que quiere decir que hay que fortalecer el tema de inspección y estrechar relaciones con la justicia. Esto se está “aterrizando” en un manual de derecho operacional para poner orden en este entramado complejo de regímenes legales.

Parte de la profesionalización ha sido el fortalecimiento de la Secretaría General y el cambio en el sistema de compras, lo que tiene realmente un



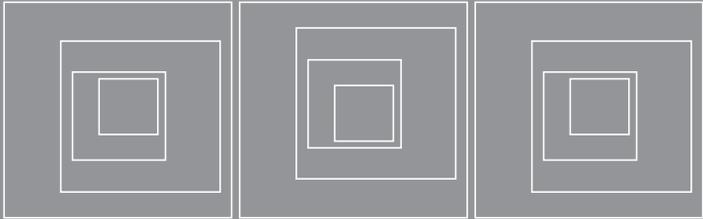
impacto fenomenal no solamente en economías de escala y reducción de costos, sino un impacto estratégico en el tipo de material que se consigue, la capacidad de sostenerlo y desarrollar tecnología propia. Una anécdota es que en un primer comienzo hubo un exceso de centralización, pues si antes las diferentes agencias logísticas de las fuerzas hacían las compras, luego se unieron en una agencia conjunta, una agencia logística con la supervisión del ministerio que hacía las compras. Sin embargo, el armamento y las compras mayores las hace el ministerio. Todo esto genera grandes ahorros porque el sistema se vuelve más eficaz.

En cuanto al control del ministerio, básicamente cada dirección tiene un sistema de semáforos y seguimiento a la gestión que genera los datos precisos sobre cómo está el cumplimiento de todos los objetivos de cada dirección.

Sobre el personal, ha habido un esfuerzo muy grande en Colombia por sustituir a los soldados regulares por profesionales. Hoy en día unos 80.000 soldados profesionales tienen un régimen legal y pensional correspondiente, que es una carga presupuestaria importante, pero que le da estructura a este esfuerzo y permite hacer un uso diferenciado de las fuerzas militares, porque estos soldados pueden hacer cosas con una perspectiva distinta a aquella de los soldados regulares. Un ejemplo: hemos alcanzado unos buenos niveles de desempeño en operaciones de fuerzas especiales y eso sólo ha sido posible por la profesionalización de los soldados.

En Colombia se está dando un proceso de “interoperacionalidad” hacia un comando central conjunto de operaciones, el Comando General. Aún no hemos llegado a ese punto, pero estamos a medio camino lo que significa que de ese Comando General ya dependen una serie de comandos conjuntos: tres, que hoy cubren la mitad del territorio con una estructura de comando conjunto moderno en lo que significa tener un Estado Mayor correspondiente, apoyo de inteligencia etc. Eso facilita la efectividad y la profesionalización general porque las fuerzas cada vez se concentran en ese nivel estratégico-operacional y el ministerio cada vez más cumple sus tareas de direccionamiento político-estratégico de este ejercicio.

Eje temático 2



La política en la Defensa

La naturaleza política de la Defensa

Doctor Héctor Saint Pierre,
Universidad Estatal Paulista de Brasil

Modernizar los Ministerios de la Defensa no es un imperativo exclusivo de los tiempos en que una amenaza se muestre evidente. Por el contrario, por un lado, la paulatina consolidación de las democracias nacionales y la paz en Sudamérica establecen una situación que permite pensar con tranquilidad y prudencia en las modificaciones pertinentes al sistema de Defensa y, por otro lado, la preparación estratégica es una tarea permanente que se gestiona a largo plazo. Citar en este lugar a Erasmo, cuando nos recuerda el proverbio romano *“si vis pacem, para bellum”*, es dar vueltas en un lugar común; baste decir que cuando el enemigo está a nuestras puertas ya es tarde para colocar el cerrojo. Todos los países, de una forma o de otra, montan su Defensa para contrarrestar a su enemigo, para disuadirlo, para no tenerlo o para convencer a los amigos a no pasarse al otro lado de la constelación “amigos” o “enemigos” y todo eso cuesta mucho dinero y un buen porcentaje del presupuesto de las naciones.

Si bien el mundo actual está constituido por un sistema de países cada vez más interdependientes, esa interdependencia recíproca no le ha conferido mayor previsibilidad. En realidad, no obstante la interdependencia, o justamente por ella, el mundo está cada vez más imprevisible y el futuro más incierto. En ese mundo, a pesar de actualmente ocurrir en menor número, aún existen numerosos conflictos bélicos tradicionales de todo tipo y una notoria carrera por el dominio del ciclo atómico por varios países emergentes en diferentes continentes. Ante esta constatación, nos parece que un Estado consciente de su lugar en el mundo no puede descuidar de su Defensa.

Eso significa que los Estados, a pesar del optimismo del fin del siglo pasado, no pueden prescindir de FA bien armadas, bien preparadas, entrenadas y en estado de prontitud. Lo que implica en la formulación y concretización de un proyecto de modernización que prepare las FA para cumplir con sus funciones y misiones precipuas, que sea un instrumento eficiente e eficaz de la Política Externa, en apoyo a la acción diplomática en su búsqueda por la consolidación de la confianza mutua y la paz internacional. Ese proyecto debe satisfacer algunos criterios, entre ellos: 1) estar sintonizado con el escenario internacional y atento a los nuevas amenazas y desafíos configurados en el mismo; 2) ajustar el presupuesto destinado a la modernización de la Defensa de manera a no comprometer el desarrollo nacional, y 3) que la modernización no sea de tal tamaño o cualidad que sea percibida como una amenaza por la comunidad internacional ni que estimule la corrida armamentística regional.

Cualquier proyecto de modernización debería llevar en cuenta como presupuesto una discusión democrática sobre la Política de Defensa. Uno de los primeros esfuerzos que exige esa discusión, es la recolocación de la Política de Defensa en el interior de la Política Externa, ya que la política de Defensa es una de las fases de la política externa de las naciones.¹ No obstante constitucionalmente las FA son, antes de más nada, un instrumento de la política externa, en la práctica reina una expresiva desconexión entre la Defensa y las relaciones exteriores y en la mayoría de los países de la región no existe ningún cuidado especial con ofrecer a los militares una formación, aunque sea básica, en Relaciones Internacionales. Por eso, me parece que articular harmónicamente la Política de Defensa a la diplomacia sería uno de los primeros trabajos a ser realizados visando la prosecución de los intereses nacionales. Sin embargo, la falta de visión del casamiento de la diplomacia con el instrumento de la fuerza en el ejercicio pleno de la Política Externa, tanto por el sector diplomático, cuanto por el de la Defensa, así como por el poder ejecutivo y el legislativo, sumados al crónico desinterés de la sociedad por los temas de la Defensa, ha llevado, con el pasar de los años, por un lado, a la despreocupación nacional por el instrumento de la fuerza llegando, en algunos casos, a una situación de creciente obsolescencia de los medios y,

1. Llamamos la atención sobre este tema en el artículo "La Revolución copernicana en los asuntos de la Defensa" en el Newsletter Boletín RESDAL, Año VI, N° 27, Septiembre 2007, pp 9 e ss.

por otro, a una falta de preparo técnico de los cuadros funcionales para la gestionar adecuadamente desde los ministerios la función nacional de la Defensa.

Antes de nada, el estado material de las FA debe reflejar las ambiciones y preocupaciones estratégicas de un país, de lo contrario, denunciará la falta de coordinación entre los principios de la Defensa, los procesos decisorios, el preparo y el empleo de las fuerzas. Por eso, al pensar el sistema de la Defensa nacional, creo que es pertinente preguntarse sobre la existencia de una articulación armónica entre los planos administrativos y gestión (Ministerio de la Defensa), normativo (Política de Defensa) y operacional (equipamiento de la tropa) de la Defensa. Porque no siempre los objetivos mentados por la Defensa coinciden con las inversiones hechas en su nombre, ni siquiera estas responden a las necesidades anunciadas por las FA. Considero que la modernización de la estructura de Defensa incluye la revisión de los principios generales de la Defensa, la alteración de la dinámica de los procesos de toma de decisión y de aplicación de recursos y la implementación de medidas para el preparo y el empleo de las FA.

Obviamente, para modernizar la Defensa, es necesario, por un lado, formar civiles en gestión de la Defensa para asumir los lugares funcionales de los ministerios de la Defensa con eficiencia y, por otro, revisar el sistema educativo de las FA para poder adaptar el conocimiento, la mentalidad, el conjunto de valores del militar a las exigencias y necesidades del mundo contemporáneo y los intereses nacionales de proyección en el mismo. Sin embargo, la educación es uno de los más defendidos bastiones de la autonomía militar, absolutamente cerrado a cualquier intervención del ministerio de la Defensa o del ministerio de la Educación y permanece impermeable para las investigaciones que desde la academia se pretendan sobre el asunto.  re esto nos hemos referido en la presentación anterior², **durante la mañana del día de hoy.**

Pero también es necesaria la adecuación de los ministerios de la Defensa para el ejercicio eficiente y eficaz del sistema de la Defensa. En efecto, los ministerios son los sistemas nerviosos que conducen y transforman la voluntad

2. "Algunas consideraciones sobre la profesionalización del personal de la Defensa".

del ejecutivo nacional en acciones concretas. El ministerio, como sistema nervioso, conecta el centro de las decisiones nacionales con los músculos del estado, es decir, con las estructuras burocráticas permanentes abocadas a una función específica, más concretamente, establecer el contacto entre el ejecutivo nacional y las Fuerzas Armadas en relación a la Defensa. Para que ese sistema nervioso funcione en consonancia con la democracia y como adecuada respuesta a los desafíos del mundo actual en sistemas regionales basados en la interdependencia compleja, son necesarios cuadros civiles muy bien formados para abocarse a la gestión de la Defensa, ya que estos nervios son los conductores del elemento político que le da la consistencia a la Defensa.

Antes de continuar es preciso hacer una primera distinción entre “conducción política de la Defensa” y “empleo político de las Fuerza Armadas”. Una cosa es conducir políticamente a la Defensa, lo que significa dar el sentido político al ejercicio de la Defensa y otra, muy diferente, es emplear a las Fuerzas Armadas para auxiliar al ejercicio administrativo del gobierno de turno o apoyarlo políticamente. El empleo de las FFAA en acciones subsidiarias, convocadas por la urgencia del caso o la emergencia de una situación, cuando estas acciones no son estrictamente puntuales, temporarias o provisorias, es decir, cuando se torna rutinario, aunque normalmente justificado por un déficit del Estado para atender aquella emergencia, no apenas no fortalece los Estados, sino que los debilita, los enflaquece aún más. En efecto, con el empleo de FFAA reforzando un sector debilitado del Estado, se puede llegar a pensar que este cuenta con una estructura suficiente para satisfacer determinadas demandas de la sociedad, ya que de fato, esas demandas pueden ser satisfechas. Sin embargo, en realidad, en esos casos las FFAA están meramente substituyendo un sector del Estado deficiente, desempeñando una función que no le es específica y para la cual se tiene que preparar, entrenar y equipar. Mientras tanto, aquel sector del Estado, específico para atender aquella demanda y que fue substituido por las FFAA, permanecerá sin la atención del Estado, sin los recursos, sin las condiciones, sin el entrenamiento y sin el preparo para tornarlo operante y eficiente. Por otro lado, el empleo de los militares en funciones que no son las específicas, puede llevar a la idea errónea de que se poseen FFAA muy capaces de auxiliar al Estado en sus necesidades cuando, en realidad, para realizar aquellas tareas auxiliares, los militares deben alejarse de las que le son precipuas, es decir, prepararse,

condicionarse, entrenarse y equiparse para desempeñar las funciones que no son las específicas dentro del sistema de la Defensa, es decir, la guerra. Por lo tanto, no solamente no son fortalecidos aquellas estructuras del Estado que pueden generar vulnerabilidades, sino que también se desvirtúa una de ellas, la de la Defensa, empleando su medio específico (aunque no el único, nunca está demás repetir), las FFAA, en una misión auxiliar y no específica, lo que le resta aplicación y especialización para las específicas. Emplear las FFAA en funciones que no son las específicas es el mejor y más corto camino para desprofesionalizarlas. En pocas palabras, tratando de resolver una vulnerabilidad del Estado, ella se perpetúa y se abre el camino para la precarización de las FA en su función precipua.

La conducción política y democrática de la Defensa en los países de América del Sur solo será posible con FFAA preparadas, armadas y dedicadas a sus funciones específicas, con completo control civil sobre los militares y con eficiencia civil en la gestión de los asuntos de la Defensa. Con Carlos Gutiérrez, que nos acompaña en esta mesa, Ernesto López que está de embajador de Argentina en Guatemala y Julián González de Uruguay, escribimos recientemente un libro intitulado *Control civil sobre las Fuerzas Armadas y la Política de Defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*.³ Allí analizamos los casos particulares de esos países y realizamos algunas comparaciones entre ellos. Concluimos que las diferentes transiciones habían influenciado y hasta definido más o menos el perfil de las relaciones entre civiles y militares y que también regularon la forma en que los civiles fueron asumiendo gradualmente la conducción política de la Defensa. Cuando reclamamos la “conducción política de la Defensa” para los civiles, estamos reivindicando el retorno al lugar natural de las cosas. No se trata de una reivindicación revanchista con relación a los militares ni radicalismo civilista, la conducción política de la Defensa apunta a una cuestión central e incuestionable del Estado: la naturaleza de la Defensa no es militar, sino política. Justamente porque la Defensa es política, la comprensión de la Defensa solo puede ser política. Hay países cuyas constituciones admiten

3. Ernesto López (editor) *Control civil sobre los militares y política de defensa en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Buenos Aires: Altamira, 2007. Existe una edición en portugués: Héctor L. Saint-Pierre (organizador) *Controle civil sobre os militares e política de defesa na Argentina, no Brasil, no Chile e no Uruguai*. São Paulo: Editora UNESP, 2007.

o no tienen objeciones a que militares puedan ocupar el puesto de ministro de la Defensa. Aún en esos casos, esos militares no estarán en ese puesto como militares, mas como políticos, no tendrán la comprensión cabal del ministerio como militares, sino como políticos, porque la comprensión de la Defensa solo se abre a la percepción política, por lo tanto, o ese militar en puesto de ministro de la Defensa tiene una comprensión y actitud política en su puesto o no tiene ninguna.

No estoy siendo nada original: el general prusiano Carl von Clausewitz, a comienzo del siglo XIX, afirmó, de una vez para siempre, que la naturaleza de la guerra es puramente política (lo que muchos militares aún no han entendido cabalmente), que cuando se inicia una guerra no cesa la política, apenas muda la gramática, en lugar de los documentos y mensajes diplomáticos, se emplean los combates y batallas, pero la lógica permanece única y la misma: la lógica de la política. Es diferente la conducción *en* la guerra, de la conducción de la guerra. La conducción *en* la guerra pertenece al general, al estrategos como diría el griego, mientras tanto, la conducción *de* la guerra es política y pertenece al estadista. La incomprensión de esta realidad es lo que explica por qué se están perdiendo algunas de las guerras contemporáneas. Las guerras llevadas a cabo en la actualidad se perdieron, se están perdiendo y se perderán porque se descuidó la comprensión política de esas guerras. Ustedes deben conocer mejor que yo el anécdota sobre la finalización de la guerra de Vietnam: estaban en los procedimientos de firmas de la retirada de los Estados Unidos cuando un militar norteamericano se mostraba bastante incómodo con la situación, ya que le había tocado en suerte tener que firmar la retirada de las tropas (cosa que a ningún militar le agrada, claro). Visiblemente irritado con la situación se dirige a un comandante vietnamita y le dice algo como “bueno, pero al final nosotros ganamos todos los combates y ustedes no vencieron ninguno” a lo que el comandante vietnamita, después de una breve reflexión le respondió “es verdad, no ganamos ningún combate, pero eso es irrelevante”.

¿Por qué puede ser irrelevante la victoria en el combate? Porque en el caso de la guerra de Vietnam, a pesar de que los combates militares estaban siendo realizados en el sudeste asiático, la verdadera guerra, el peso político de la misma, estaba siendo librada en los Estados Unidos. Obnubilados por las victorias militares, los americanos habían perdido de vista el sentido final de

la guerra, que en todos los casos es la realización de la paz. El objetivo de la guerra, que en términos generales es la imposición de la voluntad al enemigo, solo puede ser realizada en una situación de paz. Por eso, la reflexión que conduce el planeamiento de la gran estrategia nunca concluye en la victoria militar, pues esta es apenas el medio necesario para imponer la voluntad, sino que comprende todas las acciones, desde el inicio de las hostilidades hasta la armonización con el enemigo resignado a someterse a la voluntad del victorioso. En efecto, como dice Lidell Hart, “Mientras el horizonte de la estrategia es limitado por la guerra, la gran estrategia mira más adelante, preocupándose con los problemas de la paz subsecuente. Utiliza los instrumentos necesarios a la conducta de la guerra y procura evitar los daños, teniendo en vista la paz, preocupándose con la seguridad y la prosperidad”⁴. Si el pensamiento estratégico se fija apenas en la victoria militar es posible que sea alcanzada, pero ella podrá también llevar al fracaso de la guerra si no se tiene permanentemente claro el objetivo político, que no puede ser otro que la imposición de la voluntad al enemigo en una situación de paz (el objetivo de la guerra no es imponer la voluntad, sino desarmar y retirar la voluntad del enemigo para instalar la propia, este sí es el fin de la política por el que la guerra fue declarada⁵). No son pocas las veces que una rotunda victoria militar en un combate lleva directamente a perder la guerra,⁶ sobre todo cuando se olvida su naturaleza esencialmente política. Ya en el siglo V A.C. Sun Tzú decía que “Obtener cien victorias en cien batallas no representa el máximo de habilidad del comandante. El máximo de habilidad es subyugar al enemigo sin luchar”⁷. La constatación de esa máxima por la negativa puede ser encontrada en la célebre frase de Pirro, quien en el siglo III a.C. y después de una sacrificada victoria sobre los romanos exclamó “¡otra victoria como esta y perderemos la guerra!”.

-
4. LIDELL HART, B.H. *As grandes guerras da história*. São Paulo: IBRASA, 2005, pag. 407 (traducción nuestra).
 5. CLAUSEWITZ hace la distinción claramente. El fin de la guerra es político y consiste en imponer nuestra voluntad al enemigo; el objetivo de la guerra es desarmar al enemigo y retirar la voluntad de resistir a nuestra voluntad. Ver de este autor *De la Guerra*, edición clásica, especialmente el libro I “La naturaleza de la Guerra” y el Libro VIII “El plano de la guerra”.
 6. Ver de LUTTWAK, E. *Para Bellum. La estrategia de la paz y de la guerra*. Madrid: Siglo XXI, 2005. Especialmente la Primera Parte, donde muestra como en la guerra los signos son muchas veces cambiados y una victoria puede llevar al fracaso en la guerra y viceversa.
 7. SUN TZU *El arte de la guerra*. III.- Estrategia Ofensiva, 3.-. Edición clásica.

Pero el problema de comprender la específica naturaleza de la guerra y de la Defensa no se le puede imputar a la sociedad, preocupada como está por tantas otras cosas. No se puede exigir que los integrantes de nuestras sociedades sean todos especialistas en estos temas. Al contrario, es nuestra obligación comprender estos temas para explicárselos didácticamente a la sociedad y tomar cuenta de los problemas de gestión que estos temas acarrearán. Ese es nuestro problema, somos los académicos y los militares que tenemos que dedicarnos a estudiar esos temas, que tenemos la obligación de traducirle a la sociedad la comprensión de un fenómeno extremadamente complejo, como es la guerra y la Defensa. Somos nosotros que debemos tomar consciencia de antemano de que estamos en un mundo incierto, imprevisible, anárquico e inseguro, un mundo peligroso. Pero que justamente por eso debemos estudiar, analizar, comprender la realidad que nos toca vivir para aumentar la previsibilidad y asegurar la correcta comunicación con nuestros vecinos. Estudiar la historia y la teoría de la guerra, los conceptos centrales de la Defensa, los métodos de análisis y de medición de las magnitudes de la Defensa es parte de nuestro compromiso como académicos comprometidos, políticos responsables y militares dedicados.

La idea es llegar a una nomenclatura común, a conceptos unívocos que garanticen la comunicación científica sobre nuestro tema, tornar nuestro tema científico. Aún nuestro tema es mal visto dentro de las academias, se reconoce el monopolio militar sobre los mismos, pero poco se hace para formar los cuadros que puedan discutir ese monopolio. Los pocos académicos que se dedican a estos temas todavía sufren una dupla discriminación: por un lado, son vistos con desconfianza por los militares, que los ven como intrusos en un tema que ellos consideran específicamente militar y, por otro, son vistos por sus colegas de academia como militaristas, fascistas y belicosos. Por eso, una de las acciones prioritarias en América del Sur es tratar de consolidar la dignidad epistémica de nuestros temas y conseguir el reconocimiento académico de estos estudios. La región sudamericana está menesterosa de cuadros académicos especialistas en estos temas. Ellos son necesarios para, por un lado, auxiliar a los gobiernos a adecuar la formación de los militares para las demandas actuales de la Defensa y, por otro, formar los técnicos que podrán gestionar de la manera más eficiente posible las cuestiones de la Defensa.

Es en este sentido que aprovecho esta reunión del Consejo de Defensa Suramericano para presentar mi propuesta de construcción de una Comunidad Epistémica de la Defensa Suramericana.

Esta construcción sería realizada por medio de la ampliación de cupos en un curso ya existente de postgrado strictu sensu que funciona en el Brasil. Este curso es reconocido por el Ministerio de la Defensa y el Ministerio de Educación brasileros. El curso en cuestión ya tiene cuatro años de vigencia y ya formó los primeros cuadros académicos dedicados específicamente al tema de la Defensa. El curso, con característica y reconocimiento internacional, está concentrado en el área de “Paz, Defensa y Seguridad Internacional” para obtención de los grados de Magister y Doctor académico en Relaciones Internacionales. La idea que propongo ahora es ampliar el número de cursantes para incluir a uno o dos cursantes provenientes de cada uno de los países integrantes de la UNASUR. Considero este un medio eficaz para contribuir en la consolidación de la Comunidad Epistémica de Defensa en el ámbito del Consejo de Defensa Suramericano.

Para realizar este proyecto contamos con un cuerpo docente de gran prestigio internacional que, para este caso, será apoyado por renombrados profesores visitantes de diversos institutos de elevado nivel e prestigio mundial. Para alcanzar con solidez y eficiencia toda la región de la UNASUR, contamos también con el apoyo de varios grupos y redes latinoamericanos que ofrecen su estructura para facilitar y viabilizar la realización del curso con excelente nivel. Entre ellos, el Observatorio Suramericano de Defensa y Fuerzas Armadas⁸ que reúne, en un proyecto suramericano, algunos de los mejores académicos, centros e institutos académicos dedicados al tema en la mayoría de los países de América del Sur y la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL) que es una prestigiosa Red de Redes del área de Defensa y Seguridad de América Latina que congrega a la mayoría de los estudiosos de estos temas en el continente y que es bastante conocida por todos los aquí presentes, pues, además de organizar la contribución de la sociedad civil a las Conferencias de Ministros de la Defensa del Hemisferio, en la última

8. Consultar:http://www.gedes.org.br/produto.php?acao=exibirProdutos&tipo=download&idcat=9&produto=Observat%C3%B3rio%20Cone%20Sul%20de%20Defesa%20e%20For%C3%A7as%20Armadas&pagina=produtos&criacao_de_sites=elisesb_pontocom

reunión en Canadá fue presentado uno de sus productos: el *Atlas comparativo de la Defensa en América Latina*⁹.

Sin restricciones políticas ni ideológicas, el curso se orientará únicamente por los valores de Democracia, Conducción Política de la Defensa, Consolidación de la Confianza Mutua y la Paz regional. Congregando alumnos provenientes de cada uno de los países del UNASUR y por su metodología presencial de convivencia obligatoria entre los cursantes, además de ser el mejor camino para la formación de cuadros académicos para el enseñanza y divulgación de los temas de Defensa en América del Sur, este curso se constituirá, desde su inicio, en una eficaz medida de construcción de la confianza mutua entre los miembros del CDS. Sus objetivos básicos serían:

- Formar posgraduados stricto sensu (en grado de magister y doctores académicos) con conocimientos de alto nivel en Teoría de la Guerra y de la Estrategia, Relaciones Civil-militares, Resolución y Prevención de Conflictos, Conducción Política y Administración de la Defensa, Seguridad Cooperativa Sub-regional, para satisfacer la creciente demanda de investigadores, docentes y asesores especializados en esta área de Estado.
- Ofrecer al CDS un instrumento de formación de cuadros académicos para difundir y democratizar los estudios y los temas de la Defensa en la sub-región.
- Preparar, especializar y actualizar funcionarios públicos, capacitándolos para el ejercicio pleno de la correcta administración de la estructura estatal de la Defensa en el ámbito del CDS.
- Criar y fomentar, desde su inicio y por su peculiar metodología de estudios, un eficiente y eficaz instrumento de construcción de la confianza mutua entre los países miembros del CDS.

Con esta propuesta no serán resueltos todos los problemas relativos a la Defensa en América del Sur, pero creo que con el funcionamiento del mismo

9. Consultar: <http://atlas.resdal.org.ar>

durante algunos años podremos contar con un grupo de académicos bien formados y mutuamente conocidos, formados en los valores de la Democracia, la conducción política de la Defensa y militantes de la paz regional. Esos cuadros serán fundamentales para reproducir sus conocimientos en todos los países, formar una red de académica que subsidie con sus conocimientos al CDS. También podrán ayudar a gestionar la Defensa en los países de la región o inclusive cooperar en la especialización de los cuadros funcionales para los ministerios y en la discusión del sistema educativo de las FFAA de la región. Ni preciso enfatizar la importancia que tendrá ese curso como una eficiente y eficaz medida de confianza mutua entre los países del CDS. Espero que a partir de esta, es que es apenas una idea (aunque la venimos discutiendo y madurando hace un buen tiempo en mi universidad y con varios colegas de los países del CDS), podamos recibir las criticas, observaciones y sugerencias para transformar esta propuesta en un curso de excelencia académica en el área de la Defensa para nuestra región.

Conducción política de la Defensa. El caso de la Política de Defensa de Chile

Doctor Carlos Gutiérrez
Director del Centro de Estudios Estratégicos
(CEE), Chile.

Licenciado en Historia, magíster en Ciencias Sociales, diplomado en Sociología Militar, magíster en Ciencias Militares, pos título en Administración y Defensa Hemisférica y candidato a doctor en Estudios Latinoamericanos. Coordinó la Sección Chile del Observatorio Cono Sur, coordinador de la Sección Chile del Observatorio Vecinal (Perú, Bolivia, Chile) es miembro de la RESDAL y del Proyecto Iberoamericano ADEFAL del Instituto Gutiérrez Mellado de España. Tiene artículos y libros publicados en varios países. Actualmente dirige el Centro de Estudios Estratégicos de Chile.

Uno de los pilares de la transición y consolidación de la democracia en nuestra subregión, ha estado puesto en la gestión de la Defensa y en la modernización de su instrumento ejecutivo que es el Ministerio de Defensa, a través del cual ejerce su dirección la Presidencia de la República.

Ha sido un factor sensible de las transiciones, particularmente las que dieron por superada a los gobiernos militares, debido a la fuerte influencia del sector castrense en materias consideradas tradicionalmente propias, reductos de su ejercicio profesional y donde se plasmaban con mayor énfasis las definiciones de seguridad nacional y su correspondiente ambiente de secretismo y sospecha institucional. Por esto, se transformó en un espacio de disputa entre el mundo militar y el mundo civil, como el intersticio destacado del conflicto entre autoritarismo y democracia.

La experiencia de la transición chilena es en este sentido bastante ejemplificadora, puesto que su carácter transaccional hizo que los militares y su liderazgo más visible mantuvieran áreas de influencia y percepción social bastante altos, lo que les dio altos márgenes de maniobra y presión sobre la política democratizadora, y el tipo de relaciones civil-militar que se aspiraba a consolidar desde el mundo civil.

Los militares, que habían ejercido el poder autoritario, pero que habían sido desplazados del gobierno se aferraban a espacios de poder desde donde podían proyectar su experticia profesional y seguir siendo un factor importante del acontecer político y por lo tanto vigilantes de su estatus y de la dinámica democratizadora.

Los civiles, que asumían con el gobierno de transición democrática, se plantearon una tarea prioritaria en ejercer una conducción política y civil en el área de la Defensa, justamente para dar un giro en la presencia agobiante de los militares y para efectos de demostración de la preeminencia del factor civil en las relaciones con los militares, demostrando que era posible y necesario darle una nueva gobernabilidad a una materia de estado compleja y sensible, tanto por los impactos en las definiciones político-estratégicas de Estado, como en el ejercicio de las relaciones civiles-militares y la búsqueda de una subordinación real y efectiva al mandato democrático.

De esta forma, por la preeminencia de este conflicto principal es que la agenda del sector Defensa estuvo contaminada fundamentalmente por la tirantez entre civiles y militares y por las correspondientes visiones de mundo que transportaban, tanto de las políticas específicas como de aquellas grandes definiciones atingentes al Estado.

Mientras que los militares deseaban mantener un reducto que garantizase una presencia militar, una definición doctrinaria de seguridad nacional y una consolidación de su autonomía respecto del poder político temporal, los civiles que asumían con el gobierno democrático, buscaban la subordinación al poder civil democrático, la incorporación de los civiles a la conducción del sector Defensa y el tránsito a concepciones más plurales de una concepción nacional de seguridad.

En definitiva, la conducción y la gestión de la Defensa se transformaron en un lugar de disputa del control civil sobre lo militar y en la escena propicia para evaluar los avances en la consolidación de la democracia.

Esto fue una demostración evidente que el Ministerio de Defensa y su consecuente accionar político en la gestión de la Defensa, fue un lugar propicio para la articulación de relaciones entre el mundo civil y militar, para asentar

el liderazgo civil en la conducción de una política de Estado, con la consiguiente legitimación de la subordinación militar.

Estas tareas y tensiones por asegurar la conducción política de la Defensa, en alguna medida siguen siendo ocupaciones permanentes del liderazgo político civil, que no deben ser descuidadas ni subvaloradas, sino fortalecidas y profundizadas en aras del más efectivo ejercicio democrático.

I. Claridad de los Objetivos

Un postulado fundamental para la gestión de la Defensa en el marco democrático tiene que ver con la claridad de objetivos y la prosecución del fin último que es garantizar la seguridad del Estado-nación, a partir de su integridad territorial y la soberanía nacional, a través del marco institucional que fija la Constitución Política del Estado.

Para esto se requiere como condición previa el arco de definiciones respecto del paradigma de seguridad que el Estado acepta y propicia, del cual emanará una definición respectiva de la Defensa que se necesita y se promueve. Esta definición será el basamento sobre el cual se construirá articulada y lógicamente el conjunto del edificio conceptual y material de la Defensa.

La experiencia chilena sobre este itinerario es algo errática, puesto que se tuvo que obrar sobre la marcha en la construcción de la arquitectura institucional y las definiciones específicas, ya que había una gran hegemonía del pensamiento generado durante la dictadura, que a su vez tenía una gran presencia en las instituciones armadas, y los pocos centros de estudio existentes.

Bajo estas condiciones se llevó adelante la experiencia de construcción del primer Libro Blanco de la Defensa, el año 1997, que fue esencialmente un nuevo artefacto de la transición y de las relaciones civiles-militares, que por entonces seguía copando la agenda del Ministerio de Defensa. Poco se logró avanzar en el objetivo democrático de dotarse de una renovada concepción de seguridad y Defensa, más acorde a los nuevos tiempos nacionales y globales, que paulatinamente dominaban la escena politológica y estratégica, y en cambio se llegó a definiciones de compromiso que no alteraban sustantivamente el pensamiento conservador dominante.

Lamentablemente esta situación se prolongó por varios años más, y podríamos decir que recién en el año 2002, con el segundo Libro de la Defensa, se tuvo la oportunidad de avanzar en una concepción de la Defensa y en cierta claridad de objetivos que se querían plantear para el sector, generando ideas fuerza, algunas todavía en pugna con el viejo régimen (como era el debate sobre los conceptos de seguridad y las modalidades político-estratégicas), además de involucrarse en mayor grado en los propios procesos de modernización de las fuerzas, así como de ámbitos fundamentales de la institucionalidad ministerial.

Este espacio de indefinición estratégica significó que un cúmulo de reformas parciales se encontraran habitando sin un marco conceptual global e integrador, y por lo tanto en muchas ocasiones con grados de inconexión entre sí. Se tenían las piezas de un puzzle dispersas, sin contar con la imagen de la figura que debían constituir. Esto le ha quitado una gravitación mayor a las reformas específicas, así como un ritmo y una secuencia lógica.

II. Secuencia de las acciones

Un proceso ordenado y coherente requiere que exista una construcción lógica y secuencial de las acciones y reformas que necesitan implementarse en la conducción de la Defensa. Después de las definiciones conceptuales sobre el paradigma de seguridad y del horizonte estratégico, debieran planificarse los ámbitos que requieren ser intervenidos, construyendo con ellos una periodización y una escala de complejidad respectiva.

De lo contrario, nos encontramos con las consecuencias descritas en la variable arriba especificada, que tiene que ver con una profusión de reformas que no logran sistematizar un proyecto coherente.

La mecánica debiera ser partir del marco general que asuma una visión de contexto, para desde allí realizar las modificaciones acordes a ese diseño global. La secuencia de acciones debiera ser una materia de abordaje, que nos hablara de la existencia de una Plan General de Modernización que tuviera una claridad de objetivos y metas a lograr, en plazos definidos y con evidentes indicadores de desempeño.

Desde este punto de vista la modernización del Ministerio debiera ser la primera iniciativa a impulsar, para después asumir los proyectos respectivos de las fuerzas y seguidamente de los elementos de apoyo y tareas multilaterales que complementan la estructura vertebral de la Defensa.

Una secuencia clara de acciones no es un asunto menor, puesto que como todo desarrollo de un modelo complejo de política pública, la correcta articulación de sus partes pasa a ser un factor determinante del éxito y de la proyección de un asunto público en forma.

Podemos apreciar en el cuadro de la página siguiente, la evolución de los proyectos ligados a la Defensa realizados a lo largo de los gobiernos democráticos: Como podemos apreciar hay una evolución algo arrítmica, puesto que hay proyectos de modernización de las Fuerzas Armadas que son anteriores a procesos fundamentales a nivel de la gestión ministerial, y dentro de estos, el más atrasado es justamente el que fija el marco institucional del ministerio, su organigrama y funciones respectivas.

Los proyectos parciales han tenido una dinámica propia, sin el entorno conceptual que la abarque y sin establecer diálogos y vasos comunicantes entre sí, a tal punto que en algunos casos hay cierto grado de desajuste entre ellos. A esto nos referimos cuando hablamos de la necesidad de una mirada prospectiva y global y un tratamiento de sistema, para abarcar el todo y las partes y la necesaria secuencia entre ellas.

III. Conducción civil real

La conducción del sector Defensa debe ser imperiosamente ejercida por un profesional civil. Esta larga controversia en los sistemas políticos democráticos, se ha inclinado progresiva y consensuadamente por asentar la conducción civil, a la que debemos agregarle la connotación de democrática, para ser más categórico con el perfil y la sustancia que debe adquirir el ejercicio del gobierno frente a las Fuerzas Armadas y el conjunto de iniciativas y demandas que se generan en la política de Defensa.

La cuestión de la investidura del conductor ministerial no es un asunto baladí, principalmente por dos razones.

PROYECTOS LIGADOS A LA DEFENSA

PAIS	PRESIDENTE	INSTRUMENTO	AÑO	INICIATIVA
	Patricio Aylwin	Plan Alcázar	1992	Plan de Modernización del Ejército
Chile	Eduardo Frei		1997	Libro Blanco I
	Eduardo Frei		1998	Plan de Modernización de la Armada
	Ricardo Lagos	Plan Bicentenario		Plan de Modernización de la Fuerza Aérea
	Ricardo Lagos		2002	Libro Blanco II
	Ricardo Lagos	Ley N° 19.806	2002	Ley Orgánica Constitucional de las FFAA
	Ricardo Lagos	Ley N° 19.974	2004	Ley de Inteligencia
	Ricardo Lagos	Ley N° 20.045	2005	Ley sobre Servicio Militar
	Ricardo Lagos	Ley N° 20.064	2005	Ley Justicia Militar
	Michelle Bachelet		2007	Operaciones de Paz
	Michelle Bachelet		2008	Soldado profesional
	Michelle Bachelet		2009	Ministerio de Defensa
	Michelle Bachelet		2009	Ley de financiamiento

La primera de ella es de tipo doctrinal, esto quiere decir que la subordinación de lo militar y los asuntos referentes a la Defensa es al conductor político estratégico, a la Constitución y al Gobierno electo democráticamente, que es representado en una figura civil que encarna la soberanía popular. De igual forma que la Guerra es ante todo un acontecimiento político, la Defensa es una decisión política que tiene, entre otros, contenidos militares que se subordinan a los intereses y estrategias nacionales de la conducción estatal.

El uniformado detenta el uso legítimo de la fuerza, otorgado legalmente por el Estado, para la Defensa de éste y en el contexto de una definición constitucional ajustada en el marco del derecho. Por lo tanto y atendiendo al carácter de la organización militar, con una predominancia objetiva de la disciplina y la estructura jerárquica, es incompatible el doble cargo de funcionario de la institución militar y jefe político del Ministerio correspondiente, atendiendo a la doble faz de juez y parte del proceso de elaboración de decisiones políticas y técnicas en el ámbito de la Defensa.

Una aseveración doctrinaria de un modelo democrático promulga la diferenciación taxativa entre ámbitos de ejercicio de sus funciones y prerrogativas políticas, donde lo militar siempre será subordinado al poder civil y no tendrá esferas de roce con las decisiones de los organismos políticos. La clásica concepción republicana romana, no solo dejaba en manos de líderes civiles la conducción de la guerra y las fuerzas, sino que incluso impedía la entrada de los ejércitos en forma a la ciudad, como una forma de asentar la total preeminencia de lo civil y de lo político.

La segunda es de tipo simbólico, en el sentido de que la política y su representación en el régimen democrático es esencialmente un ejercicio civil, a la que están convocados todos los ciudadanos, incluidos los de uniforme, pero en tanto sujetos con derechos políticos, y no como ejecutores de la fuerza del Estado. La imagen de subordinación al conductor civil es una señal muy potente para la educación cívica de los uniformados, puesto que allí está representado el cuerpo social soberano.

La batería simbólica con respecto a la predominancia de lo civil debe ser elocuente, para que exista una aceptación sustantiva de ésta por parte de la simbología militar, y evitar caer en la tentación del prurito protocolar militar

que pudiera obnubilar al mundo civil y dejar un espacio de ambigüedad en la directriz fundamental.

IV. Estabilidad en la conducción

Una variable importante tiene que ver con la necesaria estabilidad del conductor ministerial y de su idoneidad para el ejercicio político y temático sectorial. No puede soslayarse ni trivializarse la demanda por una dirección profesional frente a un sector de política pública que cada vez más se caracteriza por una alta calificación de conocimiento, que necesita de aspectos técnicos, políticos, científico-tecnológicos, con énfasis multidisciplinarios y miradas de mediano y largo plazo.

En esta dirección, al igual que otros sectores de desarrollo nacional, se requiere de miradas y perspectivas con horizontes más estratégicos, para lo cual es clave una estabilidad funcionaria y generación de planes con funcionalidades mixtas, de satisfacción de requerimientos coyunturales y mejoras continuas en plazos intermedios, imbuidos de una misión final.

Para este caso la experiencia chilena es contradictoria. Porque ha tenido períodos de mucha estabilidad, con otros de sobre exposición coyuntural a propósito de criterios de política contingente, que han hecho muy fluctuante la sistematicidad en la organización y generación de sus proyectos políticos, prolongando en algunos casos en forma excesiva aspectos claves de su modernización.

La secuencia de los Ministros de Defensa ha sido la siguiente: (ver cuadro siguiente).

Esto da una secuencia de 11 Ministros para 19 años de gobiernos democráticos de la Coalición de “Concertación por la Democracia”, por lo tanto con un promedio de 1,7 años por Ministro. Pero puede observarse que los períodos más prolongados fueron en el primer y segundo gobierno de transición (Patricio Aylwin y Eduardo Frei), donde hubo Ministros que estuvieron 4 años en la conducción de su cartera, Patricio Rojas y Edmundo Pérez, donde justamente el esfuerzo principal no era necesariamente la creación y gestión de materias estrictamente de Defensa, sino la normalización de las

relaciones civiles-militares, después de una prolongada dictadura militar y por lo tanto una total apropiación de una política tan sensible, como lo era el ámbito de la Defensa.

Pasados dos períodos de cuatro años (1990-94 y 1994-98), viene uno de muchas fluctuaciones, que va de 1998 al 2000, en que pasaron tres ministros que no lograron impactar en alguna determinación fundamental para el sector. Corresponde con el acontecimiento de la salida definitiva del liderazgo pinochetista, liberando a la institución militar de tan pesada conducción y abriendo un paulatino recorrido por el sendero de la discusión y desarrollo de políticas en el ámbito de la Defensa.

A partir del año 2000, con el inicio del gobierno del Presidente Ricardo Lagos y posteriormente de la Presidenta Michelle Bachelet, los Ministros de Defensa están por períodos de dos años, lo que significa una semi estabilidad, que también es contradictoria con la total continuidad a nivel del ejecutivo y sus respectivas visiones específicas sobre el sector.

El problema presentado es que cada ministro que asume la cartera transporta sus propios equipos humanos, de mayor cercanía y confianza, ocupando cargos de directa responsabilidad; también asigna énfasis distintos, dependiendo de sus formaciones y sensibilidades, no teniendo siempre una total compatibilidad con los esfuerzos anteriores y los proyectos que ya se encontraban en marcha, lo que impactó negativamente en varias iniciativas legislativas y de modernización que fueron sistemáticamente postergadas. A esto deben sumarse los propios estilos de trabajo, que en varias ocasiones significaron un tensionamiento de los climas organizacionales y desgaste del recurso humano más permanente en la función ministerial.

Otro aspecto que también ha tenido un impacto negativo en la conducción del Ministerio es la idoneidad técnica y política del Ministro. Lo que para otros sectores del gobierno central son materias evidentes, no necesariamente se aplica al Ministerio de Defensa y ha sido una crítica histórica de las Fuerzas Armadas, que en ocasiones ha tenido una base de realidad bastante grande, y se transforma en un flanco débil de la argumentación sobre la impropia conducción civil de la Defensa.

De los 11 Ministros que han ejercido el cargo, podemos concluir que tan solo 4 de ellos habían tenido algún tipo de experiencia anterior, formación

PRESIDENTE	MINISTRO	PERIODO
Patricio Aylwin	Patricio Rojas	1990-1994
Eduardo Frei	Edmundo Pérez	1994-1998
	Raúl Troncoso	1998
	José Guzmán	1998
	Edmundo Pérez	1999
Ricardo Lagos	Mario Fernández	2000-2002
	Michelle Bachelet	2002-2004
	Jaime Ravinet	2004-2006
Michelle Bachelet	Viviane Blanlot	2006-2007
	José Goñi	2007-2009
	Francisco Vidal	2009

académica o vinculación lateral con estas políticas sectoriales. El Ministro Fernández antes de su cargo como Ministro había sido Subsecretario de Aviación; la Ministra Bachelet había estudiado un post grado en Defensa en la Academia Nacional de Estudios Político Estratégicos de Chile (ANEPE) y posteriormente un curso en el Colegio Interamericano (Washington); el Ministro Goñi había tenido un largo desempeño profesional y político en el área de relaciones exteriores como embajador en distintos países; el Ministro Vidal fue aspirante a oficial cuando joven y tiene una curiosidad muy manifiesta por lo militar.

Del resto de los Ministros, solo podemos destacar que han sido colaboradores de confianza de los respectivos Presidentes en el ámbito político, con disímiles experiencias al respecto, con ausencia total de estudios relativos al tema, ninguno proviene de las ciencias sociales o estudios internacionales que podrían haber reciclado en su ejercicio ministerial y que muy por el con-

trario, en algunos casos, su total lejanía con el mundo militar y la temática de Defensa significaron tensiones y retrocesos inexplicables.

De esta forma, el panorama global del período es contradictorio. Un mismo proyecto político que ha ejercido por largo tiempo la conducción del Estado, no tuvo la plena capacidad para dotar de la misma estabilidad a la conducción del sector Defensa, significando en un cierto sentido un estancamiento y una evolución irregular de su modernización.

V. Relaciones con la Política Exterior

Una definición consensuada en el ámbito político tiene que ver con la subordinación de la política de Defensa a la política exterior del Estado, en cuanto sus objetivos tienen que ver con la seguridad exterior y el resguardo de la soberanía nacional.

La proyección internacional de los estados requieren de definiciones claves en el ámbito de la seguridad, particularmente relacionadas con su componente humanista, así como del rol que piensan jugar en el tablero global, cooperando para la estabilidad y paz, particularmente en espacios regionales que sean sensibles para el propio desarrollo nacional.

Por lo tanto, hoy en día, definiciones en política exterior cruzan frontalmente por decisiones en el terreno de la proyección de la seguridad internacional, lo que exige de una coordinación muy estrecha con Defensa, a partir de los requerimientos que emanen de los compromisos externos, así como del tratamiento de conflictos que puedan significar amenazas o riesgos al Estado.

Esta definición no ha sido siempre fácil de cumplir, y muchos casos de experiencias nacionales hablan de tensiones entre ambos componentes de la política de Estado. En esta materia, el caso chileno también nos brinda ejemplos muy notorios de contradicciones al respecto y falta de diálogo interagencial para abordar problemas comunes.

La existencia de una muy profusa diplomacia militar, y que en todos los sentidos debiera ser estimulada, requiere de una afinidad y manejo detallista muy alto para que sea un complemento de la política exterior manejada

desde los Ministerios de relaciones exteriores, y no se transforme en una competencia, ni en postulados contradictorios.

Recientemente en el caso chileno ha habido notables ejemplos de descoordinación entre ambas esferas y en algunos casos una sobre actuación desde Defensa, que ha complicado el manejo político y civil de la política exterior. La situación de las tensas relaciones vecinales con Perú, han sido un ejemplo de un doble discurso, uno más confrontacional desde Defensa, y uno más dialogante e integrador por parte de relaciones exteriores. Los avatares generados por un ejercicio militar en la zona norte chilena, limítrofe con Perú y la propuesta peruana de un gran acuerdo por la paz y resolución pacífica de conflictos, encontraron respuestas distintas en el gobierno chileno, siendo muy notorio los distintos énfasis que puso cada agencia gubernamental.

En estas materias complejas, de la misma forma que lo militar se subordina al poder civil, las materias de Defensa se subordinan a las definiciones de política exterior del Estado, y debe ser un colaborador permanente y dedicado a aquellos objetivos, que no pueden ser otros que la generación de una convivencia pacífica en el marco del respeto a la soberanía nacional y el estado de derecho internacional.

La proyección de la fuerza fuera de las fronteras nacionales, también deben enmarcarse en los compromisos globales de aseguramiento de condiciones pacíficas para la resolución de conflictos y el alcance de objetivos en el terreno humanitario, dentro de las definiciones de operaciones de paz de los organismos multilaterales legitimados por el sistema internacional.

VI. Participación del conjunto de los sectores

La conducción política de la Defensa tiene una contraparte fundamental, que es la legitimación pública y social de las definiciones adoptadas al respecto. Por eso que es clave que estas concepciones sean públicas, transparentes y participativas.

Se requiere de la participación vital del Poder legislativo como aquel espacio de representación republicana de la soberanía popular que tiene que tomar

decisiones sobre la configuración y operacionalización de las políticas sectoriales, después de debates informados y contraposición de ideas. El Parlamento es el lugar que la democracia asigna para la generación de las bases imperativas de control y ejercicio del poder soberano.

Debemos revertir una idea asentada en los países de la subregión en cuanto a que al Parlamento no le interesan los temas de Defensa, y por el contrario concentrar más esfuerzos en la generación de iniciativas, en la preparación de cuadros para las asesorías respectivas, y la instalación permanente en la agenda legislativa. La ausencia parlamentaria sobre estos tópicos es una tendencia peligrosa en el objetivo de profundización de la democracia, puesto que evade la responsabilidad política, social y ciudadana en la administración de la política pública y en el correspondiente trabajo de supervisión, control y transparencia de las iniciativas y obligaciones del ejecutivo.

A esta preocupación por la inclusión, debemos agregar a la sociedad civil, que también se ha caracterizado por estar ausente de estas temáticas, lo que ha devenido en caricaturizaciones y simplificaciones sobre el rol de una política de Defensa.

La sociedad civil debe involucrarse en el total del sistema, desde los debates conceptuales generales, las especificidades técnicas, los flujos de recursos, los controles y supervisiones. Es fundamental su aporte para que la Defensa sea una preocupación constante y constitutiva de la sociedad en su conjunto, parte de la cotidianidad de la cosa pública y por lo tanto del flujo democrático.

La sociedad civil tiene mucho que aportar para reflejar la representación de la conducción política de la Defensa. Desde los centros de estudios, desde los recintos académicos, desde las organizaciones sociales, desde los grupos de presión, es decir desde el conjunto de actores que enriquecen la democracia y evitan los encapsulamientos corporativos.

La Defensa, al igual que otras preocupaciones centrales en la vida democrática, debe tener un lugar en la sociedad civil, la que debe permanentemente ejecutar una pedagogía política para su comprensión y ubicación en la escala de valores del juego republicano.

VII. Aseguramiento del control imperativo

El control político de la gestión de Defensa debe gozar de instrumentos que no solo lo hagan eficiente, sino primeramente efectivo a partir del control imperativo que debe regir.

Así como debe existir un control político y simbólico, también debe codificarse este control a través de instrumentos jurídicos correspondientes, modernos y apegados a la filosofía contemporánea del derecho, que asegure deberes y garantías para las personas y las instituciones, basadas en una profunda consideración humanista y democrática.

El control imperativo debe modernizar particularmente los instrumentos existentes para el cuerpo castrense, desde la justicia militar, los reglamentos internos, las definiciones constitucionales. También es imperioso la existencia de las leyes orgánicas de los ministerios, así como cuerpos jurídicos específicos para materias tan sensibles como el desarrollo de la Inteligencia, la participación en misiones de paz y otras iniciativas que prontamente sobrepasarán las fronteras clásicas del trabajo de Defensa y de las Fuerzas Armadas.

En una sociedad en que prima una sensibilidad garantista, es fundamental que el ejercicio de la fuerza tenga marcos jurídicos muy definidos, pero a su vez rigurosos para evitar males y distorsiones mayores, como fue en un período reciente violaciones sistemáticas a los derechos humanos por parte de uniformados.

El control imperativo democrático moderno, exige una actualización en base a esta filosofía reinante, donde no quepa un espacio de duda sobre los márgenes del uso de la fuerza y las responsabilidades personales e institucionales que sobre ella cabe.

Hoy día, el valor fundamental de la vida y la responsabilidad de proteger han pasado a ser principios rectores de los Estados y de las instituciones armadas, por lo que se requiere de una transparencia total en la forma en que son asumidos por los cuadros militares y las instituciones castrenses.

VIII. Financiamiento

El financiamiento de la Defensa es un asunto crucial, tanto por la necesidad de cubrir los requerimientos específicos y necesarios, como por el imprescindible control público de las inversiones realizadas en el sector, a través de la gestión del Poder Legislativo.

Los costos que demanda la Defensa siempre serán objeto de debate y controversia pública, por la singularidad del bien nacional, los altos costos que ésta demanda, la invisibilidad de la satisfacción, los plazos involucrados y la constante demanda cruzada con otras necesidades y bienes públicos.

Por esta misma multiplicidad de factores es que se requiere de una absoluta transparencia a las inversiones del sector Defensa, desde los orígenes de donde emanan las fuentes para estos recursos, en todo el ciclo de gasto e inversión, hasta las cuentas rendidas a los organismos contralores y fiscalizadores.

El conjunto del financiamiento de la Defensa debe emanar de las fuentes normales de financiamiento de las políticas públicas del Estado y estar sujetas a las normativas de aprobación y escrutinio permanente de las mismas instancias. Cualquier ítem que provenga de otras fuentes, que evadan la aprobación parlamentaria y sus correspondientes mecanismos de control significa un deterioro de la democracia y de sus respectivos equilibrios de poderes.

Algunos gobiernos de la región se han obnubilado con mecanismos automáticos de financiamiento del sector Defensa, particularmente lo que tiene que ver con la adquisición de sistemas de armas, apelando al exitoso sistema chileno de Ley del Cobre que otorga el 10 % de las ventas del mineral para el equipamiento de las Fuerzas Armadas.

Pero este mecanismo tiene una base de debilidad democrática evidente, puesto que cercena la responsabilidad de un poder soberano del Estado, y representativo de la soberanía popular, de participar y fijar criterios sobre una política fundamental. Por eso esta visión es un espejismo de eficiencia,

puesto que aparentemente garantizaría recursos financieros en el corto plazo, pero hipoteca el compromiso nacional a largo plazo.

Haber dejado fuera del debate presupuestario al Parlamento durante décadas, ha significado una pérdida importante de socialización y por lo tanto ha encapsulado la política de Defensa, alejándola del ámbito de preocupaciones cotidianas de la ciudadanía.

La tendencia correcta debe estar dada por la plena participación del poder legislativo en el conjunto del proceso, y especialmente en el financiero, ya que de esa forma se involucra en el debate sobre la concepción de Defensa, el diseño de la fuerza necesario y los esfuerzos que el Estado debe procurar para el cumplimiento de esos objetivos.

Nada más alejado de una política eficaz y eficiente, el uso de mecanismos automáticos que solo están al arbitrio de los vaivenes de precios de mercado de los commodities, y alejados del compromiso ciudadano. Por eso, es que todas las iniciativas que están en curso para adoptar esta modalidad de financiamiento debieran ser desechadas tajantemente, así como lo ha reconocido el propio gobierno de Chile, quien ha presentado un proyecto de ley que modifica la actual generación de recursos, terminando con la ley reservada del cobre y siendo cambiada por una modalidad plurianual de aprobación parlamentaria.

Es bueno recordar que el financiamiento es la forma de concretizar una política pública, allí radica la visión y el compromiso que se adquiere al respecto por el conjunto de actores de la democracia, y por eso es clave modificar lo automático por lo participativo.

IX. Conclusiones

Es indudable que la modernización de la gestión política de la Defensa sigue siendo un requerimiento actual, a pesar de los enormes avances en muchos países de la subregión.

Actualmente este proceso se encuentra en una situación dispar entre los países, dependiendo mucho de la profundidad de sus transiciones democrá-

ticas o los nuevos impulsos que han tenido a propósito de nuevos vientos democráticos. Por eso en algunos casos esta dinámica es muy reciente y en otros se lleva un largo camino de experiencias, pero aún así se requiere de una permanente actualización.

Además, es una coyuntura bastante particular, puesto que al proceso evolutivo de modernización hay que agregarle que se pone también al centro del debate algunos tópicos que demandarían su transformación. Por lo tanto el debate girará en torno a los desafíos de modernización o transformación en el área de Defensa.

Los nuevos procesos, como la revolución científico tecnológica en el ámbito de la Defensa, las nuevas amenazas y riesgos, las variaciones en el campo de batalla, los nuevos desafíos en las misiones de las fuerzas, la incorporación de la mujer, los cambios en la relación tiempo y espacio, y así como muchos otros factores, influyen fuertemente en los modelos e instrumentos de control y gestión de la Defensa, un ámbito cada vez más específico, pero al mismo tiempo cada vez más susceptible del escrutinio público y ciudadano.

Por eso que lo más probable es que no solo estemos frente a los desafíos de modernización, sino también de la transformación, y quizás en algunas experiencias nacionales pueden ser los dos procesos que compartan un mismo espacio temporal, por lo tanto hay superposición de uno y otro, generando un limbo conmutativo transicional entre un modelo y otro. Hay que estar abierto a esa posibilidad, porque puede ser mucho más enriquecedor para algunas realidades.

Aún así, el control civil y una gestión eficiente seguirán siendo dos piedras angulares para el desarrollo de una política pública en un marco democrático que cada vez más apunta a ser inclusiva y participativa.

Conducción política y gestión de la Defensa: presente y futuro del sector Defensa en Bolivia

Coronel DAEN
Samuel Pommier Rocha,
Director General de Políticas de Defensa
y Cooperación al Desarrollo Integral,
Ministerio de Defensa de Bolivia

Director general de Políticas de Defensa y Cooperación al Desarrollo Integral del Ministerio de Defensa de Bolivia. Tiene diplomados en Estado Mayor y Altos Estudios Nacionales. Ha sido condecorado con la tercera, segunda y primera clase de "Constancia Militar". Prócer de la libertad Gral. Div. José Miguel Lanza. "Mérito Cnl. Eduardo Avaroa" en el grado de oficial y comandante de la orden. "Colorados de Bolivia" en el grado de Gran oficial. Miembro de la comisión de modernización de las FFAA y vicepresidente de la oficina de coordinación del sector Defensa con la Asamblea Constituyente.

I. Fuerzas Armadas y conflictividad social

En 27 años de sostenimiento del sistema democrático, las Fuerzas Armadas fueron construyendo, no sin dificultad, un importante nivel de confiabilidad en la población boliviana por su apego a la institucionalidad democrática. La subordinación de los mandos militares a la norma fundamental y a las decisiones de las autoridades legítimamente constituidas, se convirtió en la principal garantía de la preservación del orden constitucional.

Si bien el restablecimiento del sistema democrático, significó el alejamiento de las FFAA de las actividades políticas, los gobiernos legítimamente constituidos fueron requiriendo cada vez en mayor medida de las Fuerzas Armadas para resolver situaciones de crisis social que no pudieron ser conjuradas mediante el recurso de medidas políticas.

Por esta causa, el uso de la fuerza militar dejó paulatinamente de ser un hecho excepcional para convertirse en normal, en las situaciones en las cuales el Poder Ejecutivo consideraba amenazado el desenvolvimiento de la gestión gubernamental, utilizándolas en tareas de control interno.

El uso de la fuerza militar, en los períodos gubernamentales anteriores al actual, se describe sintéticamente a continuación:

A. Período 1982-1985

En esta gestión de gobierno, se firmó el primer decreto ordenando la participación de las Fuerzas Armadas en temas relativos al control del narcotráfico. Durante la gestión del doctor Hernán Siles Suazo, las Fuerzas Armadas destinan la mayor cantidad de esfuerzos en las actividades de interdicción al narcotráfico.

El año 1983, la transición hacia la democracia encontró su peor momento, el país experimentó una oleada de conflictos sociales y un clima de inestabilidad política, que derivaron en la renuncia del primer mandatario.

B. Período 1985-1989

La gestión del doctor Víctor Paz Estensoro, comienza con la ejecución de drásticas medidas económicas de ajuste estructural, destinadas a revertir el proceso hiperinflacionario (8.767% el año 1985) que el país venía arrastrando. Estas medidas ocasionaron severas reacciones sociales que determinaron el aumento de la participación militar en cuestiones de control interno.

En esta gestión de gobierno, las Fuerzas Armadas participan en dos estados de sitio. El primero dictado el año 1985, después de darse a conocer la vigencia del D.S. 21060. El segundo, como consecuencia del despido masivo de 23.000 mineros de sus fuentes de trabajo el año 1986. El descontento social consecuente tuvo su mayor expresión en la “Marcha por la Vida”.

C. Período 1989-1993

La gestión de Jaime Paz Zamora disminuyó la participación de las Fuerzas Armadas en cuestiones de orden público. La ausencia de reformas estructurales que afectaron el ya deteriorado clima social, contribuyó al decrecimiento de la utilización de la institución castrense en materia de represión.

Por otra parte, el poder ejecutivo emitió una Directiva Presidencial disponiendo la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo nacional

pero no operativizado plenamente. La lucha contra el narcotráfico experimenta un marcado incremento.

D. Período 1993-1997

Durante la primera gestión gubernamental de Gonzalo Sánchez de Lozada se realizaron reformas político-económicas que profundizaron el sistema neoliberal en Bolivia, dichas reformas tenían la potencialidad de crear problemas sociales de gran envergadura. En este marco, el aumento de la participación de las Fuerzas Armadas se hizo inevitable debido a las reacciones de diversos sectores sociales que rechazaban la política gubernamental de “capitalización” de las empresas estatales. Por otro lado, aumentan visiblemente las actividades militares en la lucha contra el narcotráfico.

E. Período 1997-2002

Durante la gestión del general Hugo Banzer Suárez, la utilización de las Fuerzas Armadas sufre un incremento sin precedentes en lo referente a la lucha contra el narcotráfico, bajo la política de “coca cero”.

El surgimiento de varios focos de protesta social determinaron que las Fuerzas Armadas se convirtieran en un actor fundamental en los distintos escenarios de conflicto al interior del Estado. Dicha conflictividad encontró su momento más álgido en la “guerra del agua”, en abril del año 2000.

F. Período 2002-2003

Gonzalo Sánchez de Lozada decidió resolver la crisis de octubre de 2003 mediante el uso de las fuerzas militares. El papel de la institución militar dejó en el público una sensación de rechazo hacia la tarea represiva que le encomendó el gobierno.

Nunca en democracia se había utilizado de forma tan irresponsable la fuerza militar contra el pueblo y ello precipitó la caída del gobierno. Los personajes principales de dicho gobierno se vieron forzados a buscar asilo, dejando en manos de las Fuerzas Armadas el peso de la indignación popular y la responsabilidad jurídica de responder por las decisiones gubernamentales.

G. Período 2003 -2005

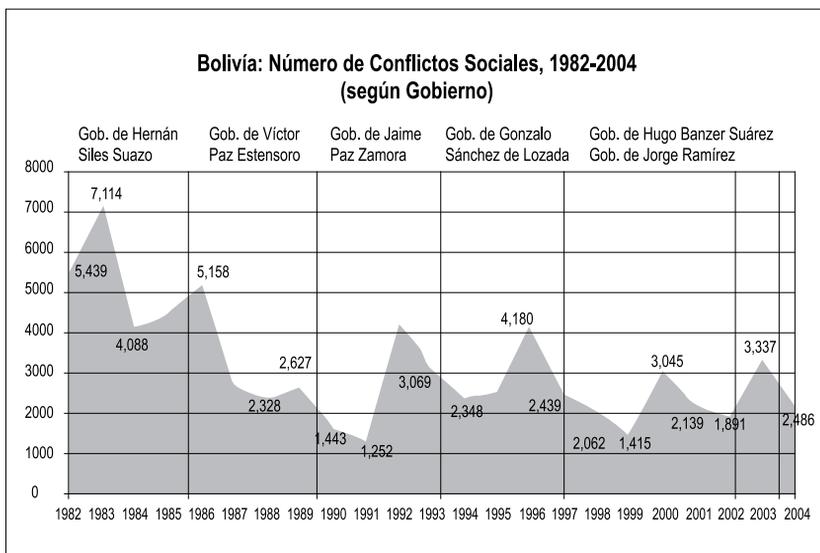
Carlos Meza Gisbert, asume la presidencia aplicando la política de “represión cero” y se crea la Dirección Nacional de Prevención y Gestión de Conflictos en el Ministerio de Gobierno, lo que no significó que los conflictos disminuyeran. De acuerdo a los medios de prensa, entre octubre y diciembre de 2004, se registraron un total de 616 conflictos; ocasionando que varios sectores de la sociedad pidan al presidente el ejercicio de mayor autoridad, con la intervención de las Fuerzas Armadas.

H. Período 2005-2009

Asume la presidencia Evo Morales Ayma, con el apoyo de los movimientos sociales y parte de la clase media decepcionada de los políticos tradicionales altamente desprestigiados; sin embargo, se configura una nueva oposición política, personificada en actores regionales fundamentalmente cívico prefecturales de la llamada “media luna”, que generan nuevas formas de oposición que van desde el agio y especulación de los productos básicos, hasta la toma de instituciones públicas bajo la bandera de una autonomía departamental forzada.

El punto culminante de estos conflictos se suscita en septiembre de 2008 en Pando, que concluye con una masacre de campesinos. El gobierno se ve obligado a dictar un estado de sitio departamental donde las FFAA, asumen el control total de este departamento para su pacificación, situación que se mantiene hasta el presente con la creación del Comando Conjunto Amazónico, bajo la misión de control del narcotráfico, contrabando y la delincuencia organizada.

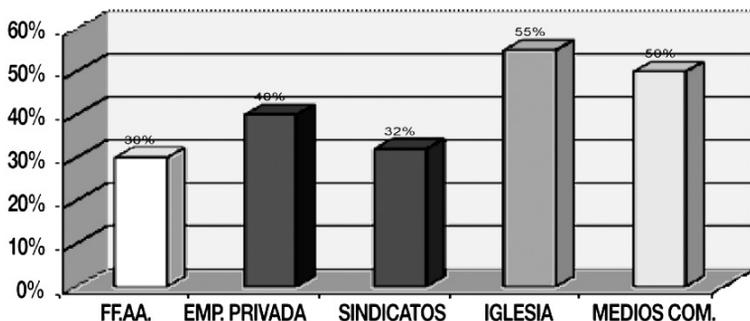
La característica de este nuevo escenario de conflictividad es que se apela más a los mecanismos democráticos como los referéndums revocatorios y autonómicos, menor intervención de las FFAA en tareas de represión y un mayor compromiso de ellas con el desarrollo integral.



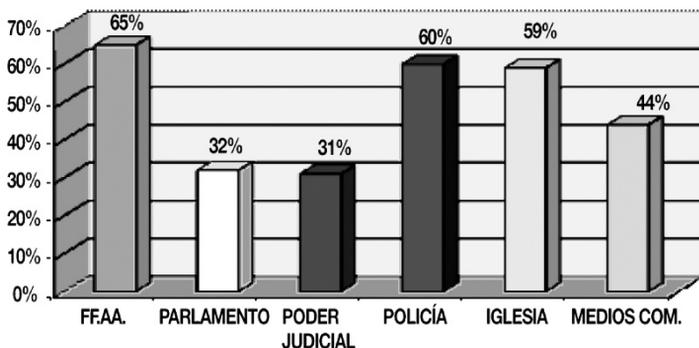
II. Fuerzas Armadas y sociedad

La activa participación de la institución militar en tareas de desarrollo nacional, y su invariable apego a la misión constitucional, la convirtió en un baluarte de la consolidación del proceso democrático. Esta afirmación sobre la percepción ciudadana se refleja en el gradual ascenso en la calificación de confiabilidad en la Institución, que según la encuesta de Voice of the People realizada en el período 1982-2000 se encontraba en 5to. puesto, hasta llegar a un primer lugar en 2009, de acuerdo a la empresa IPSOS Opinión, como demuestran los siguientes gráficos:

**CONFIABILIDAD EN LAS INSTITUCIONES
SEGÚN VOICE OF THE PEOPLE**



**CONFIABILIDAD EN LAS INSTITUCIONES
SEGÚN IPSOS Y OPINIÓN**



III. Las políticas de Defensa en la era del cambio

Después de muchos años en que la agenda de Defensa fue omitida algunas veces por desconocimiento de las autoridades civiles acerca de la razón de ser de las FFAA y en la mayoría de los casos por falta de interés en el tema, el actual gobierno incorpora y otorga a las Fuerzas Armadas, un

papel prominente en el Plan de Gobierno, a través del diseño de políticas de Defensa que promueven la modernización institucional.

Estas políticas de Defensa generadas desde la instancia superior interpretando las demandas ciudadanas, organiza los lineamientos de la Defensa en función de la gran estrategia del Estado. Expresando así una política pública que compromete una línea de acción; que representa los altos intereses del Estado y concuerda con el concepto de seguridad integral.

La Política de Defensa implica un diseño y planeamiento en correspondencia con diversos objetivos estatales y desemboca en un modelo que establece los parámetros del desempeño funcional de las Fuerzas Armadas, asignándoles misiones en escenarios diversos a los tradicionalmente otorgados.

Paralelamente a la restauración de la democracia y los proyectos de integración que han contribuido a la pacificación de la región, la creación de medidas de confianza mutua y la creciente subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político, surgen nuevas amenazas a la seguridad y estabilidad caracterizadas por su transversalidad. En nuestro país se han identificado además las siguientes amenazas específicas a nuestra realidad:

- La injerencia de potencias extranjeras, organismos, agencias u otros sujetos de Derecho Internacional, que afecten a los objetivos e intereses del Estado Plurinacional.
- Terrorismo y narcotráfico con todos sus efectos conexos.
- Conflictos limítrofes.
- Destrucción del medio ambiente en todas sus formas.
- Contrabando en todas sus formas de especies y actividades derivadas.
- Tráfico de armas, municiones, explosivos y otros materiales afines o similares.
- Desequilibrio estratégico regional.
- Movimientos separatistas o secesionistas, que intenten romper la unidad o integridad territorial del Estado Plurinacional.

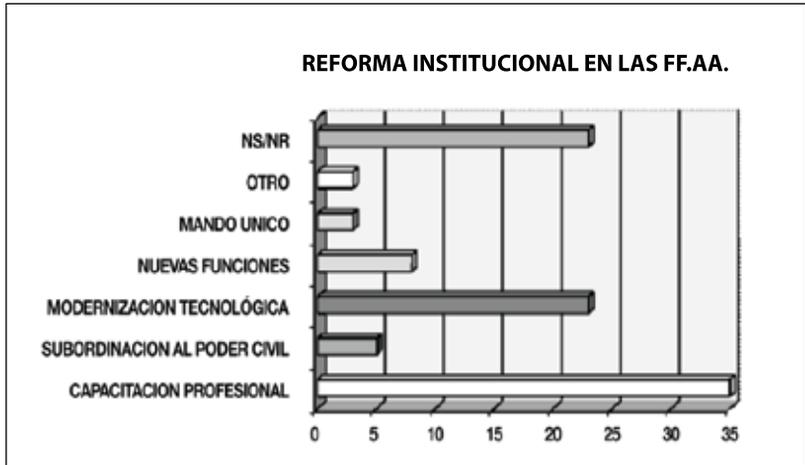
Además, el aumento de la creciente conflictividad social como consecuencia a la extendida pobreza en la región, son las que orientan la definición de políticas de Defensa. En este sentido a partir del año 2006 se inicia una

nueva etapa de cambio, no sólo en el escenario nacional, sino también en la visión de la Defensa bajo el paradigma democrático, encomendando a las Fuerzas Armadas nuevas tareas que aproximan la Institución a la sociedad, tales como:

Ámbito	Política
Militar	Garantizar la seguridad en las zonas fronterizas a través de la creación de Comandos Conjuntos, para luchar contra el terrorismo, el contrabando, tráfico de armas y narcotráfico.
	Fomentar la cultura de respeto de los derechos humanos para vivir bien en los cuarteles.
	Renovación tecnológica y logística de las Fuerzas Armadas, para recuperar su capacidad operativa y de participación activa en el desarrollo integral.
Defensa civil	Garantizar la participación de las Fuerzas Armadas en las regiones susceptibles de sufrir impactos económicos y sociales, por efecto de fenómenos naturales, en apoyo de la población afectada
	Aprovechar la capacidad logística y el despliegue territorial de las Fuerzas Armadas para la distribución equitativa de los dividendos del Estado.
Desarrollo integral	Promover el desarrollo de las capacidades productivas y de la infraestructura física del Estado.
	Prestar servicios accesibles de transporte para el desarrollo productivo e integración de las poblaciones alejadas de los centros económicos.
Integración regional	Participar activamente en los ámbitos de integración sub-regional, regional y mundial.

La sociedad civil considera que en caso de aplicarse una reforma institucional al interior de las Fuerzas Armadas estas deberían centrarse básicamente en la capacitación profesional, la modernización tecnológica y la definición de

nuevas misiones acordes a la realidad nacional. Tal como se puede apreciar en el gráfico:



Fuente: Universidad para la investigación Estratégica en Bolivia-Evelyn López Tellería

IV. La Defensa dentro del nuevo texto constitucional

A. Explicación general

Realizando un estudio analítico de los nuevos preceptos constitucionales, se establece que la Constitución tiene en su contenido 57 artículos que involucran directa o indirectamente al sector Defensa, en alguno de sus niveles. A continuación detallamos los artículos más relevantes:

Artículos	Contenido
Artículo 1	Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.
Artículo 9	Inc 2. Son fines esenciales del Estado: Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas.
Artículo 10	Definición de Bolivia como Estado Pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y del mundo. Bolivia rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución a los diferendos y conflictos entre Estados pero se reserva el derecho a la legítima Defensa III. Se prohíbe la instalación de bases militares extranjeras en territorio boliviano.
Artículo 12	Parte II. Definición de la Defensa del Estado como función estatal
Artículos 137, 138 y 139	Estados de Excepción, (Amenaza externa, conmoción interna o desastre natural).
Artículo 238	No podrán acceder a cargos públicos electivos los miembros de las Fuerzas Armadas en servicio activo que no hayan renunciado al menos tres meses antes al día de la elección.
Artículos 262, 263, 264 y 377	Zona de Seguridad Fronteriza
Artículo 267	I. El Estado boliviano declara su derecho irrenunciable e imprescriptible sobre el territorio que le dé acceso al Océano Pacífico y su espacio marítimo. II. La solución efectiva al diferendo marítimo a través de medios pacíficos y el ejercicio pleno de la soberanía sobre dicho territorio, constituyen objetivos permanentes e irrenunciables del Estado boliviano.
Artículo 268	El desarrollo de los intereses marítimos, fluviales y lacustres y de la marina mercante será prioridad del Estado.
Artículo 298	Parte I. Competencias Privativas del Estado: 6. Seguridad del Estado, Defensa, Fuerzas Armadas y Policía Boliviana. 7. Armas de fuego y explosivos. 10. Control de fronteras en relación a la seguridad del Estado. Parte II. Competencias exclusivas del nivel central del Estado: 12. Elaboración y aprobación de planos y mapas cartográficos oficiales; geodesia.
Artículo 344	Parte I. Prohibición de fabricación y uso de armas químicas, biológicas y nucleares en territorio boliviano. Prohibición de internación, tránsito y depósito de residuos nucleares y desechos tóxicos.

B. Explicación específica

1. Órgano Ejecutivo

Del Poder Ejecutivo se desprenden los Niveles de conducción de la Defensa en el Estado boliviano. Dichos Niveles son los siguientes:

- Nivel estatal: Presidente del Estado
- Nivel sectorial: Ministro de Defensa
- Nivel militar: Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas
- Nivel operativo: Comandos de Fuerza

Cada uno de los niveles se explicita en el Subtítulo IV del presente documento.

2. Órgano Legislativo

Las atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional relacionadas de forma general y específica con el sector Defensa se encuentran contenidas en el artículo 158 de la Constitución Política del Estado. Los incisos de interés son los que se detallan a continuación:

Incisos	Contenido
Inciso 17	Controlar y fiscalizar los órganos del Estado y las instituciones públicas.
Inciso 19	Realizar investigaciones en el marco de sus atribuciones fiscalizadoras, mediante la comisión o comisiones elegidas para el efecto, sin perjuicio del control que realicen los órganos competentes.
Inciso 21	Autorizar la salida de tropas militares, armamento y material bélico del territorio del Estado, y determinar el motivo y tiempo de su ausencia.
Inciso 22	Autorizar excepcionalmente el ingreso y tránsito temporal de fuerzas militares extranjeras, determinando el motivo y el tiempo de permanencia.

a. Cámara de Diputados

Las atribuciones de la Cámara de Diputados relativas al sector Defensa se encuentran especificadas en artículo 159 de la Constitución Política del Estado y son las siguientes:

Incisos	Contenido
Inciso 6	Iniciar la aprobación del Presupuesto General del Estado.
Inciso 10	Aprobar en cada legislatura la fuerza militar que ha de mantenerse en tiempo de paz.

b. Cámara de Senadores

Las atribuciones de la Cámara de Senadores relativas al Sector Defensa se encuentran especificadas en artículo 160 de la Constitución Política del Estado y son las siguientes:

Incisos	Contenido
Inciso 7	Reconocer honores públicos a quienes lo merezcan por servicios eminentes al Estado.
Inciso 8	Ratificar los ascensos, a propuesta del Órgano Ejecutivo, a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante, Contralmirante y General de Policía Boliviana.

La actividad parlamentaria en el periodo 2001 al 2006, se reduce a la aprobación de cinco leyes relacionadas con la seguridad y Defensa (ratificación de tratados y convenios internacionales), 21 minutas de comunicación para la atención de desastres naturales, además radican en esa instancia 13 proyectos de ley hasta la fecha sin tratamiento. Esto demuestra el escaso interés del Órgano Legislativo para tratar temas de Defensa.

3. Órgano Judicial

Los asuntos relacionados de forma general y específica con el sector Defensa que tienen que ver con el Órgano Judicial se encuentran contenidos en los artículos 124 y 180 de la Nueva Constitución Política del Estado. El contenido de ambos artículos se anota a continuación:

Artículos	Contenido
Artículo 124	<p>Parte I. Comete delito de traición a la patria la boliviana o el boliviano que incurra en los siguientes hechos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Que tome armas contra su país, se ponga al servicio de estados extranjeros participantes, o entre en complicidad con el enemigo, en caso de guerra internacional contra Bolivia. 2. Que viole el régimen constitucional de recursos naturales. 3. Que atente contra la unidad del país. <p>Parte II. Este delito merecerá la máxima sanción penal.</p>
Artículo 180	<p>Parte III. La jurisdicción ordinaria no reconocerá fueros, privilegios ni tribunales de excepción. La jurisdicción militar juzgará los delitos de naturaleza militar regulados por la ley.</p>

V. Niveles de conducción de la Defensa en el Estado boliviano

A. Explicación general de los niveles de la Defensa

Nivel	Autoridad	Función
ESTATAL	Presidente del Estado	<ul style="list-style-type: none"> • Es Capitán General de las Fuerzas Armadas. • Define la Política de Seguridad y Defensa. • Dispone el uso de la fuerza militar.
		<p>Instancias de asesoramiento</p>
		<p>Cosdep-Alto Mando Militar</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asesora en materia de seguridad y Defensa.

Nivel	Autoridad	Función
SECTORIAL	Ministro de Defensa	<ul style="list-style-type: none"> Ejecuta la Política de Seguridad y Defensa. Dirige administrativamente a las Fuerzas Armadas.
MILITAR	Comando en Jefe	<ul style="list-style-type: none"> Mando y decisión técnico-operativa de las Fuerzas Armadas. Coordina y dirige a las Fuerzas Armadas.
OPERATIVO	Comandos de Fuerza	<ul style="list-style-type: none"> Preparan y desarrollan las operaciones de guerra. Garantizan la seguridad y Defensa del Estado. Participan en el desarrollo integral del Estado.

B. Explicación específica de los niveles de la Defensa

1. Nivel estatal: Presidente del Estado

El Presidente del Estado Plurinacional tiene atribuciones específicas, establecidas en la Constitución Política del Estado que se relacionan directamente con el sector Defensa. Dichas atribuciones se encuentran contenidas en el Artículo 172 de la Constitución Política del Estado (TÍTULO II: Órgano Ejecutivo), y se anotan a continuación:

Incisos	Contenido
Inciso 16	Preservar la Seguridad y la Defensa del Estado.
Inciso 17	Designar y destituir al Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas y a los Comandantes del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada.
Inciso 18	Designar y destituir al Comandante General de la Policía Boliviana.

Incisos	Contenido
Inciso 19	Proponer a la Asamblea Legislativa Plurinacional los ascensos a General de Ejército, de Fuerza Aérea, de División y de Brigada; a Almirante, Vicealmirante y Contralmirante, y a General de la Policía, de acuerdo a informe de sus servicios y promociones.
Inciso 20	Crear y habilitar puertos.
Inciso 22	Designar a las Ministras y a los Ministros de Estado, respetando el carácter plurinacional y la equidad de género en la composición del gabinete ministerial.
Inciso 25	Ejercer el mando de Capitana o Capitán General de las Fuerzas Armadas, y disponer de ellas para la Defensa del Estado, su independencia y la integridad del territorio.
Inciso 26	Declarar el estado de excepción.

2. Nivel Sectorial: Ministro de Defensa

La Ministra o Ministro, responsable directo del Sector Defensa tiene las siguientes atribuciones:

Incisos	Contenido
Inciso a)	Formular y Proponer la política de seguridad y Defensa del Estado Plurinacional y someterla a la aprobación del Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, para aplicarla en lo que corresponde al Ministerio de Defensa, y coordinar su aplicación con los demás ministerios encargados de su ejecución.
Inciso b)	Transmitir a las Fuerzas Armadas las órdenes presidenciales en el orden administrativo y coordinar su cumplimiento con el Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas y Comandos Generales de cada Fuerza.

Incisos	Contenido
Inciso c)	Garantizar el accionar efectivo de las Fuerzas Armadas en el mantenimiento de la independencia, seguridad, soberanía e integridad territorial del Estado Plurinacional.
Inciso d)	Promover la presencia de las Fuerzas Armadas en las zonas de seguridad fronteriza, para garantizar la integridad territorial, la preservación de los recursos naturales estratégicos y participar en las políticas de desarrollo integral y sostenible de estas zonas.
Inciso e)	Formular y proponer políticas y acuerdos internacionales, destinados a promover la cultura de la paz y el derecho a la paz, garantizando la Defensa regional y seguridad hemisférica.
Inciso f)	Promover y coordinar la Defensa de los derechos humanos, inclusión social, equidad de género, igualdad de oportunidades, transparencia, interculturalidad en las Fuerzas Armadas, así como su adhesión a los principios y valores del Estado Plurinacional.
Inciso g)	Gestionar y administrar el presupuesto de las Fuerzas Armadas ante las instancias correspondientes y controlar su ejecución para el cumplimiento de su misión constitucional.
Inciso h)	Coordinar acciones de apoyo al desarrollo integral del país, a través de la participación efectiva de las Fuerzas Armadas en coordinación con entidades públicas y privadas.
Inciso i)	Planificar, organizar, controlar y ejecutar las acciones de Defensa civil en coordinación con las instancias departamentales, regionales, municipales y pueblos indígenas originarios campesinos, así como con entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales.
Inciso j)	Promover planes, programas y proyectos, para garantizar la navegación aérea, fluvial y lacustre, a través de la participación efectiva de las Fuerzas Armadas y en coordinación con los ministerios respectivos.
Inciso k)	Promover el desarrollo y la Defensa de los intereses marítimos, fluviales y lacustres y de la marina mercante del Estado Plurinacional.

3. Nivel Militar: Comando en Jefe de las FFAA del Estado

El Comandante en Jefe, es designado por el Presidente de la República; en uso de la atribución privativa que le confiere la Constitución Política del Estado. Este cargo será ejercido por un período máximo de dos años y tendrá carácter de alternabilidad entre las tres fuerzas.

C. Las FFAA del Estado en la nueva Constitución

La Constitución contiene la norma fundamental bajo la cual se rigen las Fuerzas Armadas de la Nación en el Título VII, Capítulo I. Dicho Capítulo consta de ocho artículos cuyo contenido se describe a continuación:

Artículos	Contenido
Artículo 243	Constitución.
Artículo 244	Misión.
Artículo 245	Deliberación.
Artículo 246	Dependencia; y dirección de las operaciones en caso de guerra.
Artículo 247	Situación de extranjeros respecto al mando y cargos administrativos; y origen boliviano de los miembros del Alto Mando, así como de las Viceministras y Viceministros en el Ministerio de Defensa.
Artículo 248	Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional.
Artículo 249	Servicio Militar.
Artículo 250	Ascensos.

VI. Proyección institucional del sector Defensa

A. Reforma normativa del sector Defensa

La modernización normativa del sector Defensa ha sido también una cuestión pendiente desde el retorno de la democracia en Bolivia. En general, los Gobiernos anteriores al actual, han preferido dejar este tema fuera de la discusión pública, política y parlamentaria. Como producto de esta conducta, la normativa vigente resulta anacrónica, obsoleta e insuficiente para regular un sector de importancia estratégica para el desarrollo del Estado como es la Defensa.

La actual gestión, a través de una Directiva Presidencial, con el objeto de subsanar esta insuficiencia normativa arrastrada por casi tres décadas, ha desplegado un esfuerzo sin precedentes en la historia boliviana para dotarle al sector Defensa de un marco normativo claro, específico y acorde con las exigencias y desafíos del siglo XXI. Dicho esfuerzo, está siendo operativizado desde el Ministerio de Defensa, con la finalidad de generar 16 anteproyectos de Ley, realizados en adecuación a la Nueva Constitución Política del Estado y a ser considerados por la Asamblea Legislativa Plurinacional. Dichos anteproyectos son los siguientes:

Ley de Seguridad y Defensa "Soberanía"	Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (LOFA)
Ley Orgánica del COSDEP (Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional)	Ley del Sistema Judicial Militar. De la cual se desprenden tres instrumentos legales adicionales: <ul style="list-style-type: none"> • Ley de Organización Judicial Militar • Código Penal Militar • Código de Procedimiento Penal Militar
Ley del Fondo de Defensa	Ley del Seguro Social Militar
Ley de Inteligencia del Estado	Ley del Sistema Educativo Militar
Ley de Régimen de Fronteras	Ley del Sistema de Administración de Personal
Ley de Intereses Marítimos, Fluviales y Lacustres	Ley del Servicio Militar Obligatorio
Ley de Armas, Municiones y Explosivos	

B. Modernización y reequipamiento logístico de las Fuerzas Armadas

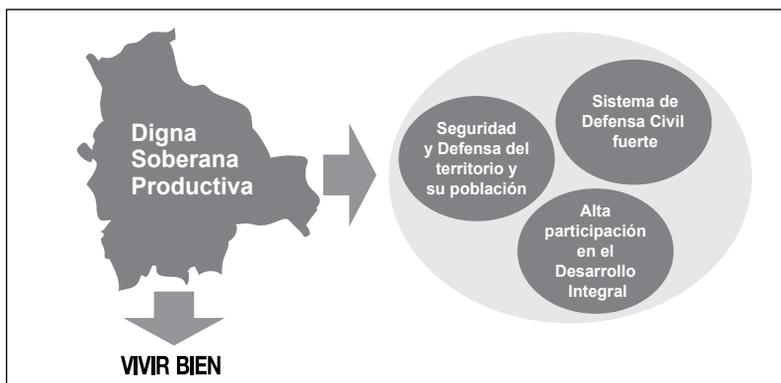
Después de un largo periodo de obsolescencia en las Fuerzas Armadas, el gobierno del Presidente Evo Morales Ayma inició un proceso de renovación de las capacidades logísticas y tecnológicas de la entidad armada con miras a potenciar su capacidad defensiva y propiciar el desarrollo integral del país.

La escasa atención a las necesidades administrativas y operativas por parte de los anteriores gobiernos, ocasionó que los equipos y medios tácticos se encuentren reducidos a su mínima capacidad de operación y que la infraestructura cuartelaría se halle en estado de deterioro. Ello implicó que el 80 por ciento de los vehículos tácticos y medios de combate se encuentren en mal estado, el 70 por ciento del equipo de campaña y sistemas de comunicación se encontraban inoperables, además de no contar con equipamiento logístico para atender las emergencias en el país.

El aporte de las Fuerzas Armadas al desarrollo nacional era escaso debido fundamentalmente al limitado presupuesto de la entidad y en segundo lugar por las políticas de ajuste que priorizaban la privatización de los recursos del Estado a lo que se sumaba la inadecuada coordinación política e interinstitucional para encarar programas y proyectos de manera conjunta.

Modelo de desarrollo para vivir bien

A partir de este diagnóstico, el nuevo Plan de Desarrollo Sectorial de la Defensa, es diseñado de la siguiente manera:



En este sentido, los pasos más importantes que ha dado el Ministerio de Defensa, para la modernización de las Fuerzas Armadas son los siguientes:

Fuerza o Área	Progreso
SICOMI	Implementará su propio servicio de Internet; un Circuito de Transmisión de Voz, Datos, Imágenes y Video.
	El uso del Satélite Tupac Katari permitirá brindar servicio gratuito de Internet y televisión por cable a Colegios rurales y mejorará todo el sistema de comunicaciones del Estado.
Defensa Civil	Fue articulado un Sistema Nacional , Departamental y Municipal de Operaciones de Emergencia.
	Se dotó a las FF.AA. de equipamiento tecnológico y logístico para actuar en emergencias.
Zona de Seguridad Fronteriza	Se adquirieron camionetas de doble tracción , que fueron distribuidas entre las unidades ubicadas en la Zona de Seguridad Fronteriza, para mejorar la distribución de bonos sociales.
Ejército	Esta en proceso de renovación, el parque automotor del Ejército .
	Se invirtieron recursos económicos para mejorar la infraestructura cuartelaría en todo el país y refaccionar 29 puestos fronterizos, consolidando de esta forma la presencia militar en los límites geográficos del territorio.
Fuerza Aérea	Fueron incorporadas a Transportes Aéreos Militares (TAM) siete aeronaves con tecnología avanzada. Cinco aviones BAE 146-200 y dos MA-60.
	Transporte Aéreo Boliviano (TAB) adquirió dos aeronaves de carga DC-10.
	Se incorporaron a la FAB dos helicópteros multipropósito para mejorar su capacidad operativa en la atención de emergencias.
Armada boliviana	La Armada construyó un buque multipropósito con capacidad para albergar a 800 personas.
	La Armada incorporó a su equipamiento, lanchas patrulleras , equipadas y artilladas para realizar tareas de ayuda humanitaria, lucha contra el narcotráfico y contrabando, en las zonas ribereñas del lago Titicaca y la hidrovía Paraguay - Paraná.

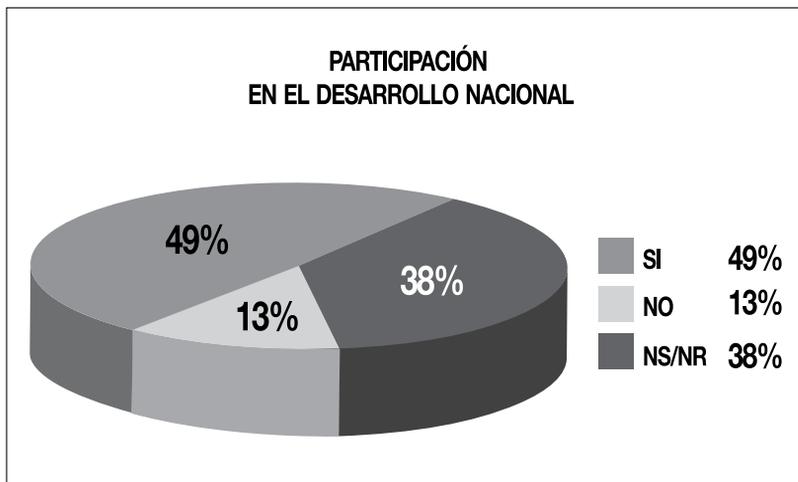
C. Participación en el desarrollo

De acuerdo al Plan de Desarrollo Sectorial, se ha previsto la participación de las FFAA en los siguientes ámbitos:

Ámbito	Explicación
Resguardo y desarrollo de fronteras	Por necesidad de la cobertura estratégica del territorio nacional, permitiendo que alrededor de estas poblaciones por ahora dispersas, se conformen verdaderos asentamientos humanos y se puedan generar sistemas de producción sostenibles en función al aprovechamiento racional de la vocación productiva de estas zonas.
Protección de los Recursos Naturales	Creación, movilización, despliegue y construcción de instalaciones de unidades y destacamentos militares en las áreas del espacio geográfico, que permitan preservar la explotación legal y racional de estos recursos para beneficio y disfrute de sus habitantes.
Ámbito productivo	Promoviendo programas y proyectos destinados a incrementar y mejorar la capacidad productiva del país y la lucha contra la pobreza, desigualdad y exclusión social.
Ámbito empresarial	Desarrollando la capacidad instalada de las empresas e instituciones que dispone, optimizando los sistemas de administración y control, a efectos de que puedan desarrollarse con mayor transparencia.
Medios de comunicación terrestre	Mediante la construcción, mantenimiento y reparación de caminos y puentes que permitan la vinculación del territorio desde los centros de producción y acopio, hasta la vinculación con los mercados.
Servicios de transporte aéreo	Fortaleciendo la capacidad y número de aeronaves que permita una mayor integración y comunicación con las poblaciones aisladas del territorio nacional.
Servicios naviero-mercantes	Mediante, la conformación de un sistema de comunicación y transporte fluvial, a objeto de lograr una salida soberana al Océano Atlántico a través de la Hidrovía Paraguay Paraná.
Servicios de información cartográfica e hidrográfica	Mediante el completamiento y actualización de la cartografía náutica y terrestre, esenciales para la ejecución de proyectos de desarrollo específico.
Ámbito académico	Mediante la formación de recursos humanos, con el nivel de técnico, técnico superior, licenciatura y maestría.

Ámbito	Explicación
Ambito de la salud	Mediante la prestación de los servicios que de acuerdo a Ley corresponde para el personal de asegurados y ampliando servicios en favor de la población en áreas de frontera.
Desarrollo de la ciencia y tecnología	Fortalecimiento y conformación de institutos militares para el desarrollo de la ciencia y tecnología para el empleo y protección de los altos intereses estatales y sus recursos de carácter estratégico.

La participación de las FFAA en estas tareas de desarrollo integral, generaron aceptación ciudadana, que aprueba de manera mayoritaria su involucramiento en este tipo de misiones, tal como muestran en el siguiente gráfico:



Fuente: Universidad para la investigación Estratégica en Bolivia - Evelyn López Tellería

VII. A manera de conclusiones:

- A. La indefinición de la agenda de Defensa en los gobiernos pasados y consecuentemente la conducción errática de la Defensa, generó incertidumbre institucional respecto a lo que el gobierno y la sociedad esperaban de ellas en democracia.
- B. La renovación tecnológica y logística, no implica un potenciamiento bélico con intenciones ofensivas, el objetivo es devolver la capacidad operativa razonable a las Fuerzas Armadas, para el cumplimiento de su misión de Defensa, pero sobre todo, para dotarle de capacidades que le permitan participar efectivamente en el desarrollo integral.
- C. No es posible avanzar en el proceso de modernización de las Fuerzas Armadas, sin una reforma normativa que sustente su accionar dentro del estado de derecho.
- D. Las tareas de seguridad pública asignadas a las Fuerzas Armadas en la solución de conflictos sociales, cuando la Policía fue rebasada en sus capacidades operativas, provocó el deterioro de la imagen institucional.
- E. En 27 años de vigencia del sistema democrático, no ha sido posible articular mecanismos de relacionamiento franco y comprometido con los representantes del ÓRGANO Legislativo, para la construcción de políticas de estado en materia de Defensa.
- F. En este período, tampoco fue posible generar cultura de Defensa en los actores políticos y sociales, para colocar los temas de la Defensa en el escenario del debate público.
- G. El uso indiscriminado de las Fuerzas Armadas en tareas de control interno derivó en el establecimiento de responsabilidades jurídicas contra los altos mandos militares.

Cambios en la estructura de Defensa ecuatoriana

Dra. Rosa Mercedes Pérez,
Subsecretaria General,
Ministerio de Defensa de Ecuador

Doctora en Jurisprudencia de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador, mejor egresada de esta facultad. Recibió una mención honorífica de la Escuela Internacional de Lengua y Civilización Francesa. Ha sido secretaria de comisión de la Comisión de Fiscalización y Control Político del Congreso Nacional, jefe de División de Economía y Finanzas en la Subsecretaría Jurídica del Ministerio de Economía y Finanzas, asesora jurídica del Ministro de Defensa Nacional, entre otros cargos. Actualmente es la viceministra de Defensa Nacional.

Impulsar la institucionalidad de la Defensa en Suramérica desde el Consejo de Defensa Suramericano, constituye un paso fundamental en la región. Por ello, y esperando cumplir con los objetivos del Seminario, como el de transparentar la gestión de la Defensa y compartir las experiencias que han emprendido las instituciones a fin de tener una visión clara sobre cuánto, hemos avanzado en el proceso de democratización de la Defensa, expongo a ustedes de manera general, la situación actual de la Defensa en Ecuador.

Es necesario resaltar que actualmente el país se encuentra en un proceso de reestructuración institucional, manifestación de las políticas gubernamentales que persiguen superar las falencias que ha tenido la Administración Pública en los últimos años.

Las principales reformas derivan de la vigente Constitución, elaborada por la Asamblea Constituyente y aprobada por referendo, la misma, contiene cambios significativos en temas relacionados a la Administración de la Defensa, así tenemos:

1. Se eliminó la misión de las Fuerzas Armadas de “garantes del ordenamiento jurídico”, estableciendo como misión fundamental, “la Defensa de la soberanía y la integridad territorial”.

2. Se establece que “las Fuerzas Armadas solo podrán participar en actividades económicas relacionadas con la Defensa nacional”¹.
3. Se instituyó el servicio militar como voluntario.
4. La anterior Constitución estableció la Unidad Jurisdiccional pero la actual da un paso adelante ampliando la disposición al normar “que los miembros de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional serán Juzgados por los órganos de la Función Judicial; en el caso de delitos cometidos dentro de su misión específica, serán juzgados por salas especializadas en materia militar y policial, pertenecientes a la misma Función Judicial. Las infracciones disciplinarias serán juzgadas por los órganos competentes establecidos en la ley”.
5. Se implementó el derecho al voto, para los integrantes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional.
6. Cabe señalar, que entre los compromisos del Estado con la Integración Latinoamericana, normados en la actual Constitución, se encuentra el impulsar una política común de Defensa que consolide una alianza estratégica para fortalecer la soberanía de los países y de la región.

Normativa legal

Anterior	Vigente
<p>1. Constitución Política de la República del Ecuador (5 de Junio de 1998).</p> <p>2. Ley de Seguridad Nacional (7 de agosto de 1979). Reglamento General de la Ley de Seguridad Nacional (julio de 1992)</p> <p>3. Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (28 septiembre 1990)</p>	<p>1. Constitución de la República del Ecuador (20 de Octubre 2008).</p> <p>2. Ley de Seguridad Pública y del Estado (20 de Septiembre 2009).</p> <p>3. Ley Orgánica de la Defensa Nacional (10 de Enero del 2007).</p>

1. Dentro de las actuales reformas se encuentra la Ley Orgánica de Empresas Públicas, la misma que en la disposición transitoria tercera, prevé la constitución del Comité de Industrias de la Defensa como instancia encargada de recomendar al Gobierno Nacional sobre aquellas empresas que pueden permanecer bajo la administración y control de las Fuerzas Armadas, bajo la condición de que su actividad económica se encuentre vinculada a la Defensa Nacional.

Este nuevo marco constitucional exige que a corto y mediano plazo se concreten reformas a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que consagren de manera inequívoca la conformación del Sistema de Defensa en su conjunto, las misiones y atribuciones de los órganos de la Defensa Nacional, su organización, así como la relación de mando y subordinación de sus componentes; y principalmente el papel del ejecutivo dentro de dicho sistema, el liderazgo y rectoría del Ministerio de Defensa en la conducción política, estratégica y administrativa de la Defensa Nacional como representante del Poder Ejecutivo.

Actores en la administración de Defensa

Con el fin de tener una visión clara de cuánto hemos avanzado en el proceso de democratización de la Defensa, es requisito primario observar cómo está conformado el Sistema de Defensa en su conjunto, cuáles son las atribuciones y competencias del Poder Ejecutivo, el liderazgo del Ministerio de Defensa Nacional en la conducción política de la Defensa como representante del Ejecutivo y la dirección de las Fuerzas Armadas; y, por último la relación de las Fuerzas Armadas con el Ministerio de Defensa Nacional en la ejecución de la estrategia militar.

En Ecuador la normativa legal que regula las responsabilidades de las instancias del Ejecutivo en la dirección y conducción de las Fuerzas Armadas, está dada por la Constitución de la República del Ecuador, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional. Vale anotar que en cuanto a la Política de Defensa o Libro Blanco, se está realizando el análisis pertinente, previa reforma de la Agenda de Defensa Nacional².

Las instancias que tienen directa relación en el Sistema de Defensa son:

1. Presidencia de la República
2. Consejo de Seguridad Pública y del Estado
3. Ministerio Coordinador de Seguridad
4. Ministerio de Defensa

2. El Ecuador presentó su primera Política de Defensa en diciembre de 2002, luego la reformó con la segunda Política de Defensa de agosto de 2006, y en 2008 se presentó la Agenda Política de la Defensa Nacional.

Atribuciones del Presidente de la República

Entre las atribuciones constitucionales que detenta el Presidente Constitucional de la República, están:

- 1) Ejercer la máxima autoridad de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional.
- 2) Designar a los integrantes del alto mando militar y policial.
- 3) Velar por el mantenimiento de la soberanía, de la independencia del Estado, del orden interno y de la seguridad pública.
- 4) Enviar la proforma del Presupuesto General del Estado a la Asamblea Nacional, para su aprobación.
- 5) Ejercer la dirección política de la Defensa nacional.³

Sistema de Seguridad Pública y del Estado

Atendiendo al mandato de la nueva Carta Magna del Estado, ha sido expedida la Ley de Seguridad Pública y del Estado⁴, con la que se persigue normar y estructurar el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, entre sus principales objetivos está el garantizar el orden público, asegurar la Defensa nacional y prevenir los riesgos y amenazas de todo orden⁵.

El Sistema está compuesto por Órganos Estatales de Seguridad Pública, Órganos Ejecutores y los Órganos Permanentes de Coordinación, apoyo técnico y asesoría. Los mismos que están integrados por:

Órganos Estatales de Seguridad Pública

- Consejo de Seguridad Pública y del Estado

Órganos Ejecutores

- De la Defensa
- Del Orden Público
- De la Prevención
- De la Gestión de Riesgos

3. Art. 147. Nos. 16 y 17. Constitución de la República del Ecuador.

4. Registro Oficial No. 35 del 28 de septiembre de 2009.

5. Art. 1 Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Órganos Permanentes de Coordinación, Apoyo Técnico y Asesoría

- La Dirección Nacional de Movilización
- La Secretaría Nacional de Inteligencia

Como instancia asesora del Sistema de Seguridad Pública, se creó el Consejo de Seguridad Pública y del Estado, tiene por funciones el asesorar y recomendar al Presidente (a) de la República sobre las Políticas, planes y estrategias de Estado y sobre sus procedimientos, en materia de Seguridad Pública. Así también, recomendar al Presidente (a) de la República la adopción de medidas de prevención e intervención en casos de acontecimientos graves o amenazas que afecten o puedan afectar la integridad de los habitantes y del Estado.

El Secretario del Consejo es el Ministro (a) Coordinador de Seguridad, el Ministerio de Coordinación es el responsable de la elaboración de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así como también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad.

Los Órganos ejecutores a cargo de las acciones de Defensa son: El Ministerio de Defensa y de Relaciones Exteriores entes rectores de la Defensa de la Soberanía y la integridad territorial en los ámbitos de su responsabilidad y competencia. Y las Fuerzas Armadas su ejecución para cumplir con la misión fundamental, la Defensa de la Soberanía y la integridad territorial.

Ministerio de Coordinación de Seguridad

El Ministerio de Coordinación de Seguridad fue creado mediante Decreto Ejecutivo No. 117 -A del 5 de marzo de 2007⁶, está adscrito a la Presidencia de la República pero a partir del 2008 se le otorgó autonomía administrativa y financiera para el cumplimiento de sus funciones⁷.

6. Publicado en el Registro Oficial No. 33 del 05 de marzo del 2007.

7. Decreto Ejecutivo No. 980 de 25 de marzo de 2008.



Su función general es concertar las políticas y acciones, que en seguridad interna y externa adopten las siguientes instituciones:

- 1) Ministerio de Gobierno
- 2) Ministerio de Defensa
- 3) Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
- 4) Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración
- 5) Secretaría de Gestión de Riesgos
- 6) Secretaría de Transparencia y Gestión
- 7) Secretaría Técnica del Plan Ecuador

En el marco de la Ley de Seguridad Pública y del Estado, el Ministerio es responsable de las políticas públicas, la planificación integral y la coordinación de los organismos que conforman el Sistema de Seguridad Pública y del Estado, así también del seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas en materia de seguridad. Entre sus funciones el Ministro Coordinador también ejerce el cargo de Secretario del Consejo de Seguridad Pública y del Estado.⁸

Ministerio de Defensa Nacional

El Ministerio de Defensa Nacional ha pasado por varios momentos históricos en su organización administrativa, en 1830 se estableció como Jefatura de Estado Mayor General, en 1843 se instituyó como Ministerio de Guerra y Marina, en 1922 ya aparece el ministerio como Ministerio de Guerra. En 1930 se cambió el nombre por el de Ministerio de Guerra, Marina y Aviación, hasta que en 1935 se estableció como Ministerio de Defensa Nacional.

Ecuador vivió un período de dictadura militar, gobierno de Rodríguez Lara y Triunvirato Militar entre 1972 y 1979, que inició la etapa de economía petrolera en el Ecuador, consagró definitivamente a los ministros militares de Defensa, hasta el punto que para entregar el poder a la fórmula ganadora en las elecciones de 1978, la dictadura militar incluyó entre sus condiciones que los ministros de Defensa fueran militares en servicio activo. Esto se cumplió fielmente durante los dos primeros gobiernos de la restauración democrática⁹. A partir de 1988 los Ministros fueron militares en servicio pasivo y a partir de 2007 y hasta ahora, son civiles los que ocupan el cargo.

Como lo dispone la Constitución, las ministras y los ministros de Estado serán de libre nombramiento y remoción por la Presidenta o Presidente de la República y lo representarán en los asuntos propios del ministerio a su cargo. Serán responsables política, civil y penalmente por los actos y contratos que realicen en el ejercicio de sus funciones, con independencia de la responsabilidad subsidiaria del Estado.

8. Arts. 9 y 10 de la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

9. Bertha García Gallegos – “El Ministerio de Defensa: Representación de la Función Ejecutiva frente a las Fuerzas Armadas”.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional en servicio activo no podrán ser Ministros de Estado¹⁰.

A los Ministros de Estado les corresponde:

1. Ejercer la rectoría de las políticas públicas del área de su cargo y expedir los acuerdos y resoluciones administrativas que requiera su gestión.
2. Presentar ante la Asamblea Nacional los informes que les sean requeridos y que estén relacionados con las áreas bajo su responsabilidad, y comparecer cuando sean convocados o sometidos a enjuiciamiento político.

El Ministerio de Defensa es el órgano político, estratégico y administrativo de la Defensa Nacional¹¹

Entre sus atribuciones están:

- Administrar las Fuerzas Armadas de conformidad a las políticas y directivas impartidas por el Presidente de la República.
- Dirigir la política de la Defensa Nacional
- Emitir las políticas para la planificación estratégica institucional
- Coordinar y apoyar la política de seguridad del Estado
- Elaborar la directiva de Defensa militar
- Planificar y coordinar con los organismos competentes del Estado la participación de las Fuerzas Armadas en el desarrollo social y económico del país.
- Conocer y resolver sobre las proformas presupuestarias presentadas por el Ministerio de Defensa Nacional, Comando Conjunto, Fuerza Terrestre, Naval y Aérea y sus entidades adscritas o dependientes, aplicables al presupuesto general del Estado; y darles el trámite correspondiente.
- Presentar al Presidente de la República y demás autoridades competentes los informes técnicos emitidos por los diferentes organismos de las Fuerzas Armadas.
- Garantizar el respeto a los derechos humanos por parte de los miembros de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de su deber.

10. Constitución Política de la República del Ecuador Art. 152. En la anterior Constitución también normaba esta prohibición Art. 178 No. 4.

11. Ley Orgánica de la Defensa. Art. 8.

El Comando Conjunto

A través de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas publicada en el Registro Oficial reservado 232, de 10 de mayo de 1971 se crea el Comando Conjunto como un organismo superior de las Fuerzas Armadas que participa directamente en la preparación y conducción estratégica de las operaciones militares. Posteriormente, diversas leyes fueron asignando al Comando Conjunto una serie de atribuciones de carácter administrativo, así en la actual Ley Orgánica de la Defensa, se establece que el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas es el máximo órgano de planificación, preparación y conducción estratégica de las operaciones militares y de asesoramiento sobre las políticas militares, de guerra y de Defensa nacional.

Por los cambios legales que se han dado en la materia, la Ley Orgánica de la Defensa actual se encuentra en estudio, previa incorporación de reformas que estén acordes con el ordenamiento jurídico general y el proceso de reestructuración del Ministerio de Defensa.

El Comando es el órgano a través del cual se ejerce la dirección militar – estratégica de las Fuerzas Armadas. Está integrado por:

- a) El Jefe del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
- b) El Comandante General de la Fuerza Terrestre
- c) El Comandante General de la Fuerza Naval
- d) El Comandante General de la Fuerza Aérea

Como lo mencionamos la actual Constitución define la misión de las Fuerzas Armadas, la misma que se circunscribe a la Defensa de la soberanía y la integridad territorial, eliminando lo establecido en la Constitución de 1998, la independencia del estado y la garantía del ordenamiento jurídico. En relación a la protección interna y el mantenimiento del orden público, la Constitución las presenta como funciones privativas del Estado y responsabilidad de la Policía Nacional.

Las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Terrestre, Naval y Aérea, son las Ramas de las Fuerzas Armadas y constituyen los órganos operativos principales del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

Las Fuerzas están conformadas por:

- e) El Comando General de Fuerza
- f) Los órganos de planeamiento y asesoramiento
- g) Los órganos de control
- h) Los órganos operativos
- i) Los órganos técnico - administrativos
- j) Los órganos de desarrollo
- k) Los órganos de formación, investigación y perfeccionamiento

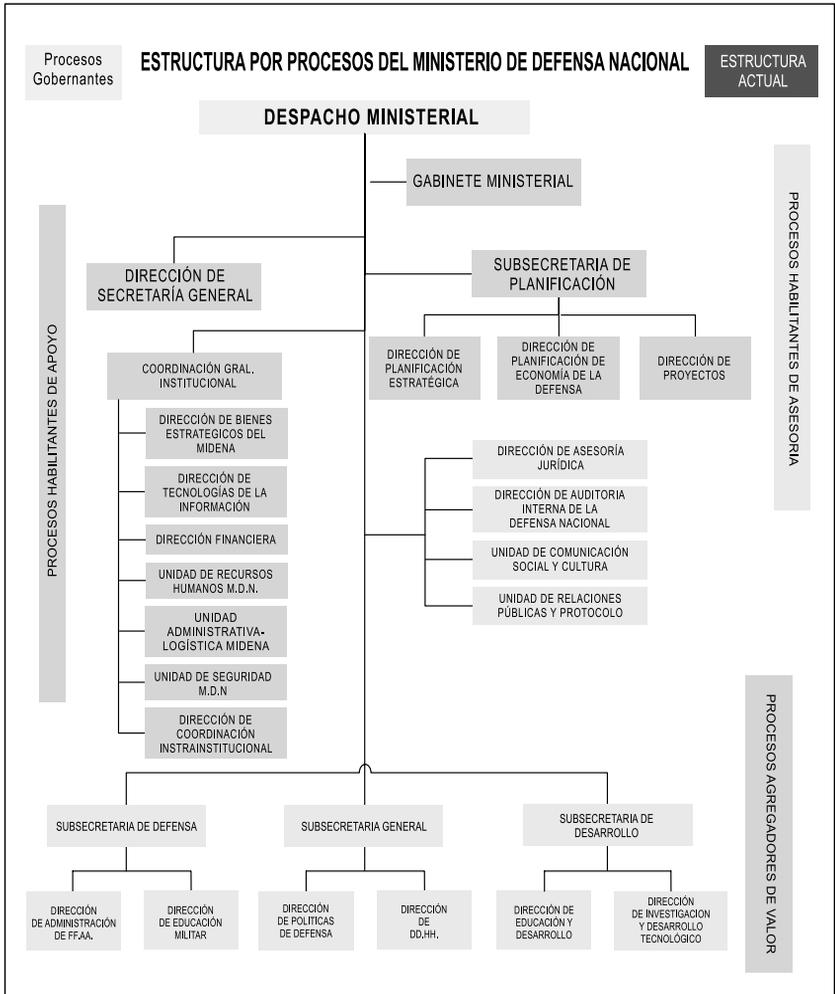
Como uno de los cambios en la normativa legal, referente a las funciones de las Fuerzas Armadas, se encuentra la prohibición de “participar en directorios, comisiones, comités, consejos consultivos y en general organismos colegiados de instituciones, empresas públicas y organismos de regulación y control, a excepción de las entidades de seguridad social de las fuerzas armadas y la policía nacional, y de aquellas empresas relacionadas directamente con la seguridad interna y externa”¹², dispuesta en la Ley de Seguridad Pública y del Estado.

Organigrama del Ministerio de Defensa Nacional

La vigente estructura organizacional fue aprobada mediante Acuerdo Ministerial No. 250 del 02 de marzo de 2009, se encuentra en proceso de análisis para realizar las modificaciones pertinentes, a fin de ajustarla a los nuevos lineamientos previstos en la reforma del Estado que impulsa el Gobierno Nacional para el sector Defensa, y contar con una estructura orgánica por procesos, que permita alcanzar la eficiencia institucional, facilite la efectiva gestión política de la Defensa y acertada conducción de las Fuerzas Armadas. Para ello se ha iniciado el análisis de la base legal,

12. Art. 44. Ley de Seguridad Pública y del Estado.

MODERNIZACIÓN DE MINISTERIOS DE DEFENSA



del direccionamiento estratégico, las responsabilidades y atribuciones de las unidades administrativas, se encargó a un grupo de trabajo institucional.

Para el cumplimiento de las funciones administrativas el Ministerio de Defensa cuenta con:

- Ministro de Defensa Nacional
- La Subsecretaría General

- Las Subsecretarías
- Los órganos de asesoramiento y planificación
- Los órganos de control
- Los órganos administrativos
- Los órganos de desarrollo

Las subsecretarías son órganos de asesoramiento y apoyo con lo que cuenta el Ministerio de Defensa Nacional y de ellas dependen los órganos administrativos y desarrollo.

Las funciones o cargos inherentes a la profesión militar serán ocupados por miembros de las tres Ramas de las Fuerzas Armadas y los de servicio civil por servidores públicos.

Considerando como uno de los principales factores la profesionalización del personal, el Ministerio de Defensa conjuntamente con el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), están realizando los estudios pertinentes, para impulsar la Maestría en Defensa para funcionarios de la Institución.

Principales cambios institucionales

Extinción de la Junta de Defensa Nacional

Mediante Decreto Ejecutivo No. 1484 de 15 de diciembre del 2008, el Presidente de la República dispuso la extinción de la Junta de Defensa Nacional a partir del 1 de enero de 2009., organismo creado por Decreto Legislativo de 6 de noviembre de 1949 con la categoría de Junta Administradora del Presupuesto Reservado para la Defensa Nacional, y que a partir de 1962 se denominó “Junta de Defensa Nacional”, cuya naturaleza jurídica era la de entidad autónoma, administradora de presupuesto reservado, y encargada de las contrataciones de bienes, obras y servicios vinculados exclusivamente a la Defensa nacional, de responsabilidad de las Fuerzas Armadas.

El Decreto No. 1484 de extinción además dispuso que las contrataciones de Bienes Estratégicos para la Defensa Nacional se ejecutaren a través del Ministerio de Defensa Nacional; y, que las asignaciones para la Defensa Nacional, aquellas con cargo a las cuales se financian las contrataciones

de bienes estratégicos para la Defensa Nacional constarán dentro del Presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas.

Con fundamento en el señalado Decreto, mediante Acuerdo Ministerial del 05 de enero de 2009, se crea la Dirección de Bienes Estratégicos del Ministerio de Defensa Nacional como unidad responsable de los procesos precontractuales, contractuales, financieros y de seguimiento y evaluación, que anteriormente estaban a cargo de la extinguida. Junta de Defensa Nacional.

La Dirección de Bienes Estratégicos se rige por el Reglamento para contrataciones de bienes estratégicos y servicios conexos necesarios para la Defensa nacional¹³. En el mismo se norman las etapas en el proceso de adquisiciones de bienes considerados estratégicos.

Un aspecto importante de mencionar que contempla el invocado reglamento es la iniciativa de transparentar la actuación y la información atinente a los procesos de contratación, a través de reuniones semestrales con el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, propuestas por el Ministro de Defensa.

Plan Estratégico 2010-2013

El Ministerio de Defensa Nacional ha impulsado la reforma del sector a través de ejes programáticos para un período de tres años, con la finalidad de contar con unas Fuerzas Armadas insertadas en la nueva estructura institucional del país, superando el pasado en el cual los vacíos de atención a las Fuerzas Armadas, provocaron altos niveles de autarquía y autogestión, incursionando en áreas empresariales, agrícolas, tecnológicas, distrayéndolas de su misión fundamental.

Paralelamente cada una de las Fuerzas ganó una cierta autonomía al interior del conjunto con riesgo de desarticulación y duplicación de esfuerzos y costos. Los planes y fortalecimiento eran concebidos a partir de amenazas

13. Expedido por Decreto No. 1622, publicado en el Registro Oficial No. 560 el 31 de marzo del 2009.

tradicionales lo que generaba una planificación en base a hipótesis de conflicto, que condujo al Estado a dejar de invertir en el fortalecimiento de la capacidad operativa. Existió alta dependencia tecnológica de ciertos mercados y débiles vínculos entre Fuerzas, institutos de educación superior e instituciones de investigación.

Con este plan se aspira a corregir la situación vivida en el campo de la Defensa Nacional, a través de la ejecución de los ejes programáticos y rupturas conceptuales conforme se explica a continuación:

I) Integración administrativa y operativa de las tres fuerzas

Para el efecto se prioriza la integración del mando, la administración y operaciones conjuntas. Además se unifican los sistemas de inteligencia e información. Uso conjunto de instalaciones y servicios; formación y adiestramiento; homologación y complementariedad de equipamiento; adquisiciones conjuntas para alcanzar economías de escala.

▪ Fortalecimiento de la capacidad operativa

Prevalece la aplicación de un planeamiento por capacidades operativas. Se aplicarán en función de la modificación de las Políticas de Defensa. Se espera contar con un aporte financiero estable y de ejecución automática por parte del Estado, para el efecto del cumplimiento de los proyectos de inversión plurianual.

▪ Implementación de la economía de la Defensa

Para ello se prevé que las Fuerzas Armadas únicamente gestionarán las empresas estrictamente necesarias y que se encuentren relacionadas con la Defensa o de carácter estratégico, en el marco de la Constitución de la República y de la aludida Ley Orgánica de Empresas Públicas, posibilitando de esta manera la creación de fuentes de sustitución de importaciones. Estas empresas se aspira a que sean fortalecidas con nuevas inversiones o alianzas estratégicas para alcanzar la complementariedad o independencia tecnológica.

- **Cooperación internacional**

Plantea la necesidad de integrarse en sistemas de cooperación y de Defensa multipolares, con especial atención en Suramérica y Latinoamérica, pero con énfasis especialmente en los países miembros de UNASUR.

- **Educación, tecnología e investigación aplicada integrada en las tres fuerzas.**

El reto es crear un sistema integral e integrado de investigación y desarrollo tecnológico para la Defensa, el cual respete la identidad de cada uno de los institutos especializados en tal tarea. Se pretende potencializar y optimizar su preparación intelectual para que se refuerce las capacidades y talentos que posee el Estado en materia de Defensa.

Del mismo modo, se considera como uno de los principales factores para el éxito de los cambios que se han implementado y que deben continuar consolidándose, la profesionalización del personal civil. Para tal efecto el Ministerio de Defensa Nacional conjuntamente con el Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN) se encuentran realizando las coordinaciones necesarias para impulsar la Maestría en Defensa para funcionarios y personal militar de la institución y de Fuerzas Armadas.

- **Marco normativo**

Como se señaló inicialmente, se ha impulsado y se continúa ejecutando la adecuación del marco legal y reglamentario a la nueva Constitución de la República, profundizando la aplicación de los principios de Derechos Humanos y equidad de género, aspectos que también se encuentran en marcha dentro de la institución, con la creación dentro de la estructura del Ministerio de Defensa Nacional de la Dirección de Derechos Humanos.

Conclusiones

Concientes de que el fortalecimiento institucional de los Ministerios de Defensa, requieren de tiempo y una visión clara sobre la institución que queremos y necesitamos, para responder eficazmente a los escenarios pre-

sentes y futuros, es factor fundamental la voluntad política y el conocimiento para llevar a cabo esta tarea. Por ello, el generar el debate de las estructuras de Defensa en la región y la gestión de las mismas, contando con la visión académica, que desde hace algún tiempo ha realizado un gran trabajo investigativo y de opinión, y con las experiencias nacionales, que cada uno de nosotros presenta en este foro del Consejo de Defensa Suramericano, es de trascendencia tanto para fortalecer la transparencia y conocimiento mutuo, así como para observar los desafíos que debemos afrontar individual y colectivamente.

En el Ecuador como en muchos de nuestros países hermanos, no ha sido fácil fortalecer el papel de los Ministerios de Defensa, como ente administrativo y conductor eficaz de los organismos militares. Pero existe la voluntad política de generar los cambios que sean necesarios para avanzar en la modernización y transformación del Ministerio.

La modernización, el alcance de conceptos más amplios y la nueva estructura de Defensa ecuatoriana, la cual se encuentra ajustada a un Estado de derecho, está en marcha. Los procesos de cada uno de los ejes estratégicos se irán ajustando para alcanzar los objetivos propuestos.

El proceso de reforma del sector Defensa en el Perú

Doctor Renzo Chiri Márquez,
Secretario General
del Ministerio de Defensa de Perú

Abogado. Tiene un Diploma de Especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política. Ha realizado estudios de Planificación y Gestión de Recursos para la Defensa y Cooperación Interinstitucional y Contraterro-rismo. Desde mediados del 2006 es Secretario General del Ministerio de Defensa del Perú. Fue Secretario General de la Comisión Andina de Juristas e integrante del Consejo Directivo del Consejo Nacional para la Ética Pública. Es consultor en reforma del Estado y miembro asociado del Instituto de Estudios Políticos y Estratégicos (IDEPE).

Como se ha afirmado varias veces a lo largo del seminario, los resultados de nuestros respectivos Ministerios de Defensa son directa consecuencia de nuestros procesos históricos y políticos, muy especialmente en el ámbito de las relaciones político-militares. El caso del Perú no es la excepción, por ello quiero compartir con ustedes durante los siguientes minutos, cómo ha marchado este proceso que lleva ya 22 años y tres etapas.

Hasta 1987, como ocurría en muchos otros países, en el Perú existían tres ministerios, uno por cada instituto armado. Teníamos el Ministerio de Guerra, que representaba los intereses del Ejército, el Ministerio de Marina y el Ministerio de Aeronáutica. En 1987, durante su primer gobierno, el presidente Alan García tomó una decisión que fue considerada audaz: unificar estos tres ministerios militares y crear el Ministerio de Defensa con la promulgación del Decreto Legislativo 434. En el contexto de la época, sin duda se trató de un paso adelante, pero mantuvo en esencia la naturaleza de los tres ministerios anteriores. Si en el modelo antiguo, los ministros de cada fuerza eran en realidad los voceros políticos de las Fuerzas Armadas, con la unificación ya no existían tres voceros sino solamente uno.

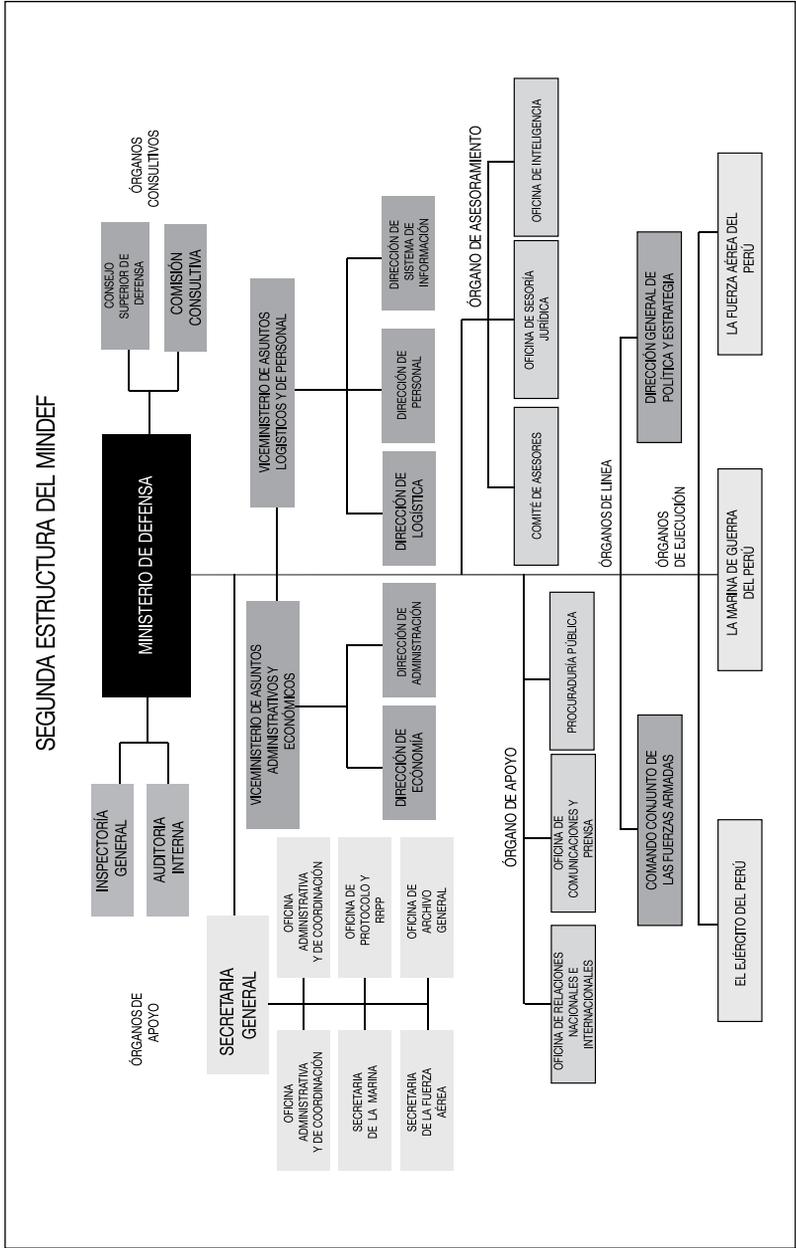
El Ministerio de Defensa creado en 1987 era institucionalmente precario en términos de control político en comparación con los ministerios de

Defensa que conocemos el día de hoy. El ministro no tenía un mando real; el secretario general de la institución -cargo que ocupó en la actualidad- era por ley un oficial general en actividad y el ministro no ejercía una subordinación efectiva sobre los comandantes generales y el jefe del Comando Conjunto. Es más, estos altos mandos tenían línea directa con el Presidente.

Durante la década de los noventa, ese modelo no se modificó ni un ápice, entre otras cosas porque resultó muy funcional al régimen autoritario del señor Fujimori, cuando las Fuerzas Armadas se convirtieron en el principal sostén político de ese régimen. Todos sabemos que ese era un régimen de cabeza civil pero con un cuerpo político militar, de manera que ese esquema de 1987 resultaba perfecto para el modelo político imperante en los noventa.

Llegamos a finales del año 2000, cuando se derrumba el fujimorismo, se recupera la democracia con mucho esfuerzo y se plantea abiertamente la necesidad de reformar el Ministerio de Defensa por las razones antes esgrimidas. Los trabajos preliminares se plasman en el 2002 en la ley que creó la segunda estructura del Ministerio de Defensa, vigente hasta hace apenas dos años y medio. Esta segunda estructura encarriló el concepto de control civil y conducción democrática de la Defensa. Su estructura de dos viceministerios, uno de Asuntos Administrativos y Económicos y otro de Asuntos Logísticos y de Personal fue un esquema de clara inspiración española, debido a la asesoría prestada en aquella época por el doctor Narcís Serra, quien durante nueve años fue el Ministro de Defensa del Presidente de Gobierno Español, Felipe González. Esta segunda estructura, tuvo la gran virtud de subordinar real y efectivamente a los altos mandos militares a la autoridad del Ministro de Defensa por primera vez en la historia del Perú.

MODERNIZACIÓN DE MINISTERIOS DE DEFENSA



Al iniciarse el segundo gobierno del Presidente García a mediados del 2006, y junto con el equipo con el que arribamos al Ministerio de Defensa –ponderando todo lo positivo que había resultado el esquema todavía vigente– advertimos algunos problemas de operatividad y funcionalidad que era necesario subsanar. Los dos viceministerios eran de naturaleza administrativa y en algunos casos tropezaban entre sí porque existía superposición de funciones. Percibimos que al Ministerio de Defensa le faltaba una suerte de “ojo político”. Esta función, ejercida por la Dirección General de Políticas y Estrategias (DIGEPE) no tenía el peso que por su propia naturaleza requería dentro de una estructura moderna de ministerio. También constatamos que se había anquilosado la figura del Comando Conjunto, que no tenía ningún poder real o capacidad de liderazgo eficaz sobre los institutos armados.

Con este diagnóstico nos pusimos a trabajar, y así en agosto de 2007 se publicó la Ley 29075, ley que regula la actual estructura orgánica del Ministerio de Defensa. Esta ley regula la capacidad de gestión del ministerio principalmente en la lógica de consolidar el control civil y la conducción democrática de la Defensa, optimizar la administración de recursos humanos y materiales, la formulación de las políticas del sector y el fortalecimiento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas como un órgano indispensable para asegurar un concepto moderno de interoperabilidad entre las Fuerzas Armadas, o “conjuntez” como dicen nuestros amigos argentinos.

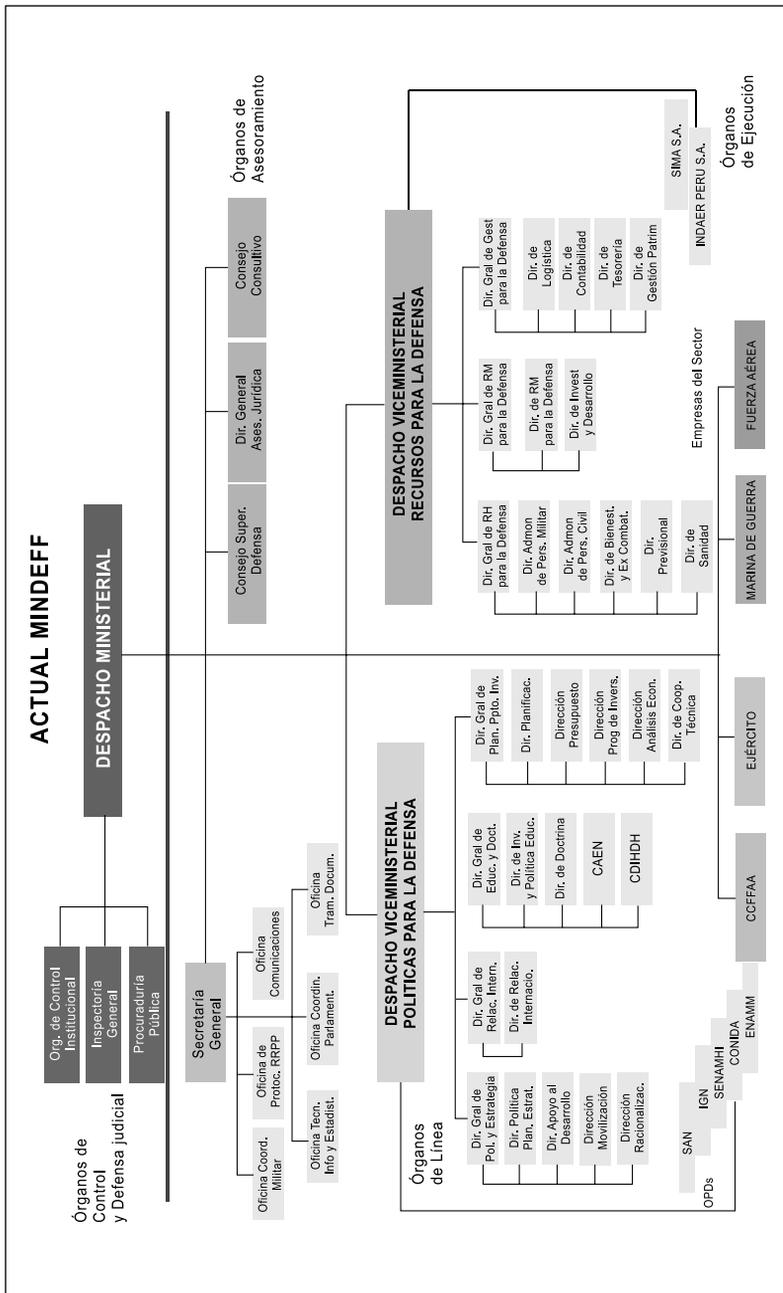
Estos conceptos elementales se incorporaron a la nueva estructura del ministerio. Es así que creamos dos nuevos viceministerios. Fusionamos los dos viceministerios preexistentes que eran de índole administrativa en uno sólo denominado Viceministerio de Recursos para la Defensa, el mismo que tiene como competencia regular el ámbito de los recursos materiales, humanos y de gestión administrativa, supervisar el empleo de recursos, supervisar procedimientos y estándares administrativos de adquisiciones y contrataciones, entre otras. Por otra parte, a la vieja Dirección General de Políticas y Estrategias la elevamos a la categoría de viceministerio con competencia en los ámbitos de política y estrategia, relaciones internacionales, educación y doctrina así como para la planificación presupuestaria. Así se creó el Viceministerio de Políticas para la Defensa.

Adicionalmente buscamos fortalecer las competencias del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas encargándole de manera mucho más explícita

la planificación y acción de las operaciones y acciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas. Actualmente su jefe preside el Comité de Alto Mando de las Fuerzas Armadas además de ser uno de los miembros natos de la alta dirección del ministerio. A su vez, refundamos la Inspectoría General, que tenía otra naturaleza. Con ello le dimos al ministro un “brazo” investigador, un brazo que pudiera de alguna manera ir más allá de la información que oficialmente podían darle los institutos armados sobre el caso X, Y o Z. Esta Inspectoría General investiga las actividades castrenses y depende directamente del ministro. Su titular es un oficial general del más alto grado en situación de retiro. Esta figura propone al ministro las sanciones y medidas correctivas que tuvieran lugar.

En resumen estos fueron las grandes modificaciones dentro de la vigente estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

Por otra parte, procedimos a un reordenamiento de las funciones y de las unidades del ministerio, estandarizamos las nomenclaturas de los órganos a nivel de administración pública y procuramos integrar funciones afines para evitar la duplicidad. El actual Ministerio de Defensa del Perú, como ya se ha dicho, tiene dos viceministerios: de Políticas para la Defensa y de Recursos para la Defensa. Por su parte, la Secretaría General es la entidad que además de ejercer el control administrativo articula los diversos estamentos y oficinas del ministerio. En la actual organización están incluidos de manera directa los tres institutos armados y el Comando Conjunto. En otros temas de la estructura, pasamos de cinco Direcciones Técnicas y cuatro Direcciones Ejecutivas a tener siete Direcciones Generales; y en la Secretaría General, de las nueve unidades orgánicas anteriores, tenemos solamente seis como consecuencia de la racionalización efectuada.



Este es un esquema que a nosotros nos está funcionando y que cuenta con el respaldo de los institutos armados, lo que nos alegra sobremanera porque se han dado cuenta de que su trabajo se ha facilitado puesto que pueden descargar muchos aspectos administrativos en el ministerio y concentrarse en temas más propios de la función castrense.

Finalmente, quiero hablar de dos leyes impulsadas por el Ministerio de Defensa en el actual gobierno y que justamente son producto de esta tercera reforma del sector Defensa en el Perú. Estas normas nos parecen fundamentales y marcan un hito dentro de la normativa militar. La primera es la Ley de Ascensos para Oficiales de las Fuerzas Armadas y la segunda la Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. No es que no existiera una ley de ascensos previa, pero era muy abierta lo que permitía que cada instituto armado tuviera un mecanismo distinto y un alto grado de discrecionalidad. Lo que establece la nueva ley es principios, requisitos, procedimientos y aptitudes para optar al grado inmediato superior que son comunes a los tres institutos armados. Es un proceso de estandarización. Además, busca otorgar mayor grado de predictibilidad a la carrera militar de un oficial y evita arbitrariedades sustentándose en principios de profesionalismo y meritocracia. Adicionalmente, determina las competencias y la composición de las Juntas de Evaluación y Selección reduciendo, de este modo, el margen de discrecionalidad de las mismas y previniendo la toma de decisiones arbitrarias. Si bien este proceso no es perfecto, en la experiencia de vigencia de esta ley los resultados han sido altamente satisfactorios a juzgar por el nivel de reclamo posterior a los ascensos. Las quejas han disminuido dramáticamente desde que está vigente la presente ley.

La segunda ley sobre la que deseo comentarles es la Ley del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, la misma que determina el procedimiento disciplinario general, cautela el derecho de Defensa del personal comprendido en un proceso disciplinario y establece las competencias de los órganos y autoridades concernidos, así como una pormenorizada tipificación de faltas, sanciones y circunstancias agravantes o atenuantes. Esta norma va en la línea de lo anterior; busca homologar, pues anteriormente, si bien las normas disciplinarias de los tres institutos tenían un denominador común, también existían diferencias muy marcadas en cómo se calificaba tal o cual conducta cuando de sancionar se trataba.

Estas dos normas son consecuencia de un proceso que va hacia la consolidación del control civil y la conducción democrática de la Defensa en el Perú. Por su alcance, ambas leyes no tienen precedente en la historia de la legislación militar peruana y se convierten en dos pilares de la reinstitucionalización de las Fuerzas Armadas tras el oscuro período de Fujimori-Montesinos.

Este proceso nos ha costado mucho esfuerzo, mucho trabajo, pero creo que en general los resultados son altamente positivos. La experiencia peruana está a disposición de quien crea que le pueda servir.

Modernización de la estructura política de la Defensa en Chile: reforma de la Ley del Ministerio de Defensa¹

Doctor Juan Esteban Montes,
Asesor Jurídico del Subsecretario de Guerra,
Ministerio de Defensa de Chile

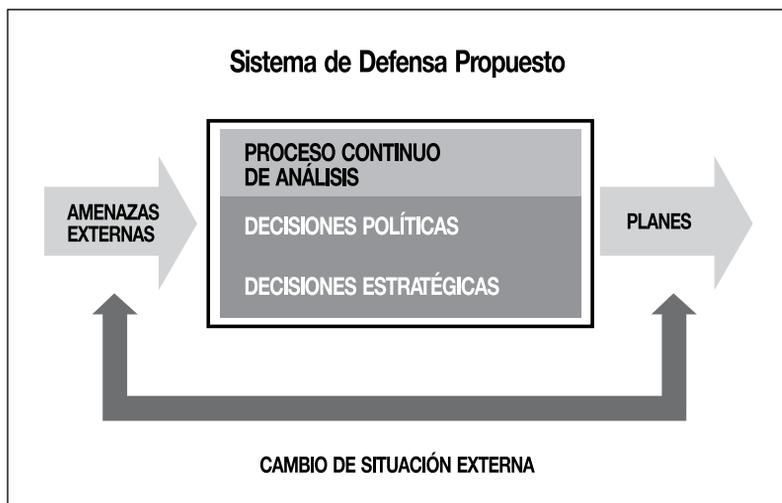
Abogado Ph. D. (c) en Ciencias Políticas de la Universidad de Notre Dame, asesor político y legislativo del Subsecretario de Defensa de Chile desde 2006. Director del Programa University of Notre Dame-Chile. Libros publicados: Subordinación Democrática de los Militares. Éxitos y Fracasos en Chile (1994) y Militares, Democracia y Derecho en Chile: Una Explicación Sistemática de la Cooperación y el Cambio (2003), ambos en coautoría con Gonzalo García.

El 14 de septiembre de 2005 ingresó a la Cámara de Diputados el proyecto de ley que moderniza el Ministerio de Defensa Nacional (MDN)². La discusión del proyecto se estancó por dos años debido a múltiples críticas que surgieron de diversos sectores hasta que en noviembre de 2007 el gobierno presentó un conjunto de indicaciones que reformaron el proyecto en forma sustantiva. Otras indicaciones del gobierno fueron ingresadas en enero de 2008 en la Cámara de Diputados y en mayo y agosto de 2009 en el Senado para resolver algunos temas sobre el Gabinete del Ministro, la Junta de Comandantes en Jefe y el Estado Mayor Conjunto.

La nueva versión del proyecto fue discutida en la Cámara de Diputados, la que aprobó el proyecto en agosto de 2008. La discusión en particular del proyecto con las nuevas indicaciones está a punto de concluir su segundo trámite constitucional en el Senado, quedando sólo pendiente, a mediados de agosto de 2009, su aprobación en particular por la Comisión de Hacienda

1. Una versión anterior de este documento formó parte de un artículo publicado por los autores en UNISCI Discussion Papers N° 21, Octubre 2009. Este documento no puede ser publicado en otra fuente sin permiso de UNISCI.
2. Para fines de consultar la historia, documentos y estado de tramitación de este proyecto de ley en los sitios web de la Cámara de Diputados o del Senado, es útil conocer que es identificado por su número de Boletín 3994-02.

del Senado y luego su aprobación por la sala de dicha cámara legislativa. Hay buenas expectativas de que el proyecto sea aprobado por el Congreso durante el segundo semestre de 2009. Sin embargo, se requiere una continua y eficaz gestión política del proyecto en todo momento pues contiene varios temas complejos y opinables, que en cualquier momento se pueden entorpecer, más aún ad portas de una muy competitiva elección presidencial y parlamentaria programada para fines de 2009.



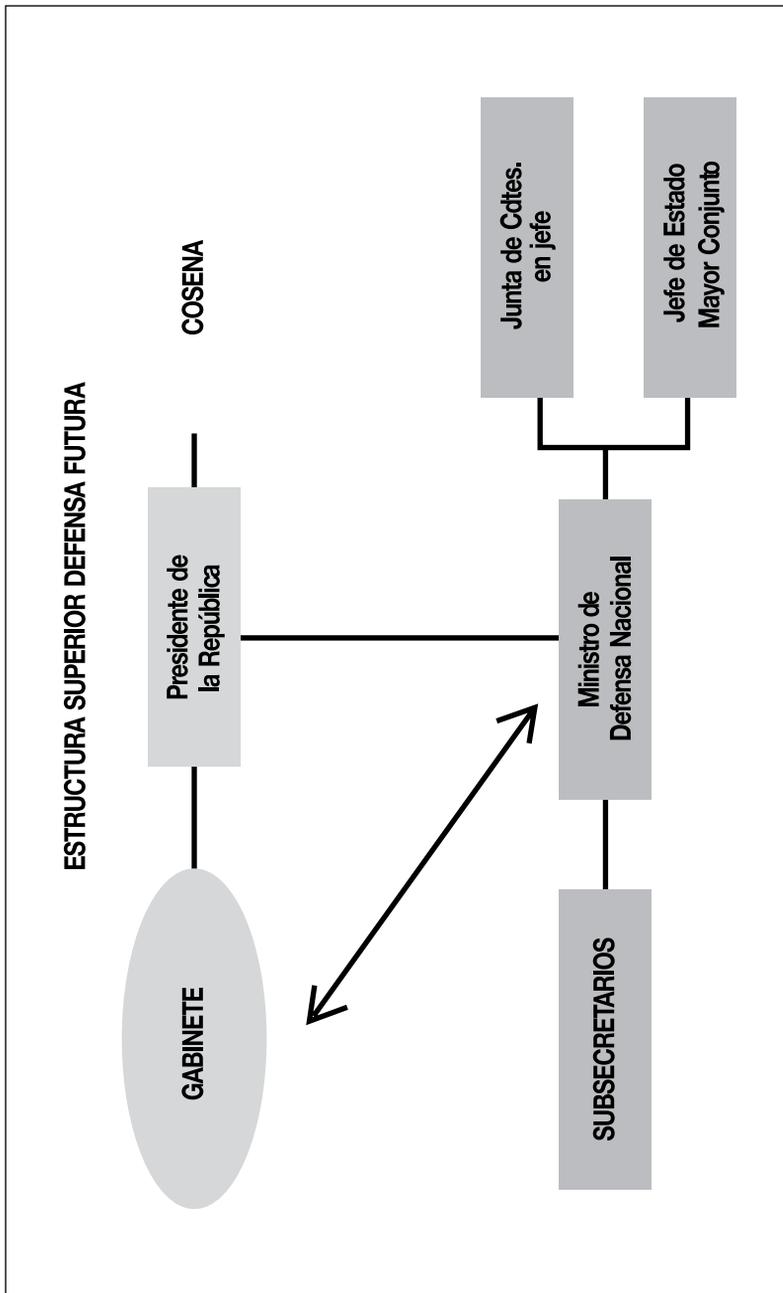
1. Cambios en la estructura superior de la Defensa y de sus órganos asesores

El proyecto de ley suprime el Consejo Superior de Seguridad Nacional (Consusena). También se elimina el Consejo Superior de Defensa Nacional (Consudena) en vista del diseño de un nuevo modelo de financiamiento de las inversiones en Defensa. Fortalece la autoridad presidencial y ministerial en la gestión de los procesos de gobierno y administración del sector. Se establece que la conducción de la Defensa le corresponde al Presidente de la República, conforme a la Constitución Política, y que el MDN es su órgano superior de colaboración en las funciones de gobierno y administración del sector.

Fortalece la institucionalidad conjunta, tanto en el ámbito de la asesoría y planificación estratégica, como de las operaciones. Propende a la adecuada integración del mundo civil y militar en las tareas de la Defensa y, en especial, en la estructura del MDN. Asimismo, sienta las bases institucionales para hacer posible el desarrollo de una carrera funcionaria civil en el Ministerio, actualmente inexistente.

Se dota al MDN de una estructura capaz de realizar el ciclo completo de políticas públicas (formular, implementar o ejecutar, y controlar) en el sector, conforme a los estándares establecidos por la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado. Se establece la oficina del Gabinete del Ministro y el cargo de Jefe de Gabinete. Se establece también una Ayudantía Militar del Ministro con su propia Jefatura.

El proyecto de ley deroga el Decreto con Fuerza de Ley (DFL) N°181 de 1960, que crea la Junta de Comandantes en Jefe (JCCJ), con lo que este organismo desaparecería. Sin embargo, como su funcionamiento en el sistema de Defensa ha demostrado ser útil, el proyecto de ley incorpora a la JCCJ como organismo asesor del ministro de Defensa en los asuntos de interés común para las tres ramas de las Fuerzas Armadas. El jefe del Estado Mayor Conjunto (JEMC) integrará la JCCJ, a diferencia de lo que ocurre hoy en que sólo se desempeña como secretario de este organismo. La JCCJ será el órgano asesor del ministro de Defensa Nacional del más alto nivel en materias comunes de las Fuerzas Armadas y en materias relativas a la conducción y la coordinación estratégica de los medios asignados a las operaciones; correspondiéndole entre otras funciones, “Estudiar, evaluar y emitir opinión durante el proceso de elaboración de la planificación primaria” y “Evaluar la planificación secundaria y proponer modificaciones a las mismas en caso de ser pertinente”.



2. Cambios en el ámbito político-institucional: subsecretarías y planificación

Se reordena el esquema de subsecretarías, pasando de uno “institucional” (Guerra, Marina y Aviación, que se acaban) a uno “funcional” (Subsecretaría de Defensa y Subsecretaría para las Fuerzas Armadas). Este constituye uno de los cambios más profundos que se proponen en el proyecto, ya que reestructura completamente la propia orgánica del ministerio y los procedimientos por los que da cumplimiento a sus tareas. Cada subsecretaría tiene un ámbito de competencias propio y específico, sin superposiciones de procesos y procedimientos.

La Subsecretaría de Defensa es el órgano de colaboración inmediata del ministro en los asuntos de política de Defensa, y todas sus derivaciones, es decir, se abocará a las funciones de naturaleza político estratégica de la Defensa nacional. La Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es el órgano de colaboración inmediata del ministro en materias de gestión de los asuntos y procesos administrativos que el ministerio y las Fuerzas Armadas requieran para el cumplimiento de sus funciones. También estará a cargo de evaluar los proyectos de adquisiciones e inversión. Por lo mismo, la actual Dirección Administrativa es absorbida por la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y se transfieren también a esta subsecretaría las facultades de la Subsecretaría de Marina sobre concesiones marítimas y acuícolas. Se establece la subrogación del ministro por el subsecretario de Defensa y de éste por el subsecretario para las Fuerzas Armadas.

Dado que se derogan la Ley N° 7.144 de 1941, que crea el Consejo Superior de la Defensa Nacional, el DFL-181 de 1960, que crea el Consejo Superior de Seguridad Nacional y la Ley N° 18.952 de 1960, que crea la Dirección Administrativa del MDN se establece que la Subsecretaría de Defensa es la sucesora legal del Consejo Superior de la Defensa Nacional y se establece que la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas es la sucesora de las subsecretarías de Guerra, Marina y Aviación, y de la Dirección Administrativa. Asimismo, se dispone que mientras no entre en vigencia la ley que crea el Ministerio de Seguridad Pública, las subsecretarías de Carabineros e Investigaciones y la Dirección de Previsión de Carabineros seguirán dependiendo del MDN.

El proyecto asegura la continuidad del actual personal de planta y a contrata con todos sus beneficios y garantías. Comprende funcionarios propios del MDN y destinado por las Fuerzas Armadas al ministerio. Se faculta al presidente de la República para que, dentro del plazo de un año desde la publicación de esta ley, fije las plantas y escalafones de las subsecretarías. Lo anterior sujeto a limitaciones de gasto global en personal, junto con normas que protegen la estabilidad laboral y derechos de aquel que se desempeña en las organizaciones que se extinguen.

Analizada la estructura de planificación, el Proyecto de Ley del Ministerio propone una estructura que separa los niveles de las funciones que actualmente realizan cada uno de los organismos involucrados, estableciendo las responsabilidades del nivel político, político-estratégico y estratégico. Asimismo, se propone una estructura tendiente a satisfacer de mejor forma el proceso de planificación de la Defensa Nacional, al especificar organismos de trabajo separados dentro del MDN que apoyen a la conducción político-estratégica y estratégica en sus etapas de planificación y ejecución.

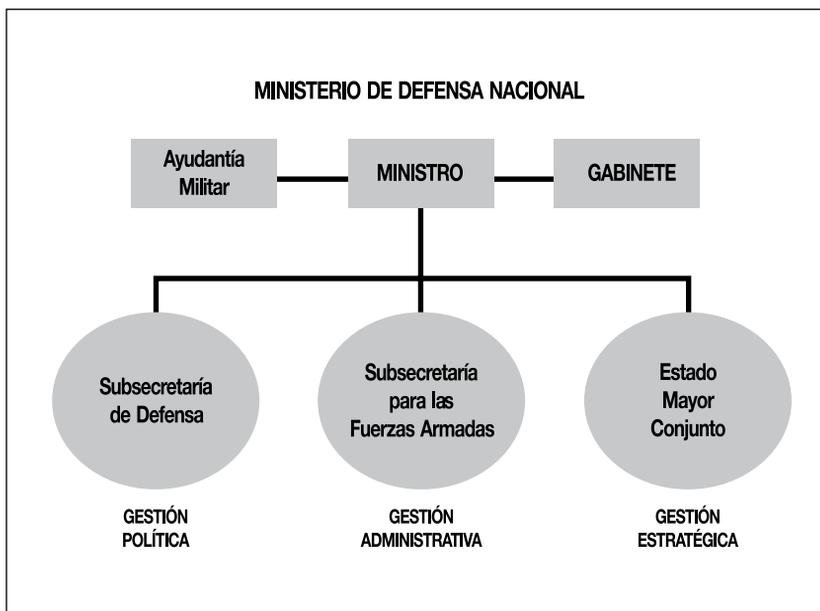
Para lo anterior el proyecto propone que la Subsecretaría de Defensa será el organismo de colaboración inmediata del ministro de Defensa Nacional en los asuntos de política de Defensa asumiendo todas aquellas funciones propias del nivel político-estratégico, (proponer la planificación primaria de la Defensa Nacional en coordinación con otros ministerios e instituciones públicas, según lo disponga el presidente de la República) y otras que por reglamento realiza en la actualidad la dirección primaria del Estado Mayor de la Defensa Nacional.

Asimismo, el Estado Mayor Conjunto (EMC) será el organismo de trabajo y asesoría permanente del ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas. Le corresponderá asumir las tareas propias del nivel estratégico (proponer la planificación secundaria, incluyendo la elaboración de los documentos de doctrina y reglamentación que de éstas se deriven) y nuevas funciones para fortalecer sus tareas en el ámbito conjunto. Con lo anterior, el proyecto establece una estructura que permite separar las actividades de planificación asignando a cada actor u organismo en el nivel que le corresponde.

3. Cambios en la conducción estratégica de las fuerzas militares

Se adopta el moderno concepto de “crisis” como otra expresión del conflicto en el área de la seguridad externa, además de la guerra, y se elimina la distinción entre tiempos de paz y de crisis o guerra. El concepto de crisis es de particular importancia para un Estado como Chile, dado que su ocurrencia es la forma más probable de conflicto en la actualidad, y debido a que exige una capacidad de respuesta flexible y rápida para la cual la estructura tradicional del MDN no está adaptada.

Se establece la figura del conductor estratégico para conducir las fuerzas asignadas a las operaciones militares definidas en función de aquellas situaciones que afecten gravemente la seguridad exterior de la República, particularmente la guerra, corrigiendo la insuficiencia de la normativa actual (DFL 181, de 1960). El conductor estratégico tendrá bajo su mando todas las fuerzas empleadas, sean de carácter conjunto o no.



La conducción estratégica la tendrá el JEMC. Se opta por esta solución en virtud de dos fundamentos: primero, porque el JEMC estará a cargo de la planificación secundaria, del desarrollo de la doctrina conjunta, de la ejercitación conjunta, y de los supuestos de empleo en tiempos de paz (operaciones de paz); y segundo, porque, por su posición dentro del sistema de Defensa nacional, el JEMC está situado en contacto con todas las autoridades políticas (presidente, ministro de Defensa, subsecretarios del sector) y militares (comandantes en jefe y autoridades de coordinación de los órganos de maniobra) que se activarán en caso de conflicto.

En síntesis, se establece con claridad, primero, la facultad presidencial para activar una organización del mando responsable de las fuerzas que se asignen a las operaciones militares, sean éstas conjuntas o no, frente a situaciones de grave amenaza para la seguridad exterior del país, y, segundo, se establece con claridad la cadena de mando de la conducción estratégica.

4. Establecimiento del Estado Mayor Conjunto

La reforma de la organización y funcionamiento conjunto del sistema de Defensa nacional representa una aspiración de las instituciones de dicho sector y del propio MDN. Contar con una nueva estructura no sólo le permitirá llevar a cabo de mejor modo sus actuales funciones, sino acometer el amplio abanico de nuevos desafíos y tareas que la seguridad exterior de Chile demanda en el siglo que comienza.

Se transforma por ello al actual Estado Mayor de la Defensa Nacional en el Estado Mayor Conjunto, dotado de nuevas y mayores atribuciones y capacidades y que pasa a ser el organismo de trabajo y asesoría militar permanente del ministro de Defensa Nacional en aquellas materias que tengan relación con la preparación y empleo conjunto de las Fuerzas Armadas, y con la planificación secundaria o estratégica. La planificación primaria (de carácter nacional) se entrega a la Subsecretaría de Defensa. El establecimiento del JEMC ha requerido de una serie de negociaciones políticas con las FFAA, y el Congreso. Una alternativa que se impulsó por algún tiempo proponía una reforma constitucional por la cual debe ser un Oficial General de cuatro estrellas, designado por el presidente de la República de entre los comandantes

en jefe en ejercicio³, durando tres años en el cargo y podrá ser removido del cargo de igual manera que los comandantes en jefe. El subjefe del EMC será un oficial general de una rama distinta a la del JEMC.

Dado que esa fórmula de designación del JEMC requería reforma constitucional fue necesario llegar a un acuerdo en torno a la conveniencia de que la presidenta Bachelet ingresara un proyecto de reforma constitucional al respecto, lo que se concretó en agosto de 2009 y que alcanzó a iniciar su tramitación en el Senado. Que la autoridad militar a cargo del EMC sea escogida por el presidente de la República de entre los oficiales generales que se encuentren desempeñando la función de comandante en jefe de alguna de las ramas de las FFAA plantea la exigencia que el comandante en jefe elegido deba dejar ese cargo para pasar a desempeñarse como JEMC, lo que supone una dificultad derivada del hecho de que el actual estatuto constitucional de la figura de comandante en jefe institucional no permite dicha designación sin el previo paso a situación de retiro del oficial general respectivo y su posterior llamado al servicio activo. Dado que este mecanismo no se considera conveniente en razón de las normas y tradiciones vigentes en las FFAA en materia de jerarquía, grado, antigüedad y rango, se hizo imprescindible introducir cambios en el texto constitucional que permitan la fórmula acordada.

Con todo, la fórmula recién referida no logró concitar acuerdo en el Senado y fue necesario reabrir el debate de la fórmula antes aprobada en la Cámara de Diputados. Conforme a la cual el EMC estará a cargo de un oficial general del más alto rango en la jerarquía militar, especialista en Estado Mayor. El JEMC será designado por el presidente de la República de entre el conjunto de los oficiales generales que tengan el grado de general de división, vicealmirante o general de aviación (es decir, de tres estrellas), el que simultáneamente con su designación será ascendido al grado de general de ejército, almirante o general del aire (cuatro estrellas). Durará en sus funciones hasta por un período de cuatro años y no podrá ser reelegido. El texto propuesto señala

3. La Cámara de Diputados estableció que el cargo de JEMC proviniera de generales o almirantes de tres estrellas en una amplia base de selección para su determinación por parte del presidente de la República. Este es el único punto de la reforma integral del ministerio que ha tenido opiniones encontradas y que, por lo mismo, no se puede aún resolver de manera definitiva.

que el presidente de la República, mediante decreto fundado expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional e informado previamente al Senado y a la Cámara de Diputados, podrá llamar a retiro al JEMC antes de completar su período. Asimismo el proyecto de ley establece que el JEMC dependerá del ministro de Defensa Nacional, de quien será asesor directo e inmediato en todo lo que diga relación con el desarrollo y empleo conjunto de la fuerza. Asimismo, ejercerá el mando militar de las fuerzas terrestres, navales, aéreas y conjuntas asignadas a las operaciones, en conformidad a la planificación secundaria de la Defensa nacional.

Esta nueva versión del proyecto se encuentra en discusión en la Sala del Senado y se espera que sea votada a mediados de noviembre de 2009. De ser aprobada en el Senado, hay altas probabilidades que el proyecto se transforme en ley antes del fin del gobierno Bachelet.

Como se señaló, la opción en la materia consistió, más allá de una mera recepción o traspaso de dicha función a un nuevo cuerpo legal, en proponer una revisión completa del modo como se organiza y ejerce la conducción en el nivel estratégico. Esta solución, fundada en la idea de establecer una autoridad militar a cargo del ejercicio de la conducción estratégica y del mando militar de las fuerzas que efectivamente se empleen en una crisis o en la guerra, satisface requerimientos propios de la conducción militar tales como la unidad de mando en la guerra y la acción conjunta. Esa autoridad militar se denominará jefe del Estado Mayor Conjunto, cargo al que corresponderá el ejercicio de las responsabilidades señaladas.

El acuerdo en torno a esta idea fundamental representa un logro notable en la tramitación del proyecto, y es expresión de la madurez de la democracia chilena y de la seriedad con que las tareas de la Defensa son asumidas por las autoridades políticas y militares del Estado. Es de destacar que, por primera vez en la historia republicana de Chile, el Congreso Nacional ha dado tramitación a una iniciativa en este ámbito específico –tratado en el pasado en normas de rango reglamentario o mediante la delegación de facultades legislativas-, realizando aportes y perfeccionamientos a las normas propuestas por el Ejecutivo.

Del examen de la historia de la norma del Proyecto de Ley del MDN, emanan con claridad los profundos acuerdos en materia de organización y

funcionamiento de la Defensa que se han logrado construir durante los últimos años en Chile. Resulta también evidente que el tema que ha concitado el mayor debate es precisamente el relativo a la conducción estratégica futura. Sin embargo, la fórmula concreta para materializar la nueva organización y funcionamiento de la conducción estratégica debe conjugar los requerimientos propios de la conducción militar mencionados y las aspiraciones de modernización general del sector Defensa, por una parte, y la debida atención a los factores culturales e institucionales que se deben considerar en un proceso de cambio de esta envergadura, así como la necesaria gradualidad en su implementación.

La reestructuración del Ministerio de Defensa de Brasil

Coronel
Roosevelt Wilson Sant'ana
Gerente de División de la Secretaría
de Organización Institucional,
Ministerio de Defensa de Brasil.

En 1998, en un simposio de estudios estratégicos del Cono Sur hicimos una presentación que mostró cómo el gran problema de las Fuerzas Armadas es que no conseguimos vender nuestras necesidades al interior de nuestros países. Esto sucede porque después de la Guerra Fría las amenazas pasaron a ser difusas, no son objetivas; ¿Cómo mostrar que somos importantes? Y al interior de América del Sur ¿qué problemas tenemos?

En lo tocante a la integración, una de las conclusiones de aquel simposio fue que en América del Sur no se deben aplicar modelos de fuera, nuestra integración debe ser creada por nosotros. Al respecto, si hay desconfianza, el antídoto es más relacionamiento; si hay convergencias, vamos a explorarlas al máximo y si hay divergencias vamos a negociarlas, si aquello es posible. Si hay diferencias, debemos respetarlas y preservarlas. Ése es el camino para el proceso de integración y se mantiene igual desde 1998.

Ahora, hablaré de nuestro proceso de reestructuración con información muy técnica pues trabajo a este nivel y no a nivel político. Nosotros hicimos un estudio para adecuar la nueva estructura del ministerio a los nuevos desafíos que aparecieron; pues en Brasil ocurrió un proceso interesante: el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas fueron solicitados cada vez más en otras áreas que no son la Defensa propiamente dicha. En la medida en que surgieron nuevas demandas, trabajamos por más de un año en este proceso con el objetivo de proyectar el Ministerio de Defensa hacia el futuro

y buscar una estructura nueva que atendiese estos requerimientos. Para ello era necesario definir parámetros estratégicos que nunca se habían definido antes y que son fundamentales. Estos parámetros nos dan un norte, una dirección y establecen una base para pensar en nuestras actividades. En este estudio participaron varios sectores de la sociedad, los comandantes de las fuerzas, integrantes de las fuerzas, todas las secretarías civiles y militares. En cada etapa sometíamos las propuestas a la revisión de los comandos, de otros ministerios, de la sociedad, de círculos académicos y principalmente a todos los sectores dentro del ministerio, de manera que hubo una participación muy intensa de varios sectores, del gobierno, del ministerio y de la sociedad.

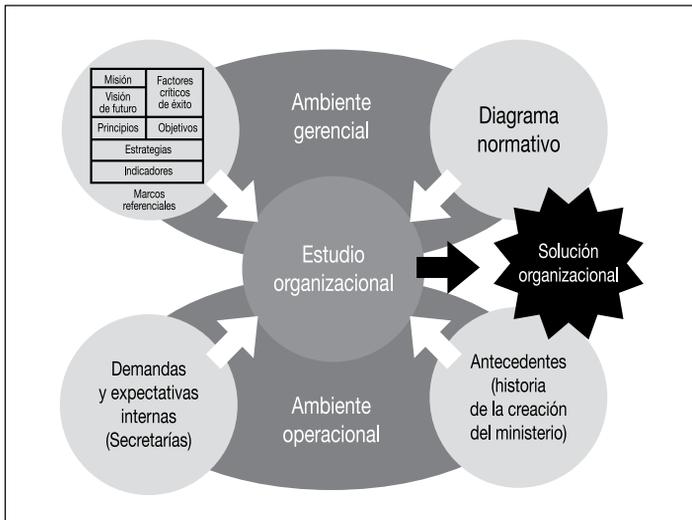
Dividimos nuestro modelo en módulos. El primero son los marcos referenciales o marcos estratégicos; el segundo es el diagrama normativo, que aborda la legislación que rige las fuerzas armadas, tema importantísimo porque la base legal nos da libertades y restricciones. De hecho, como un proyecto de ese estudio se estableció reformular la base legal pues tenemos cambios macros que implican modificar la ley de organización de gobierno y nuestra propia organización. Paralelamente a eso, otros cuerpos legales están siendo modificados y creados para atender a esa reestructuración, que es muy amplia.

Otro módulo fueron las demandas internas del ministerio, surgidas de las secretarías. También estudiamos los antecedentes de la creación del Ministerio de Defensa. Fue de gran importancia el análisis del ambiente interno. Ello incluyó mirar dos vertientes principales: lo institucional o gerencial (políticas y administraciones, reglas administrativas de gobierno) y lo operacional. El ministerio tiene esas dos vertientes y en nuestra organización procuramos conciliar el trabajo de ambas. En lo institucional, tenemos que tomar en cuenta los temas políticos y ahí hacemos diferencia entre las políticas de Estado, que perduran mucho tiempo y las políticas de gobierno a las cuales nos tenemos que adaptar de tiempo en tiempo. En cuanto a la retrospectiva que hicimos, vimos las razones para la creación del ministerio en su inicio, los factores considerados para su organización y vimos que existían funciones macro y algunas otras funciones que habían sido olvidadas.

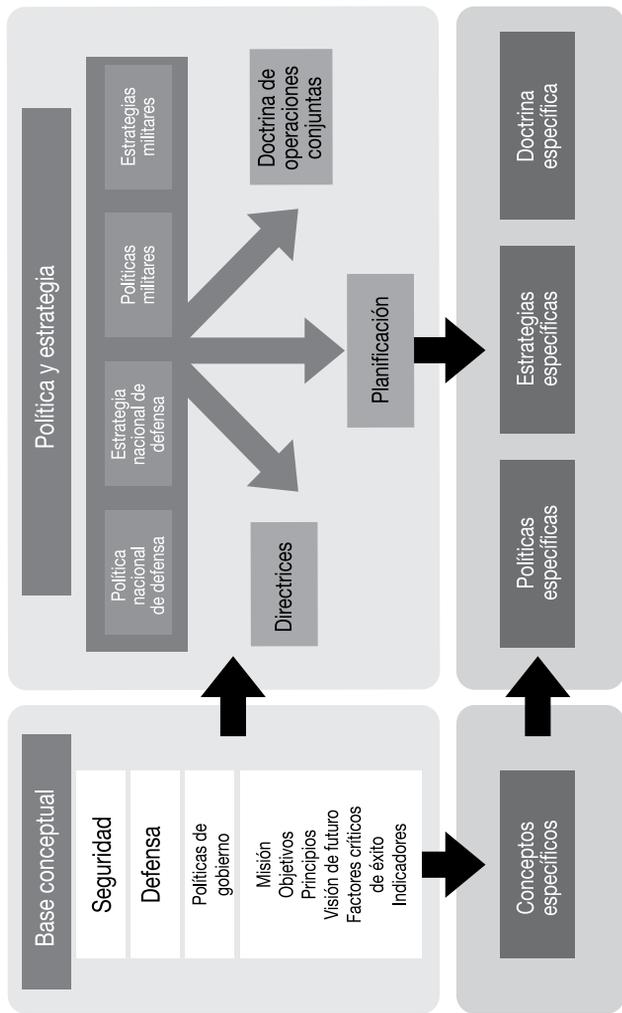
Modelo del estudio para la reestructuración del ministerio

Hicimos un diagnóstico completo por medio de entrevistas con civiles y militares. Vimos que en la discusión sobre la seguridad y la Defensa hacía falta una base conceptual y que se debía establecer la razón de ser del Ministerio de Defensa ¿para qué existe, cuál es su finalidad? Vimos que el ministerio no tenía estas respuestas y debíamos buscarlas en este estudio. Aquí un tema polémico: hemos visto que Defensa es algo más que las fuerzas militares, algo más que la guerra, como ya se dijo. Establecimos que se debe considerar tres niveles: lo nacional, lo regional y lo global. En el contexto nacional, pueden existir vulnerabilidades, al igual que en lo regional y global. Entonces Defensa debe mirar todas estas dimensiones.

En cuanto a las políticas y estrategias del área de Defensa, partimos de la base conceptual, conceptos sobre Defensa y seguridad, más las políticas de gobierno y más aquellos parámetros estratégicos. La política nacional de Defensa es aquella que es importante para el país como un todo, de allí salen las estrategias nacionales y las políticas sectoriales; el Ministerio de Defensa básicamente hace las políticas, las estrategias, las directrices e implementa y monitorea su ejecución por parte de las Fuerzas Armadas.



ALINEACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS EN EL ÁREA DE DEFENSA



Nuestro Ministerio de Defensa se proyectó de esa manera: como un gran integrador de los esfuerzos de Defensa del país. Y cuando hablamos de la integración de sistemas, los principales sistemas que pensamos integrar son los sistemas operacionales militares (comando, coordinación y control, comunicaciones, inteligencia, logística) y los sistemas administrativos (personal, material de Defensa, finanzas, patrimonio, movilización nacional, gestión estratégica). Buena parte de ellos ya se encuentran en estado de integración avanzada, pero tenemos otros en los que estamos apenas comenzando.

En el tema de los marcos referenciales, tenemos un enunciado de la misión del Ministerio de Defensa: “Coordinar el esfuerzo integrado de la Defensa, buscando la garantía de los poderes constitucionales y la soberanía nacional.” Vemos que la misión explica cuál es la razón de ser del ministerio, para qué y para quién. De la misma forma elaboramos una visión de futuro: “Ser reconocido por el gobierno y la sociedad como integrador de la Defensa nacional e interlocutor político de las fuerzas armadas.” Ahí tenemos unos clientes y un propósito.

En cuanto a la base legal, montamos un modelo de gestión estratégica basado en nuestra legislación y existe un sistema de evaluación con medidas e indicadores. Una de las estrategias que hemos identificado es la modificación de esa base legal para que se adapte a las nuevas coyunturas. El decreto que trata de la garantía de la ley y el orden, por ejemplo estipula que las Fuerzas Armadas serán empleadas de forma episódica en locaciones restringidas y con plazos y condiciones legales. Es decir, las competencias de las fuerzas armadas están muy bien establecidas en nuestra legislación. Por otra parte, la Estrategia Nacional de Defensa nos creó este decálogo de obligaciones a seguir:

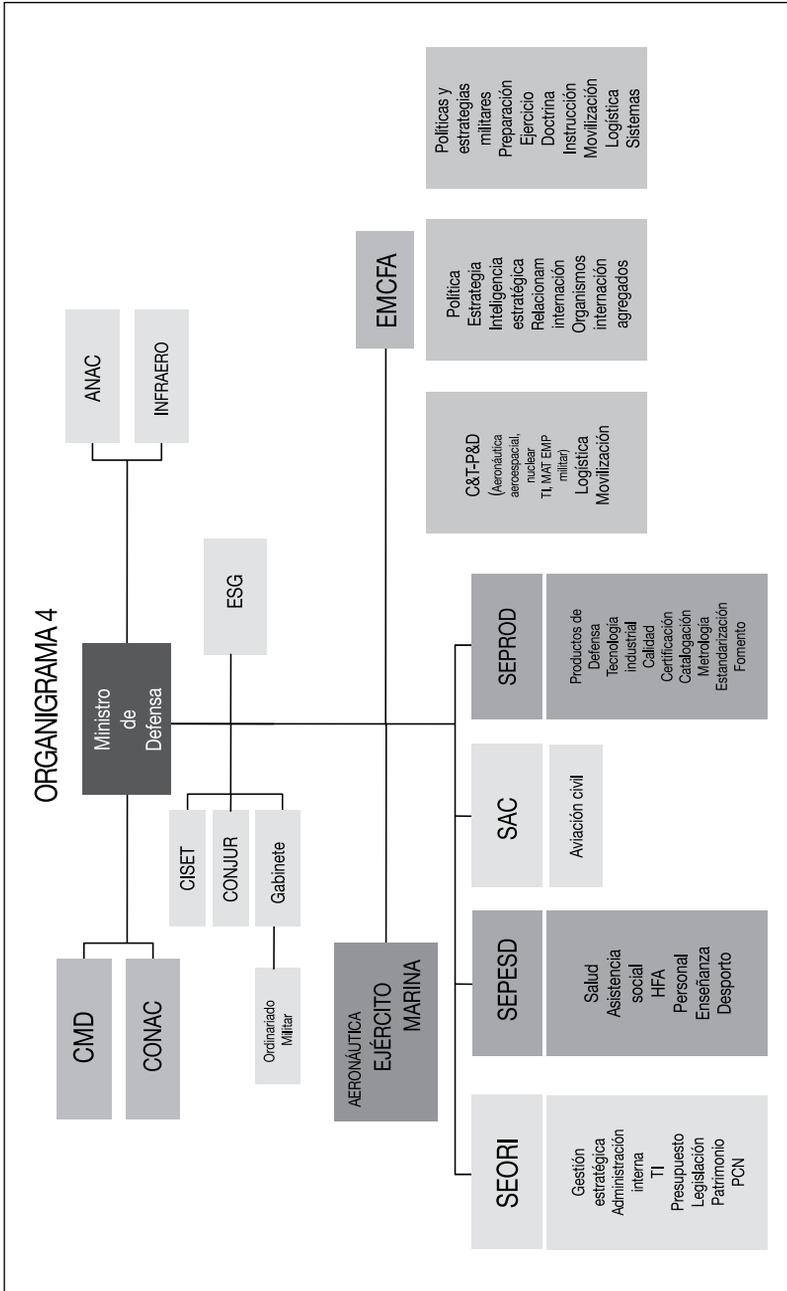
1. Transformación del EMD en Estado Mayor Conjunto
2. Creación de la Secretaría de Productos de Defensa
3. Creación de la estructura para coordinación de los procesos de certificación, metrología, normalización y fomento industrial
4. Escuela Superior de Guerra-organización y transferencia hacia Brasilia
5. Perfeccionamiento del Sistema de Inteligencia de Defensa
6. Estructura de gerenciamiento de crisis

7. Adecuación de las estructuras organizacionales existentes y que actúan en el área de la ciencia y tecnología de la Defensa
8. Cambios en la legislación
9. Cambios en las competencias
10. Utilización del patrimonio inmobiliario

En cuanto al organigrama, nuestra propuesta –entre otros aspectos– fue ampliar las funciones del Estado Mayor Conjunto y colocar los procesos correspondientes dentro de las secretarías: la Secretaría de Organización Institucional se ocupa de la gestión estratégica del ministerio; la Secretaría de Productos de Defensa es un enlace entre las demandas del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas en relación con la tecnología y el sector privado crear nuevos productos y nuevas tecnologías, etc.

Se abre también la posibilidad de la educación militar con varios sectores como por ejemplo el área de salud. Es decir, educación fuera de las fuerzas armadas. Las escuelas superiores de guerra pasarán a tener un instituto en Río de Janeiro y otro en el Distrito Federal. El del Distrito Federal de Brasil, será más dinámico y se destinará a capacitación de personal y el de Río de Janeiro se destinará a formulación y producción de conocimiento en el área de Defensa. El estudio abarca aspectos locales que deben ser considerados, como las estrechas relaciones que tenemos los países de América del Sur. Al respecto, la misión de nuestras escuelas superiores de guerra establece que se privilegiará la integración sudamericana.

El cambio que estamos introduciendo en el Ministerio de Defensa es muy profundo e incluye la estructura militar de Defensa que prevé la subordinación de los comandos operacionales, como denominamos a los comandos conjuntos. Anteriormente se establecía que los comandos estaban subordinados directamente al presidente de la república; en la nueva propuesta, que contempla cambios en las leyes, esos comandos operacionales están subordinados al presidente de la república, al ministro de Defensa y al Estado Mayor Conjunto. En el caso de una fuerza que trabaja sola en alguna actividad, su comando está en la misma fuerza y el Ministerio de Defensa acompaña la ejecución de esa actividad. La nueva ley otorga a las Fuerzas Armadas en algunas condiciones y áreas un poder de policía, como en los casos de crimen organizado y narcotráfico que llegan a traspasar el poder de



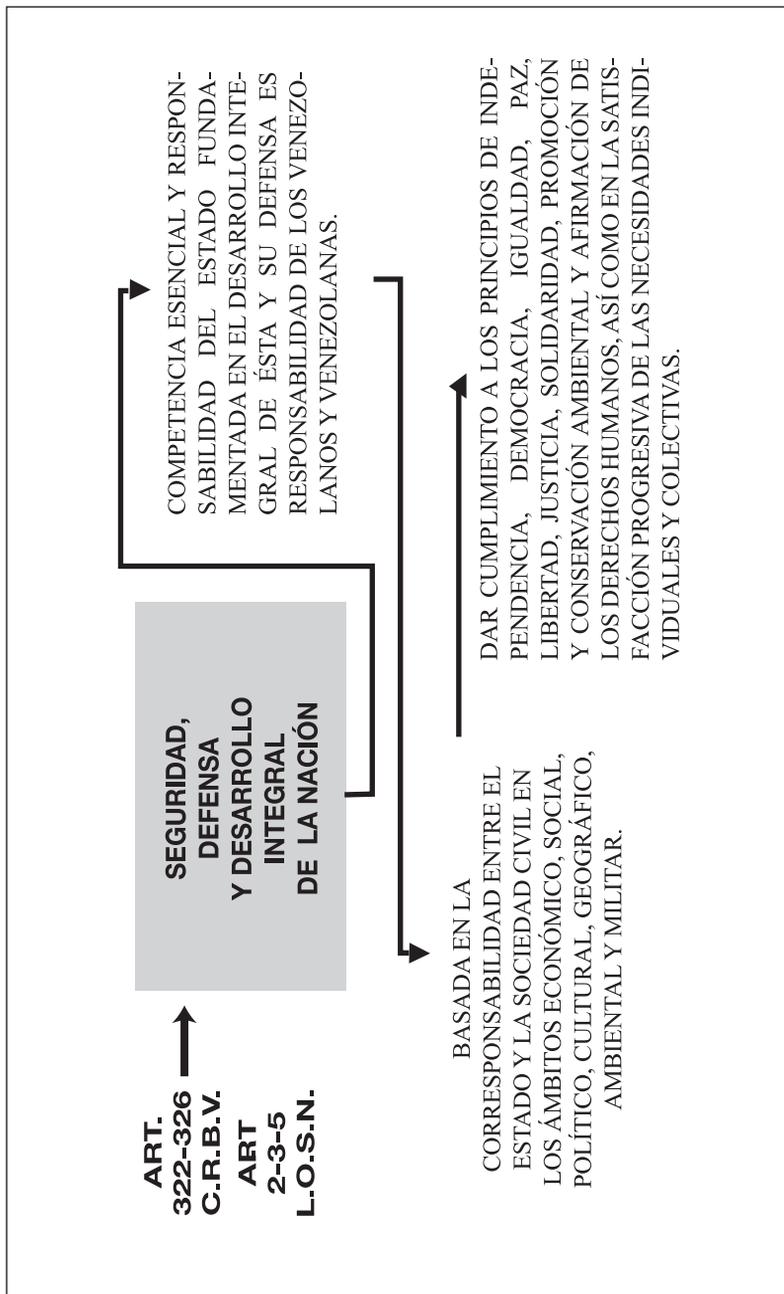
actuación de las fuerzas policiales. Entonces entramos como una acción subsidiaria de cooperación con la policía. Por ejemplo, la fuerza aérea puede, en determinado momento, apoyar a la Policía Federal que va a hacer una operación en la frontera. En ese momento, la fuerza aérea pasa a tener un poder de policía. Existe un procedimiento para estas operaciones, pero este poder está restringido a determinadas circunstancias. Por lo tanto, todas las operaciones que serán ejecutadas por las Fuerzas Armadas en el futuro van a ser coordinadas por el Ministerio de Defensa o por el comando de la fuerza y el ministerio estará siempre apoyando al comando de la fuerza. Las fuerzas armadas proveen a los comandos conjuntos u operacionales los medios para formación de sus comandos o apoyo logístico. En cuanto a las amenazas consideramos que son difusas y creemos que debemos estar preparados para todo. La condición de las fuerzas armadas es peor que en el pasado cuando se identificaba un enemigo claramente. Hoy no sabemos qué enemigo enfrentaremos mañana. Por ello debemos tener una organización flexible y los cambios en nuestro caso van en este sentido, para adaptarse rápidamente a cualquier situación.

Modernización de la estructura orgánica del Ministerio del Poder Popular para la Defensa de Venezuela

Comisión de Alto Nivel de la República Bolivariana de Venezuela
Daniel Machado Gómez
Cintha Montoya Araujo
Ángel Parra Yarza
Juan Valles Petrilli

La política de Defensa del Estado venezolano está normada por la Constitución la República Bolivariana de Venezuela, en su Título VII, De la Seguridad de la Nación, Capítulo I, Disposiciones Generales, Art. 322 y Capítulo II, De los Principios de la Seguridad de la Nación, Art. 326 y, a su vez, por la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación, Título I, Disposiciones Fundamentales, Arts. 2 y 3. Estas normativas jurídicas resaltan la necesidad de velar y mantener la interdependencia y complementariedad entre la seguridad, Defensa y desarrollo integral de la Nación, para la consolidación de un sistema democrático, participativo, protagónico, libre de amenazas y soberano, en el marco del principio de la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad, señalado en el Art. 326 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en el Art. 5 de la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación.

Con relación a este aspecto, es preciso destacar que el principio de la corresponsabilidad en materia de seguridad, Defensa y desarrollo integral de la Nación, tiene como intención alcanzar fines comunes en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar, como también, la satisfacción de los intereses y objetivos nacionales, instando a los funcionarios de Gobierno y a los ciudadanos a unir sus voluntades para trabajar juntos, sin excluir de esta participación conjunta a los militares y ciudadanos, por cuanto no existe discriminación entre los ciudadanos.



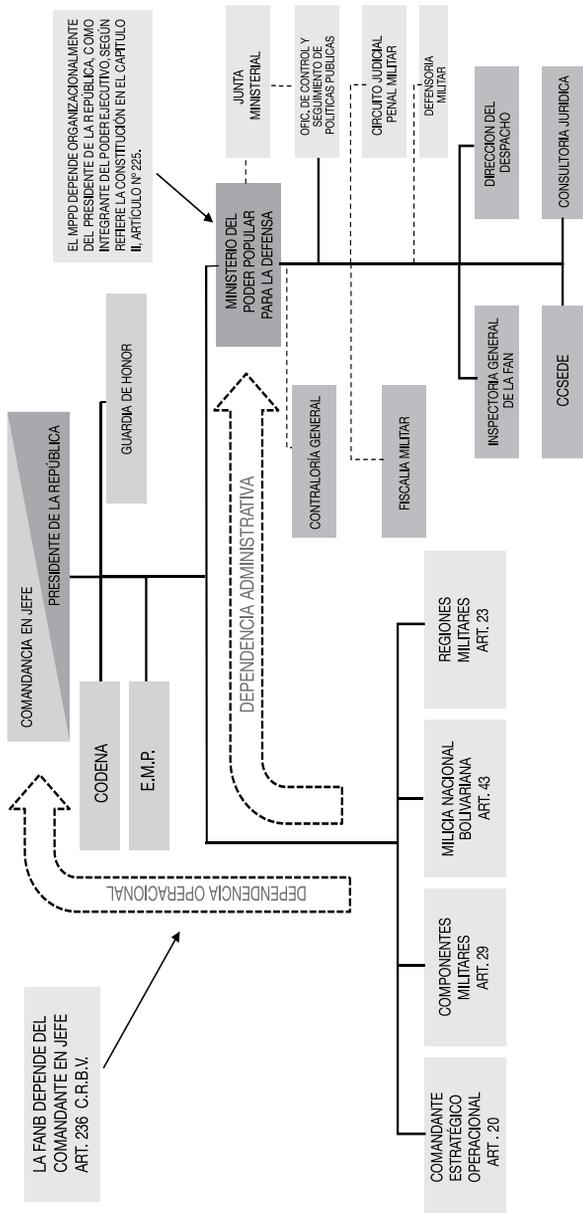
De este modo, se evidencia la claridad del Estado venezolano y el pueblo acerca de los objetivos que el país se propone alcanzar en el futuro y, que se traducen en los intereses nacionales a cumplir o fortalecer progresiva y sostenidamente en el corto, mediano y largo plazo.

Ante ello, el Estado democrático, social de derecho y de justicia venezolano, interesado y en Defensa de su soberanía, independencia, integridad de su territorio y demás espacios geográficos y el bienestar de su pueblo, ha impulsado la modernización de la estructura orgánica de su Ministerio del Poder Popular para la de Defensa, en atención a las siguientes líneas estratégicas: fortalecimiento de las Fuerza Armada Nacional Bolivariana; promoción de la unión cívico-militar y participación en el desarrollo nacional, coadyuvando de esta manera a la Defensa integral, adecuada a los riesgos y amenazas contra los intereses de la intención, como también, a la intención de materializar su proyección generacional, construir una sociedad justa y garantizar la seguridad, Defensa y desarrollo integral de la Nación, fundamentándose en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Ley Orgánica de la Administración Pública, en el Decreto 6.626 sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública y el Reglamento Orgánico del Ministerio del Poder Popular para la Defensa.

De igual forma, en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana (según GACETA OFICIAL N°5933 DEL 21OCT09), en su Artículo 5. Dice: “La Fuerza Armada Nacional Bolivariana está organizada de la siguiente manera: la Comandancia en Jefe, el Comando Estratégico Operacional, los Componentes Militares, la Milicia Bolivariana destinada a complementar a la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en la Defensa Integral de la Nación y las Regiones Militares, como organización operacional. El Comando Estratégico Operacional, los Componentes Militares, la Milicia y las Regiones Militares, dependen administrativamente del Ministerio del Poder Popular para la Defensa”.

Esta estructura organizativa refiere claramente una organización netamente operativa que depende del Comandante en Jefe de la Fuerza Armada Nacional y una estructura administrativa que sirve de apoyo y que tiene el mismo tratamiento como todos los demás ministerios públicos. Ver Cuadro N° 2 (Estructura Organizativa de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana).

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DE LA FANB Y SU RELACIÓN ADMINISTRATIVA
CON EL MINISTERIO DEL PODER POPULAR PARA LA DEFENSA



Cuadro N°2 (Estructura Organizativa de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana)

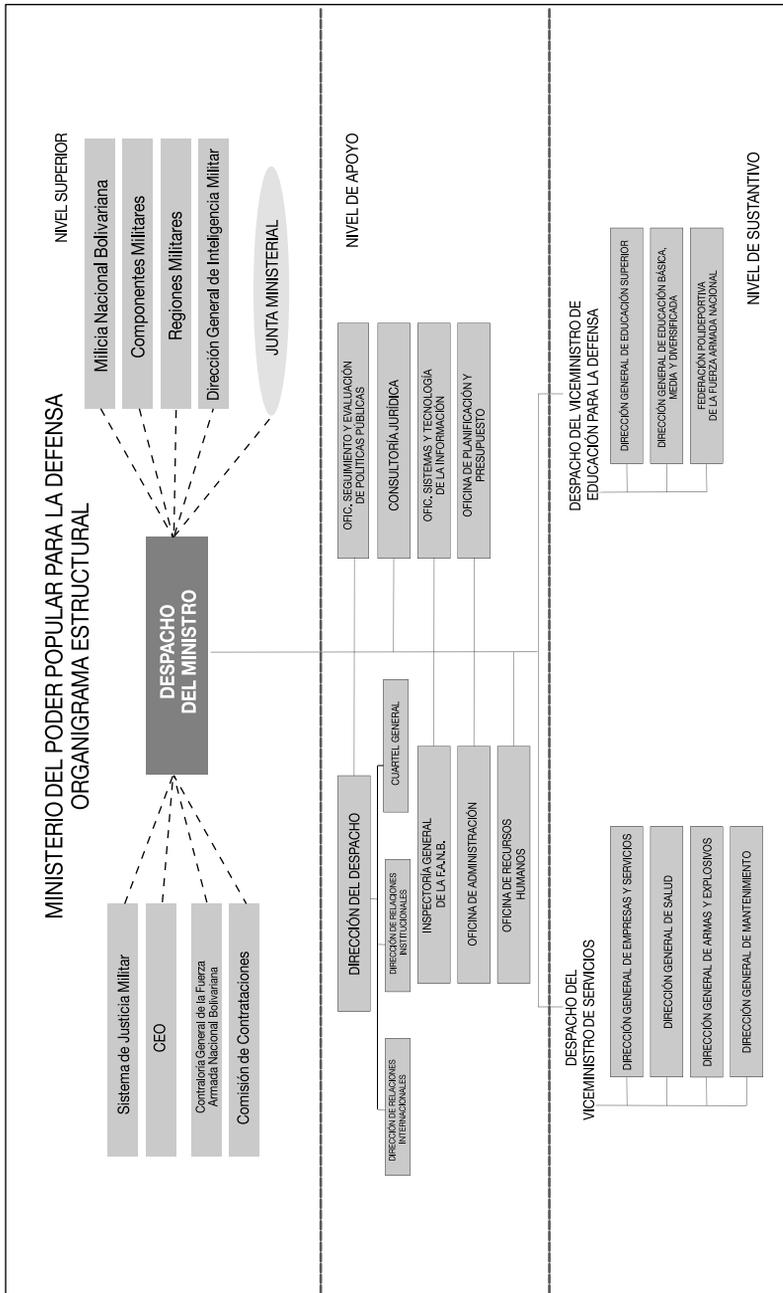
La organización de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana está inspirada en la gesta revolucionaria independentista y en la doctrina de Simón Bolívar El Libertador, enmarcada en la corresponsabilidad entre el Estado y la sociedad como fundamento de seguridad de la Nación y con los fines supremos de preservar la Constitución y la República Bolivariana de Venezuela. La Fuerza Armada Nacional Bolivariana es la institución que en forma permanente garantiza la Defensa militar del Estado.

Asimismo, esta estructura requiere un presupuesto de Defensa acorde a las nuevas exigencias en seguridad, Defensa y desarrollo integral, siendo asignado a este sector para el año 2009 la cantidad de 8.978.331.046, 00 bolívares fuertes (Bs.F), lo que representa el 5,36% del consolidado total para gastos de funcionamiento de toda la administración pública del Estado venezolano. Ver Cuadro N°3 (Estructura Orgánica Funcional del Ministerio del Poder Popular para la Defensa).

En el Cuadro N° 4 (Asignación de la cuota de presupuesto al Sector Defensa), se puede observar la asignación para gastos de Defensa en la Fuerza Armada Nacional Bolivariana en el último decenio, el cual representa un promedio del 5,17% del consolidado nacional, tendencia que se ha mantenido a lo largo de los años señalados, incluyendo la cuota presupuestaria estimada para el ejercicio fiscal del 2010.

En el Cuadro N°5 (Distribución presupuestaria por tipo de gasto para el 2010), se destaca que la cuota presupuestaria prevista para el ejercicio fiscal del año 2010 será destinada en un 86,52% para gastos de personal tanto militar como civil, para Funcionamiento de todo el Sector Defensa un 13,48% del total asignado. Si se compara con el presupuesto del 2009 (8.978.331.046 de Bolívares Fuertes) con el presupuesto que será utilizado en el 2010 (8.484.282.478 Bolívares Fuertes), los gastos de Defensa se redujeron en un 4,6% por razones de ajustes presupuestarios ante la crisis económica mundial.

Finalmente y a pesar de la ausencia de la comisión de alto nivel designada para la asistencia al seminario Modernización de los ministerios de Defensa, por motivos ajenos a su voluntad la República Bolivariana de Venezuela, en aras de avanzar en este proceso de integración suramericano ha presentado



Cuadro N°3 (Estructura Orgánica Funcional del Ministerio del Poder Popular para la Defensa)

Asignación Cuota Presupuestaria para la Fuerza Armada Nacional Bolivariana 2000 -2009			
Año	Total presupuesto para el Estado	total asignado a Defensa	% asignado a Defensa
2000	17.878.137.200	948.600.300	5,31
2001	23.214.303.000	1.399.029.000	6,03
2002	26.443.129.300	1.326.090.700	5,01
2003	41.600.426.600	1.811.983.313	4,36
2004	49.950.883.610	2.431.151.360	4,87
2005	63.326.522.616	3.357.314.321	5,30
2006	87.029.741.240	4.474.520.800	5,14
2007	115.178.096.853	5.517.715.527	4,79
2008	137.567.650.786	7.121.275.956	5,18
2009	167.474.173.604	8.978.331.046	5,36

Cuadro N°4 (Asignación de la cuota de presupuesto al Sector Defensa)

sus aportes como un incentivo a las relaciones de cooperación entre los Estados de América del Sur, en el marco de la Unión Suramericana de Naciones (UNASUR).

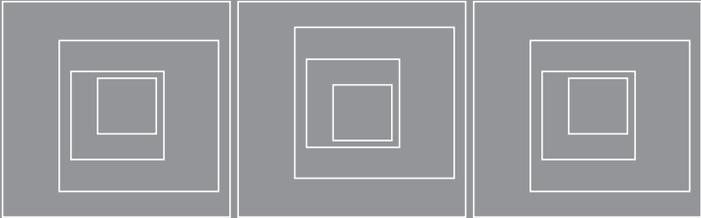
A la vez es necesario expresar que existen avances concretos con relación a la tarea que corresponde a Venezuela en el Eje N°4 “Formación y Capacitación”: elaboración de un registro de las academias y centros de estudios en Defensa y de sus programas y, a la creación de una red suramericana de capacitación y formación en Defensa que permita intercambiar experiencias y el desarrollo de programas conjuntos, e incluso, se ha ideado una propuesta de funcionamiento para el Centro Suramericano de Estudios Estratégicos de Defensa (CSEED), el cual, ha sido denominado Centro de Estudios para la Defensa Suramericana (CEDESUR), con la finalidad de realizar estudios, investigación, asesoramiento, consulta y formación avanzada en materia de Defensa del CDS, en armonía con las disposiciones del Tratado Constitutivo

**DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTARIA
POR TIPO DE GASTO PARA EL EJERCICIO FISCAL 2010**

GASTO	PROYECTO PRESUPUESTARIO	DISTRIBUCIÓN PRESUPUESTO DEFENSA	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR PROYECTOS	DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL POR TIPO DE GASTO		
P E R S O N A L	GASTOS DE LOS TRABAJADORES	6.100.000,000	71,90	86,52		
	PENSIONADOS Y JUBILADOS	130.000,000	1,53			
	ENTES DESCENTRALIZADOS	1.110.944,032	13,09			
F U N C I O N A M I E N T O	GESTIÓN ADMINISTRATIVA	239.403,120	2,82	13,48		
	AGREGADURAS MILITARES	18.457,931	0,22			
	ESTADÍSTICA	257.538	0,00			
	LOGÍSTICA	213.062,929	2,51			
	SERVICIOS E INFRAESTRUCTURA	170.237,401	2,01			
	OPERACIONES	115.888,226	1,37			
	EDUCACIÓN	60.392,209	0,71			
	SALUD	236.786,762	2,79			
	DIM	39.145,266	0,46			
	CIRCUITO JUDICIAL PENAL	1.497,528	0,02			
	DEFENSORÍA MILITAR	2.762,239	0,03			
	FISCALÍA GENERAL MILITAR	899,160	0,01			
	CONTRALORÍA	1.664,145	0,02			
	GUARDIA DE HONOR	21.764,943	0,26			
	MILICIA	21.117,049	0,25			
		8.484.282,478				100

Cuadro N°5 (Distribución Presupuestaria por tipo de gasto para el ejercicio fiscal del 2010)

de UNASUR, abierta a los ciudadanos en general, sin discriminación alguna, en los tópicos de seguridad, Defensa y desarrollo integral, considerando la experiencia de la República Bolivariana de Venezuela en lo referente a la modernización de su Ministerio del Poder Popular la Defensa y la profesionalización de su personal civil y militar en esa materia.



El presupuesto de Defensa

Transparencia en el presupuesto de Defensa: el sendero estrecho de América Latina

Derechos: Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL)

Doctor Carlos Wellington
Leite de Almeida,
Tribunal de Cuentas de Brasil.

Auditor Federal del Tribunal de Cuentas de Brasil. Se graduó en la Escuela Naval en 1991. Tiene una maestría en Ciencias Políticas y está cursando el doctorado en Administración. Ha participado en conferencias, seminarios y talleres sobre transparencia presupuestaria en Defensa, políticas públicas y limitación de gastos militares, y ha asistido en el trabajo presupuestario en Defensa en Bolivia y Chile. Sus condecoraciones militares son la Medalla Mérito Santos Dumont, la Medalla Militar de Bronce y la Medalla de Operaciones Antárticas de la Armada Argentina.

Introducción

El tema de la transparencia en los presupuestos de Defensa de América Latina sigue siendo un reto aún no resuelto. En casi todos los países de la región se puede percibir que la ejecución de los gastos militares ocurre bajo un manto de secreto que no corresponde a los dictámenes de la democracia. En el proceso de asignación de recursos presupuestarios a la Defensa el discurso difiere de la realidad sea por falta de voluntad política, sea por desconocimiento o aún por simple y directa claudicación (MONTROYA, 2005). La gestión pública en esa situación sale fragilizada y expuesta a los males de la ineffectividad y de la ineficiencia.

Los retos aún existentes en la administración del sector Defensa son muchos y de variadas naturalezas. Involucran cuestiones como el mantenimiento de influencia militar en sectores específicos de la políticas públicas como las políticas de seguridad ciudadana y de inteligencia oficial (ZAVERRUCHA, 2001). Los datos sobre gastos militares publicados son pocos y no tienen la calidad y confiabilidad deseadas (SCHEETZ, 2002, p. 57). Incluyen el hecho

de que las administraciones militares y civiles tienen mucho más en común de lo imaginado, como en la logística por ejemplo, y que el intercambio de información sería beneficioso para todos (SILVA y MUSETTI, 2003). Se presenta la necesidad de adecuar la gestión de la Defensa a los principios de la gestión pública y a los dictámenes de la democracia, con el fin de construir apropiados sistemas de Defensa (BRIGAGÃO, 2007).

Transparencia como valor en la administración del sector Defensa

La transparencia es considerada hoy en día una característica esencial que debe tener la administración pública. Los argumentos que en el pasado hubieran contribuido para sostener un grado más reducido de transparencia en la asignación, en el uso y en la supervisión de los recursos públicos, han perdido fuerza considerablemente. La transparencia, en particular el deber de rendir cuentas, es percibido como un deber del administrador público y no una concesión (MENEZES, 2002; GARCIA, 2003; BAREA, 2004). Sin embargo, resta mucho por hacer para que la transparencia se afirme efectivamente como valor conquistado y no como simple discurso (BERENZSTEIN, 2001).

La transparencia en la gestión pública, en particular en el presupuesto de Defensa, debe ser el resultado del establecimiento de reglas de conducta legítimas, y, asimismo, de arreglos institucionales efectivos. El manejo de información sensible no justifica ausencia de rendición de cuentas ni tampoco los altos niveles de discrecionalidad que se aún se verifican, pues transparencia y control son variables esenciales a la eficiencia y a la eficacia en la asignación de recursos. (DONADIO, 2004b; MONTOYA, 2005).

En Brasil, la política de Defensa ha sido sistemáticamente conducida bajo ausencia de diálogo con la sociedad y los liderazgos políticos, sea por resistencia de los estamentos militares o como resultado del bajo interés que el tema despierta en los políticos profesionales (PROENÇA y DINIZ, 1998). Aún es necesario crear un adecuado índice de transparencia presupuestaria para la Defensa, tema que jamás ha recibido la debida prioridad (BRIGAGÃO, 2007). Sólo con el incremento de la información disponible se podrá tener un mayor control de las agencias de cualquier sector de la

administración pública y desincentivar desviaciones respecto al interés de la sociedad (ARANDA y FUENTES, 2001, p. 71-72).

Caminos de la transparencia presupuestaria en materia de Defensa

Los estudios existentes buscan identificar razones para el déficit de transparencia que se verifica en el sector Defensa. Uno de los más importantes en el ámbito latinoamericano ha sido la guía del presupuesto de Defensa (DONADIO, 2004b) de la Red de Seguridad y Defensa de América Latina (Resdal). Una mirada rápida permite ubicar otras investigaciones muy relevantes en países latinoamericanos (AYCINENA y ÁLVAREZ, 2004; SCHEETZ, 2004; PATILLO, 2006). Los resultados en términos de razones posibles para la escasa transparencia en el sector Defensa son, entre otros:

- a) ausencia de diseño de fuerza;
- b) debilidad parlamentaria en materia de Defensa;
- c) dominio ejecutivo militar del proceso de asignación;
- d) cultura de secreto;
- e) bajo grado de control social;
- f) intento de negar o retrasar reformas;
- g) falta de adhesión de los planes de Defensa a los planes nacionales;
- h) deseo de proteger intereses corporativos;
- i) deseo de proteger intereses particulares; e
- j) incapacidad técnica.

Algunos avances pueden ser percibidos en el tema de la transparencia presupuestaria en Defensa. Sin embargo, esos avances han sido logrados a paso lento y con necesidad de superar resistencias al interior de los institutos armados (MONTROYA, 2006a). Continúan existiendo reservas para la adquisición de equipos militares con recursos regidos por leyes especiales, como en el caso de la Ley del Cobre de Chile (SCHEETZ, 2004; PATILLO, 2006). Recursos obtenidos con privatizaciones y de otros fondos han sido utilizados para financiar gastos poco transparentes del sector Defensa, como sucedió en Perú (BELTRÁN, 2001, p. 148).

En algunos países, como en El Salvador, no se tiene un desglose de gastos por partidas que permita evaluar la utilización de los recursos asignados. En

otros, como Bolivia, Brasil y Nicaragua, las fuerzas armadas intentan justificarse asumiendo misiones que deberían ser secundarias y no constituyen la esencia de su finalidad (GUTIERREZ, 1999; MARTINS FILHO, 2001; AYCINENA y ÁLVAREZ, 2004; ZAVERUCHA, 2008;).

Los intentos de negar o retrasar reformas, la falta de adhesión de los planes de Defensa a los planes nacionales, el deseo de proteger intereses corporativos y particulares, y la incapacidad técnica, han sido temas tratados en la guía de presupuesto de Resdal (DONADIO, 2004b). Todos ellos tienen como eje una falta de transparencia deliberada, para que el sector Defensa no se vea expuesto a críticas que sobrevengan con el incremento de información pública o la búsqueda del mantenimiento del status quo para sostener ganancias ilegítimas de todo tipo.

Ausencia de diseño de fuerza

Sin duda, la falla mayor en las políticas de Defensa nacional de los varios países latinoamericanos, es la ausencia de un adecuado diseño de fuerza. La metodología de diseño de fuerza, es un sistema de conceptos que permite identificar y relacionar las variables necesarias a la concepción de capacidades militares anticipadas para proveer la Defensa (RAZA, 2002). En Brasil, por ejemplo, la falta de un diseño de fuerza hace que el Ejército sea prisionero del dilema resultante de concepciones estratégicas opuestas (disuasión y presencia) y, que la Armada, adquiera un portaaviones o aviones navales sin el adecuado apoyo logístico (PROENÇA y DINIZ, 2003).

Sin el diseño de fuerza no se puede obtener una adecuada interoperabilidad entre fuerzas armadas ni tampoco entre unidades de una fuerza singular (FLORES, 2003). Aún, lo más importante en términos de presupuestación, sin el diseño de fuerza no se tendrá una planeación satisfactoria del sector Defensa. Diseño de fuerza significa evaluar (evaluación), prever (pronosticación) y reconstruir (reingeniería) el sector de fuerza desde bases realistas y conformes los dictámenes de la política (RAZA, 2004). Todo servirá a la definición de capacidades militares anticipadas, adecuadas al escenario futuro pronosticado, sobre las cuales deberá ser conducido el trabajo de presupuestación. Si es verdad que toda estrategia es necesariamente difícil de implementar como resultado del fenómeno de la fricción (GRAY, 1999),

mucho más lo será si la previsión del empleo de recursos no estuviera conforme a la realidad del país.

El diseño de fuerza interesa con especial relevancia a la planeación presupuestaria y la transparencia. La ausencia del diseño de fuerza, realidad de los sistemas de Defensa de los países de América Latina, impide pensar en planear, ejecutar y controlar apropiadamente el presupuesto de Defensa, pues no estarán disponibles las informaciones necesarias al dimensionamiento de necesidades y capacidades. Gestionar sistemas de Defensa sin un diseño de fuerza significa marcar la gestión presupuestaria de la Defensa con el desperdicio y la baja transparencia.

Debilidad parlamentaria en materia de Defensa

Otra realidad crónica de los países de América Latina es la debilidad parlamentaria en materia de Defensa. Los Poderes Legislativos latinoamericanos están lejos de mostrar una actuación decisiva sobre la materia (OLIVEIRA, 2002; GAITÁN, 2003; JÁCOME, 2004). Mucho de esa ausencia de los Parlamentos latinoamericanos respecto al tema de la Defensa, resulta de la estabilidad política predominante en la región, donde no se supone por principio un conflicto bélico entre Estados (RODRIGUES, 2001; PIONBERLÍN y TRINKUNAS, 2005). En Brasil, por ejemplo, los programas relacionados a la Defensa no son normalmente considerados estratégicos para de la asignación de recursos presupuestarios (PEDERIVA, 2004), y los candidatos a cargos electivos no hacen referencias a la política de Defensa en sus esfuerzos electorales (SANTOS, 2004). El casi total desinterés del liderazgo político parlamentario por el tema de la Defensa se verifica aún en Argentina, Perú, Uruguay y toda la cuenca centroamericana (DONADIO, 2004a; MONTOYA, 2006a; BESIO, 2004; JÁCOME, 2004).

La primera y más visible razón para esa debilidad parlamentaria en materia de Defensa, es el bajo retorno electoral que el tema brinda a los políticos profesionales. Como los países latinoamericanos suelen tener deudas históricas en el ámbito social, el tema de la Defensa, su asignación de recursos y la gestión del sector, asume un perfil secundario tendiente al olvido. El Legislativo de Brasil no demuestra el intento de protagonizar la política de Defensa nacional (SAINT-PIERRE; SILVA; ROCHA, 2004). En Chile, el papel del

Parlamento en materia de Defensa es marginal, no dispone de mecanismos institucionales adecuados de relación con el Ministerio de Defensa y se ve restringido por leyes que reducen la capacidad de acción parlamentaria sobre el tema (VELOSO, 2004). En Venezuela, el control civil sobre los militares no es más que una aspiración sin concreción (IRWIN y LANGUE, 2005), y en Uruguay, todo el tema de la Defensa queda en manos de los militares por ausencia del Congreso del país (BESIO, 2004). Si es verdad que los políticos sólo atentan para los temas que rinden más votos, el olvido del sector Defensa en los Parlamentos latinoamericanos es prueba de eso.

El presupuesto es una herramienta esencial para que los Parlamentos tengan una acción decisiva sobre las políticas públicas de sus países. El Parlamento no puede limitarse a aprobar el presupuesto propuesto por el sector Defensa sino también acompañar su ejecución y evaluar los resultados obtenidos (DONADIO, 2004a, p. 150). La participación del Congreso Nacional en la discusión del presupuesto de Defensa en Brasil, siempre ha sido mínima y no hay señales convincentes de cambio en esa conducta (MARTINS FILHO, 2001; ZAVERUCHA, 2003). Y esa debilidad institucional de los Parlamentos para actuar sobre la Defensa, sea en el presupuesto sea en otros reglones, es una constante en toda Latinoamérica (JÁCOME, 2004, p. 217).

Razón y efecto a la vez de la debilidad parlamentaria, es la falta de políticas explícitas para el sector Defensa. De manera crónica, no hay políticas claras de Defensa en América Latina, es decir, políticas definidas por medio de mecanismos democráticos y orientadas por una visión amplia de lo que sean seguridad y Defensa (HOLZMANN, 2003, p. 49). En general, los gobiernos de la región han sido vacilantes en ese sentido y no han podido implementar un control civil sobre las fuerzas armadas (AYCINENA y ÁLVAREZ, 2004, p. 24). En muchos países, como en Guatemala, al hecho de que las fuerzas armadas aún mantienen grados considerables de autonomía subyace la debilidad institucional de los Parlamentos, lo que impide lograr un efectivo control democrático de los institutos armados (AYCINENA y ÁLVAREZ, 2004; GAITÁN, 2003). Esa crónica debilidad parlamentaria es una de las principales razones para que el camino que lleva a la construcción de una verdadera democracia en América Latina haya sido hasta hoy marcado por problemas y sucesivos avances y retrocesos (HUSER, 2002).

Proceso de asignación de recursos

Característica esencial del proceso de asignación de recursos en América Latina, es la fuerte asimetría de información entre los actores involucrados (MARTÍNEZ, 2004). Esa asimetría hace que el Poder Legislativo se vea limitado al simple concordar con la conducción del Poder Ejecutivo, y aún dentro del Ejecutivo, que los institutos armados disfruten de ascendencia sobre los órganos civiles de presupuestación, como Hacienda y Planeación (BELTRÁN, 2001, p. 149).

La debilidad generalizada de los Ministerios de Defensa es un elemento central en la concreción de dicha asimetría de información. Creados en la mayoría de los casos como órganos simplemente administrativos, no han sido capaces de ejercer control sobre las fuerzas armadas, establecer doctrinas conjuntas de empleo de fuerzas, ni coordinar eficazmente el proceso de asignación de recursos presupuestarios para el sector Defensa (BARRACHINA y RIAL, 2006). En Brasil, por ejemplo, el Ministerio de Defensa fue creado claramente sin el intento de ejercer cualquier mando en el sector y no ha logrado aún un cambio relevante en el tema de la coordinación doctrinal o administrativa entre las fuerzas singulares (ZAUERUCHA, 2003; MARQUES, 2004; BRIGAGÃO, 2007; CRUZ, 2008). Lo mismo pasa en casi todos los países de la región, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, donde los institutos armados siguen conduciendo prácticamente solos la política de Defensa y apenas cuando hay una política a ser conducida (BARRACHINA y RIAL, 2006; MONTOYA, 2006b). Los Ministerios de Defensa latinoamericanos no han logrado aún ser el centro institucional del sistema de Defensa de los países. El presupuesto de Defensa en Brasil, por ejemplo, sigue siendo formulado a partir de las necesidades corporativas de cada fuerza (MATHIAS, 2005; BRIGAGÃO, 2007).

La asimetría de información verificada entre las fuerzas armadas y los Ministerios de Defensa de los países latinoamericanos, se reproduce y afecta los otros Ministerios civiles involucrados en el proceso de asignación de recursos. Hacienda, Planeación y otros, no tienen el dominio de la información específica de Defensa y se limitan a presentar la propuesta de las fuerzas, o lo que es peor, a hacer cortes en el presupuesto de Defensa desconociendo las prioridades del sector. Es necesario por lo tanto reforzar el Ministerio

de Defensa y los demás órganos civiles frente a las fuerzas armadas (MARTINS FILHO, 2001; MONTOYA, 2005). La promoción entre el liderazgo civil del gobierno de la convicción de ejercer un mejor control sobre el proceso de presupuestación del sector Defensa, debe constituirse en punto de partida (AYCINENA; ESCRIBANO; CABRERA, 2004).

Cultura de secreto

La cultura de secreto puede ser definida como la extensión indebida de las características secretas de determinados temas militares a otros asuntos que deberían ser de conocimiento general. Es decir, en un afán exagerado de secreto, el carácter reservado de algunos temas afecta a otros que suelen ser asuntos ordinarios (DONADIO, 2004b, p. 34). El efecto perverso es evidente: la transparencia en la gestión pública sale afectada negativamente y las informaciones publicadas son marcadas con dudas respecto a su confiabilidad. Una dificultad relevante en medio a la cultura de secreto, es la de establecer límites entre la real necesidad de secreto y el abuso o desviación de poder.

La predominancia de la cultura de secreto en el sector Defensa es una realidad latinoamericana. Casi todo lo que se refiera al tema estará cubierto por el manto del secreto, sobre todo los gastos militares, normalmente llamados “cajas negras” de los presupuestos nacionales (DONADIO, 2004, p. 150). A pesar de los esfuerzos sinceros conducidos por distintos actores, las tendencias más visibles en los sistemas de Defensa de la región, son aún la extensión del secreto a temas ordinarios y el no compartir información (GUIMARÃES, 2004; MONTOYA, 2006a; CARVALHO; MASCARENHAS, OLIVEIRA, 2006).

El secretismo, característico de algunos temas militares, no debe extenderse a otros temas. Su extensión al presupuesto es particularmente dañosa a la gestión pública porque crea conflictos indeseables entre el establecimiento de objetivos, los montos asignados y los gastos efectivamente realizados (AYCINENA y ÁLVAREZ, 2004, p. 9). En algunos casos más extremos, encontramos que los gastos militares realizados no estén aportando nada concreto a la seguridad y a la Defensa sin que se pueda definir caminos correctivos en búsqueda de la deseada eficiencia (PATILLO, 2001, p. 126).

Bajo grado de control social

En general, en América Latina, es bajo el grado de control ejercido por la sociedad sobre los gastos del sector Defensa. No se percibe en los países latinoamericanos una vigilancia y un deseo de mejor resultados respecto a los gastos militares como hay sobre otros sectores como salud y educación (URIONA, 1999; SCHEETZ, 2002; SIBILLA, 2004). Ese bajo interés es resultante de distintas razones, algunas originarias en la percepción de los propios ciudadanos sobre la prioridad del sector Defensa y otras que resultan del cerramiento típico del sector hacia el público externo.

Determinados programas de gobierno como salud y educación presentan beneficios más visibles y posibles de evaluación individual, por el ciudadano común. Además en las sociedades latinoamericanas marcadas por bajos niveles de desarrollo social, las inversiones de ese tipo asumen carácter aún más urgente. Es el caso de Bolivia, por ejemplo, donde el 70% de la población es considerada pobre (índice que alcanza el 95% en la zona rural) (URIONA, 1999).

El gasto en Defensa, contrariamente, es percibido como de baja prioridad, y las presiones sociales sobre el sector Defensa, van en sentido de reducirlos, sin necesariamente ocuparse de la eficiencia en su realización (KENNEDY, 1983). Aunque los niveles del gasto en Defensa sean bajos, las propuestas más comunes buscan ahorrar aún más y destinar recursos a los sectores gubernamentales percibidos como más relevantes (BELTRÁN, 2001, p. 145).

El cerramiento característico del sector Defensa hace que casi no existan espacios de diálogo público (JÁCOME, 2004, p. 219). En Brasil, por ejemplo, durante los años de dictadura castrense, los centros de formación de opinión de la oficialidad militar y de algunas élites civiles, como la Escuela Superior de Guerra (ESG), constituyeron los verdaderos núcleos de decisión alejando el ciudadano común no sólo de las discusiones sobre Defensa, sino de prácticamente todos los otros temas gubernamentales (SKIDMORE, 1988; SANTOS, 2008). La baja transparencia del sector Defensa, sobretudo en el tema presupuestario, dificulta el control social e impide una adecuada evaluación de las inversiones que se le aportan (ARANDA y FUENTES, 2001, p. 71).

Crecimiento de presupuestos de Defensa en América Latina

Entre las muchas consecuencias de la escasa transparencia en los presupuestos de Defensa de América Latina, están las especulaciones sobre el crecimiento de gastos militares. En algunos países se ha verificado un incremento de la participación del sector Defensa en la ejecución presupuestaria, en América del Sur, especialmente. El cuadro que se muestra a continuación, presenta una breve evolución de los últimos años, a partir de las informaciones del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) entre 2003 y 2008. Los datos relativos a la ejecución presupuestaria de 2009, no están aún disponibles en los medios oficiales.

Desde el año 2005, por lo menos, ha habido especulaciones sobre una posible carrera armamentista en América de Sur. No han sido pocos los periódicos que especularan respecto el fuerte rearme en la porción austral del continente. Especulaciones y algún sentimiento de inseguridad, son el resultado natural de la falta de transparencia verificada en los presupuestos de Defensa de los países. La transparencia en los gastos de Defensa es un concepto clave, esencial en la construcción de medidas de confianza entre países vecinos (MONTROYA, 2006a; RIBEIRO, 2006), y esa lógica no ha sido seguida por los Estados suramericanos.

Aún en los casos más institucionalizados de establecimiento de medidas de confianza, como en la construcción de una metodología común de medición de gastos militares entre Argentina y Chile, perfeccionamientos importantes son necesarios. La metodología estandarizada desarrollada por los dos países bajo orientación de la Comisión Económica para América Latina y Caribe (CEPAL), fue un suceso importante en el esfuerzo de crear una herramienta de confianza mutua regional. Pero aún hacen falta una definición contable adecuada para los distintos rubros, un mayor compromiso de transparencia en las adquisiciones de equipos militares por parte de Chile, y correcciones contables en los gastos previsionales de ambos países (SCHEETZ, 2004).

Si es verdad que hay razón visible para sostener la existencia de una carrera armamentista en América de Sur, también hay razones que muestran lo contrario. Una mirada más atenta en temas específicos puede muy bien alejar la

idea de un rearme generalizado. Dos de esos temas son la concentración de los gastos de Defensa en pagos de personal y el carácter obsoleto de casi todo el inventario de equipo militar disponible en los países de América de Sur.

El gasto en pagos de personal es altamente elevado en la mayoría de los países suramericanos. Lo que resta para equipo es poco, y no es un rubro garantizado del presupuesto, excepto tal vez en Chile como consecuencia de la Ley del Cobre. Mucho del problema resulta de la falta de un diseño de fuerza realista que brinde equilibrio a la composición de los institutos armados. En Brasil, por ejemplo, el 80% de los gastos militares corresponden a gastos de personal, y las tres ramas militares disputan lo que resta sin cualquier planeación conjunta por parte del Ministerio de Defensa (PEDERIVA y MEDEIROS, 2003; BRIGAGÃO, 2007). Los equipos adquiridos con los pocos recursos, son comprados en carácter de oportunidad, es decir, por su precio bajo y no por una consideración respecto a un deseado diseño de fuerza (MARTINS FILHO, 2001). En Bolivia el costo de personal del presupuesto de Defensa llega a 73% del total asignado al sector (GUTIERREZ, 1999). Nada muy distinto pasa en otros casos: Argentina (78,65%), Ecuador (64,50%), Paraguay (83,86%), Uruguay (73,85%) y Venezuela (76,72%) (DONADIO y TIBILETTI, 2008).

Hay excepciones, por supuesto. Los sectores de Defensa en Chile, Colombia y Perú, por ejemplo, presentan situaciones más equilibradas en términos de gastos con personal, rodeando el 50% (DONADIO y TIBILETTI, 2008). En esas condiciones de hecho, la idea de una carera armamentista gana fuerzas. Pero aún así hay que tomar en cuenta el tema de la obsolescencia generalizada del inventario militar o las necesidades específicas de cada país. Todo eso sería mejor tratado si hubiera mayor transparencia. Pero mientras el presupuesto de Defensa sea marcado por la cultura de secreto, seguirá sirviendo para generar y reforzar desconfianzas y no como herramienta de estabilidad y cooperación.

Tendencias de los presupuestos de Defensa en América Latina

Tendencias en la presupuestación del sector Defensa en América Latina pueden ser identificadas. Algunas de ellas son positivas y se inclinan hacia

el crecimiento y el refuerzo de la transparencia. Otras no tan positivas respectan al perfil de gasto que debe seguir fuertemente marcado por una concentración en gastos de personal y poca flexibilidad. En cualquier caso es importante aclarar que muchas de las tendencias presentadas pueden no ser concretizadas. En relación a algunas de ellas nuestra esperanza es exactamente que no se realicen.

Una tendencia positiva es la creciente demanda por transparencia como consecuencia de la influencia externa al sector. Sociedad y sectores de la gestión pública distintos del de Defensa seguramente exigirán más transparencia en el manejo de los recursos presupuestarios asignados a la Defensa nacional. Esas demandas deberán inducir los gobiernos y los rectores del sector Defensa al establecimiento de parámetros de presupuestación más claros y a una adhesión más efectiva a las reglas de transparencia definidas por los órganos de control.

La sociedad sin duda pasará a exigir más transparencia de todos los sectores de la gestión pública y el sector Defensa no estará fuera de esa tendencia. Pero es necesario aceptar que el grado de control social sobre el presupuesto de Defensa seguirá siendo más bajo que el grado referente a otras políticas públicas. Porque no se percibe en los países latinoamericanos una amenaza internacional capaz de justificar mayores inversiones en Defensa y porque los dramas sociales son demasiados y ocupan el centro de la agenda política nos es razonable esperar que el grado de interés ciudadano sobre el presupuesto de Defensa alcance niveles muy altos. Hay una tendencia al refuerzo de la vigilancia social sobre los gastos en Defensa pero secundaria relativamente a otras políticas públicas y subordinadas a ellas, es decir, siempre con la idea de que es necesario cortar gastos con Defensa para permitir inversiones más significativas en educación, salud y otras áreas de acción gubernamental.

Así como la sociedad los sectores gubernamentales distintos del sector Defensa serán parte de ese conjunto de demandantes por más transparencia. Es el caso de los Parlamentos, de los órganos de control, de los Ministerios de Hacienda, de Planeación y en la mayoría de los casos de los propios Ministerios de Defensa. Aunque pueda sonar excepcional la idea de que los Ministerios de Defensa quieran demandar más transparencia y no se posicionen en la banda de los deberían proveer dicha transparencia, no se

puede olvidar que esa es una realidad en América Latina. Como visto los Ministerios de Defensa en realidad no son aún parte de la estructura efectiva del sector Defensa y son tratados por las fuerzas armadas como elementos extraños al ambiente y no como órganos superiores de la estructura.

Los Parlamentos y órganos de control, tales como los tribunales de cuentas y las contralorías seguramente harán más vivas sus demandas por transparencia en el sector Defensa. Ejercer efectiva supervisión sobre los gastos en Defensa es un reto permanente para esos órganos casi siempre acostumbrados a ser actores secundarios en lo que toca a la Defensa nacional. En muchos casos ese papel secundario es resultado de su propia inercia en relación al tema. Es el caso de parlamentarios que perciben los gastos de Defensa como irrelevantes desde el punto de vista político por su bajo retorno electoral. Es el caso de tribunales de cuentas y contralorías que perciben los gastos de Defensa como irrelevantes desde el punto de vista técnico por su menor impacto si comparados a los gastos de salud y educación, por ejemplo. Aún así se puede esperar que esos órganos busquen ejercer una vigilancia más efectiva sobre los gastos en Defensa como resultado de una creciente madurez institucional.

En lo que se refiere a la asignación de recursos entre los distintos rubros del presupuesto de Defensa es esperado algún cambio sobretodo en la percepción de que es necesario reservar recursos para el reequipo y para el mantenimiento de las aptitudes combativas. Pero no se debe esperar un cambio muy radical ni tampoco cambios rápidos en la estructura de asignación. Los gastos en personal deberán ser por mucho tiempo aún el elemento dominante de los presupuestos de Defensa latinoamericanos.

Los gastos de personal del sector Defensa en América Latina son más que el simple pago por servicios prestados al gobierno: son parte de la política de generación de empleos de esos mismos gobiernos. Crónicamente carentes de empleos los países latinoamericanos tienen en sus gobiernos los más importantes agentes de generación de puestos de trabajo. Distintamente de lo que pasa en los países industrializados, donde la principal tarea de la administración pública es crear condiciones económicas adecuadas al desarrollo empresarial para que el sector privado pueda absorber mano de obra ociosa, en América Latina el gobierno es uno de los principales contratantes de

personal (BASTOS y SILVA, 1995; VICECONTI y NEVES, 2000). En esas condiciones el costo político de una reducción radical de efectivos militares podría parecer demasiado alto para los liderazgos nacionales.

Finalmente es importante hacer referencia al tema de la falta del diseño de fuerza. Sin duda la mayor falla existente en la gestión del sector Defensa de los países latinoamericanos, la falta de un diseño de fuerza condena al fracaso desde el principio muchas de las acciones iniciadas. En otros casos cobra un precio muy alto por resultados poco significativos y nada animadores. No hay tendencia inmediata de que los países de América Latina se dediquen a definir diseños de fuerza para sus institutos armados. En especial porque el principal elemento, el gasto con personal, sigue tendiente a mantenerse en niveles elevados como ya evaluado. Mientras el diseño de fuerza no sea parte de la realidad de los sectores Defensa latinoamericanos sus presupuestos seguirán marcados por bajos niveles de eficiencia y el desperdicio de recursos seguirá siendo una triste tendencia. El diseño de fuerza es una idea que aún necesita madurar entre los liderazgos civiles y militares de la Defensa de América Latina.

Conclusiones

La construcción de la transparencia en el sector Defensa de los países de América Latina sigue por un sendero estrecho. Los presupuestos de Defensa siguen lógicas distantes de una verdadera democracia, y los gastos militares latinoamericanos son ejecutados en general ensombrecidos por el manto del secreto. Estas características ponen en duda la posibilidad de establecer relaciones de confianza mutua de largo plazo. La administración de la Defensa recibe así impactos negativos que disminuyen su credibilidad como política pública y hacen crecer especulaciones generadoras de inseguridad y desconfianza.

Las razones para esa situación son distintas y numerosas. Varían desde la incapacidad técnica hasta el deseo de sostener privilegios injustificados. Pero en su seno tienen el rasgo común de ser el resultado de la no adhesión real del sector Defensa a los dictámenes democráticos. En muchos casos, los militares, aunque alejados formalmente del proceso político, siguen manteniendo importantes redes de influencia (ZAUERUCHA, 2008). Si es verdad

que la asignación de recursos en América Latina tiene aún muchos retos a superar, también es cierto que en lo que respecta al sector Defensa el reto de transparentar información es uno de los aspectos más desafiantes.

Ubicar la Defensa nacional en el lugar de importancia que le corresponde en América Latina, es todavía una tarea incompleta. Tratada en la mayor parte de los casos como una política pública de categoría inferior y sin prioridad, por no tener impacto social visible, brinda a la gestión pública el mal de la ineficiencia como una terrible herencia. Sin mayor y mejor participación de los actores políticos no habrá una ubicación de la política de Defensa acorde con su importancia (MARTÍNEZ, 2004).

Los presupuestos son herramientas esenciales de la gestión pública. Son la concreción por excelencia de los deseos y de las prioridades de un país. En la práctica, ver reflejada en los rubros presupuestarios toda política pública, no es más que discurso. Y el tema de la Defensa no sigue una lógica distinta. Es decir, si uno desea tener control de la política de Defensa, que se ocupe de dominar su presupuesto. Excepto por cuestiones específicas naturales de cualquier política pública, el presupuesto de Defensa debe seguir los mismos principios que se aplican a los otros sectores gubernamentales. El principio de la transparencia se presenta en este sentido como uno de los más importantes déficits a resolver.

La gestión pública de América Latina necesita con urgencia revisar su relación con el sector Defensa. No es justificable que una parcela importante de las políticas públicas siga siendo tratada sin la debida atención. No se puede dejar en manos de los militares exclusivamente el tema de la Defensa nacional, pues se trata de una política pública que debe ajustar sus términos a las exigencias de la democracia. Los militares siguen siendo, y siempre lo serán, elementos claves de la política de Defensa, pero eso está lejos de significar que deben ser los únicos actores del proceso o los tomadores de decisión. Sociedad, políticos y académicos deben ocuparse del tema. Es un reto aún no resuelto y su solución sigue, como se ha dicho, por un sendero bastante estrecho.

Referencias bibliográficas

ARANDA, Rodrigo; FUENTES, Fernando. Presupuesto fiscal y calidad de vida: desafíos de Chile del 2000. In: PATILLO, Guillermo (Ed.). Gasto y transparencia fiscal: Argentina, Chile y Perú. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 2001.

AYCINENA, Miguel Ángel; ÁLVAREZ, Pedro Trujillo. Fortalecimiento de la participación ciudadana y control civil en la asignación y supervisión presupuestaria del sector Defensa. ISBN: 99922-744-5-X. Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), 2004.

_____; ESCRIBANO, Carmen Rosa de León; CABRERA, Norma. Manual para el análisis y monitoreo de los presupuestos de seguridad y Defensa. ISBN: 99922-744-4-1. Guatemala: Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES), 2004.

BAREA, José. La necesidad de transparencia en la gestión pública. Texto presentado en el I Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público. Auditoría Pública, Sevilla, Órganos Autonómicos de Control Externo, n. 33, p. 13-24, ISSN 1136-517X, 2004.

BARRACHINA, Carlos; RIAL, Juan. Los ministerios de Defensa en América Latina y las consecuencias de la multidimensionalidad de las amenazas. [s.l.], [s.n.], 2006. Disponible em <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-barrachina-rial-ago06.pdf>>. Acceso em 22.03.2009.

BASTOS, Vânia Lomônaco y SILVA, Maria Luiza Falcão. Para entender as economías do terceiro mundo. ISBN 85-230-0394-0. Brasília: Editora Universidade de Brasília (EdUnB), 1995.

BELTRÁN, Arlette et al.. El presupuesto fiscal del Perú. In: PATILLO, Guillermo (Ed.). Gasto y transparencia fiscal: Argentina, Chile y Perú. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 2001.

BERENZSTEIN, Sergio. La economía política del presupuesto en la Argentina de los '90. In: PATILLO, Guillermo (Ed.). Gasto y transparencia fiscal:

Argentina, Chile y Perú. Santiago: Universidad de Santiago de Chile, 2001.
BESIO, Félix. Política y Defensa en Uruguay: articulaciones disfuncionales de larga data. In: FOLLIETTI, Gilda & TIBILETTI, Luis (editores). Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones. V. 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. ISBN 987-21725-0-1. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004.

BRIGAGÃO, Clóvis. Caixa-preta na defesa. O Globo, Rio de Janeiro, 03 set. 2007. Opinião.

CARVALHO, Antonio Ramalho de Souza; MASCARENHAS, Carlos Cezar de; OLIVEIRA, Edson Aparecida de Araújo Querido. Ferramentas de disseminação do conhecimento em uma instituição de C, T & I de defesa nacional. Revista de Gestão da Tecnologia e Sistemas de Informação, São Paulo, TECSI FEA USP, v. 3, n. 23, p. 77-92, ISSN 1807-1775, 2006.

CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos. Cultura política e nacionalismo nas forças armadas (1964-1979). Security and Defense Studies Review, Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), v. 8, p. 47-92, ISSN 1533-2535, Summer, 2008.

DINIZ, Paulo de Matos Ferreira. Lei nº 4.320/64 (orçamento público): normas gerais de direito financeiro e orçamentário. Atualizada com tratamento didático e refrão constitucional. Coletânea Administração Pública, v. 3. Brasília: Brasília Jurídica, 1997.

DONADIO, Marcela. El papel del parlamento en la Defensa nacional. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), n. 1-2, p. 139-154, ISSN 0717-1498, 2004a.

_____ et al. El presupuesto de Defensa en América Latina: la importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente. ISBN 987-21725-1-X. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004b.

_____ ; TIBILETTI, Maria de la Paz. Atlas comparativo de la Defensa en América Latina. ISBN: 978-987-21725-5-8. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2008.

FLORES, Mário César. Uma estratégia para o Brasil. In: CICLO DE DEBATES SOBRE A ATUALIZAÇÃO DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA DE DEFESA E SEGURANZA. Brasília, Ministério da Defesa, 2003.

GAITÁN, Guillermo Pacheco. El libro de la Defensa nacional: una visión desde Guatemala. In: GAITÁN, Guillermo Pacheco (ed.). Políticas de Defensa y elaboración de libros blancos: experiencias latinoamericanas. Santiago de Chile: Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), 2003.

GARCIA, Leice Maria. Controle social dos gastos públicos: fundamentação, limites e possibilidades. In: BUGARIN, Maurício Soares et. al. Controle dos gastos públicos no Brasil: instituições oficiais, controle social e um mecanismo para ampliar o envolvimento da sociedade. ISBN 85-7504-049-9. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2003.

GRAY, Collin S. Why strategy is difficult. Joint Force Quarterly (JFQ), Washington, DC, National Defense University (NDU), ISSN 1070-0692, Summer, 1999.

GUIMARÃES, Tomás de Aquino. Ambiente de aprendizagem e cultura em organizações: estudo de caso em organização militar. Revista de Administração da USP (RAUSP), São Paulo, v. 39, n. 3, p. 231-241, ISSN 0080-2107, jul./ago./set., 2004.

GUTIERREZ, Waldo Calla. Economía de Defensa en Bolivia. In: QUINTANA, Juan Ramón T. La Defensa nacional: un bien público. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas de Defensa, primera edición, p. 65-78, 1999.

HOLZMANN, Guillermo. Política de Defensa y diseño del libro blanco de la Defensa: el caso de Chile. In: GAITÁN, Guillermo Pacheco (ed.). Políticas de Defensa y elaboración de libros blancos: experiencias latinoamericanas. Santiago de Chile: Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), 2003.

HUSER, Herbert. Argentine Civil-Military Relations: from Alfonsín to Menem. ISBN: 1-57906-059-5. Washington, DC: Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), 2002.

IRWIN, Domingo y LANGUE, Frédérique. Militares y poder en Venezuela: ensayos históricos vinculados con las relaciones civiles y militares venezolanas. ISBN: 980-244-399-9. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello, Universidad Pedagógica Experimental Libertador, 2005.

JÁCOME, Francine. La seguridad democrática en Centroamérica: conclusiones preliminares. In: JÁCOME, Francine (coord.). Seguridad democrática en centroamérica: logros y limitaciones en Costa Rica, Panamá, Guatemala y El Salvador. Caracas: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES), ISBN 980-6456-11-4, 2004.

KENNEDY, Gavin. Defense Economics. ISBN 07-1561-687-0. London: Gerald Ducworth Editor, 1983.

MARQUES, Adriana A. El Ministerio de Defensa en Brasil: limitaciones y perspectivas. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), n. 3-4, p. 27-51, ISSN 0717-1498, 2004.

MARTÍNEZ, Roberto. Un sector público olvidado: las políticas de Defensa – institucionalidad y capacidades gubernamentales . Revista del CLAD: Reforma y Democracia. Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), n. 28, p. 35-58, ISSN 1315-2378, 2004.

MARTINS FILHO, João Roberto. O governo Fernando Henrique e as forças armadas: um passo à frente, dois passos atrás. Olhar, São Carlos, v. 4, n. 4, p. 104-120, 2001. Disponível em: <<http://crab.rutgers.edu/~goertzel/martins.html>>. Acesso em 24.03.2009.

MATHIAS, Suzeley Khalil. Forças armadas e governabilidade no governo Lula. [Campinas], [s.n.], 2005. Disponível em <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-mathias.pdf>>. Acesso em 22.03.2009.

MENEZES, Erivaldo Gonçalves de. Apontamentos sobre o controle social e a transparência dos atos da administração pública brasileira. Perspectivas para o controle social e a transparência da administração pública. Prêmio Serzedello Corrêa 2001 - monografias vencedoras. Brasília: Tribunal de Contas da União (TCU), 2002.

MONTOYA, José Robles. Asignación de recursos para la Defensa Nacional: el caso del presupuesto 2003-2005. [Lima], Instituto de Defensa Legal de Perú (IDL), 2006a. Disponível em <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-robles-06.pdf>>. Acesso em 22.03.2009.

_____. La conducción de política pública de Defensa: retos de un nuevo gobierno en democracia. [Lima], Instituto de Defensa Legal de Perú (IDL), 2006b. Disponível em <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-robles-nov06.pdf>>. Acesso em 22.03.2009.

_____. Transparencia y control en la asignación de recursos para la Defensa: discurso y realidad. Los nudos de la Defensa: enredos y desenredos para una política pública en democracia. Serie Democracia y Fuerza Armada. ISBN 9972-9975-5-3. Lima: Instituto de Defensa Legal (IDL), 2005.

NINO, Carlos Santiago. Un país al margen de la ley. Reedición. ISBN: 950-9122-91-2. Barcelona: Ariel, 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Democracia e defesa nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. ISBN: 85-204-1952-6. Barueri: Manole, 2005.

_____. O Legislativo e a Defesa Nacional. Correio Brasiliense, Brasília, 02 maio 2002.

PATILLO, Guillermo. El presupuesto de Defensa en Chile: procesos decisionales y propuestas de indicadores de evolución. Security and Defense Studies Review, Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), v. 1, p. 125-146, ISSN 1533-2535, Winter, 2001.

PEDERIVA, João Henrique y MEDEIROS, Otávio Ribeiro de. A defesa brasileira e o orçamento federal. In: XXVII ENCONTRO DA ANPAD. Brasília: Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação em Administração (ANPAD), 20 a 24 set. 2003.

_____. A defesa brasileira e o orçamento. Security and Defense Studies Review, Washington, DC, Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), v. 4, n. 2, p. 115-134, ISSN 1533-2535, Fall, 2004.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. Attention Deficits: Why Politicians and Scholars Ignore Defense Policy in Latin America. In: MEETING OF THE LATIN AMERICAN STUDIES ASSOCIATION. San Juan, 15-18 march 2005. Disponível em <<http://www.resdal.org/producciones-miembros/art-pionberlin-mar06.pdf>>. Acesso em 22.03.2009.

PROENÇA Jr., Domicio e DINIZ, Eugenio. Política de defesa no Brasil: uma análise crítica. ISBN 85-230-0513-7. Brasília: Editora Universidade de Brasília (EdUnB), 1998.

_____. A falta que faz um projeto para as Forças Armadas. O Estado de São Paulo, São Paulo, 03 jan. 2003.

RAZA, Salvador Ghelfi. Projeto de força: o elo ausente em reformas de defesa. In: RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE AND SECURITY STUDIES (REDES). Brasília, 2002.

_____. Reforma de la Defensa y diseño de fuerza. In: SEMINARIO DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS Y TRANSFORMACIÓN EN DEFENSA. Asunción, 07 sept. 2004.

RIBEIRO, Fábio Pereira. Cooperação estratégica em inteligência formação da defesa regional: uma contribuição dos serviços de inteligência. Cadernos PROLAM/USP, São Paulo, Universidade de São Paulo (USP), v. 1, p. 113-128, 2006.

RODRIGUES, Ricardo Vélez. As instituições militares no século XXI: a sua missão em face dos conflitos. Juiz de Fora, Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), [2001]. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/arq/RV%202.htm>> Acesso em 21.03.2009.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis; SILVA, Sérgio Paulo da & ROCHA, Fernando. Parlamento e defesa: o caso brasileiro. In: FOLLIETTI, Gilda & TIBILETTI, Luis (editores). Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones. V. 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. ISBN 987-21725-0-1. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004.

SANTOS, Everton Rodrigo. Ideologia e dominação no Brasil (1974-1989): um estudo sobre a Escola Superior de Guerra. Sociedade e Estado, Brasília, Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília (UnB), v. 22, n. 1, p. 153-185, ISSN 0102-6992, jan./abr. 2008.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-guerra fria: o caso do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS), v. 19, n. 54, p. 115-128, ISSN 0102-6909, fev 2004.

SCHEETZ, Thomas. El presupuesto de Defensa en Argentina: su contexto y una metodología de análisis. Security and Defense Studies Review, Washington, DC, Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), v. 2, p. 46-65, ISSN 1533-2535, Summer, 2002.

_____. Gastos militares en América del Sur: proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina. Lima: Centro regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarrollo y el desarrollo en América Latina y el Caribe, 2004a.

_____. Una evaluación del documento cepalino: "Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de Defensa". Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), n. 1-2, p. 107-121, ISSN 0717-1498, 2004b.

SIBILLA, Gustavo et al. Calidad, eficiencia y transparencia del presupuesto de Defensa: el caso de Argentina. Papeles de investigación de (RESDAL). Red de Seguridad de América Latina. Buenos Aires: 2004.

SILVA, Carlos Alberto Vicente; MUSETTI, Marcel Andreotti. Logísticas militar e empresarial: uma abordagem reflexiva. Revista de Administração da USP (RAUSP), São Paulo, v. 38, n. 4, p. 343-354, ISSN 0080-2107, out./nov./dez., 2003.

SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Castelo Branco a Tancredo Neves (1964-1985). 6ª ed. Tradução Mário Salviano Silva. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1988.

URIONA, Ramiro Cavero. Presupuesto y lógica distributiva. In: QUINTANA, Juan Ramón T. La Defensa nacional: un bien público. La Paz, Unidad de Análisis de Políticas de Defensa, primera edición, p. 79-87, 1999.

VELOSO, David Álvarez. Chile: evaluación del funcionamiento de la comisión de Defensa Del parlamento. In: FOLLIETTI, Gilda & TIBILETTI, Luis (editores). Parlamento y Defensa en América Latina: el papel de las comisiones. V. 1: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. ISBN 987-21725-0-1. Buenos Aires: Ser en el 2000, 2004.

VICECONTI, PauloEduardo Vilchez y NEVES, Silvério das. Introdução à Economia. 4ª Edição. São Paulo: Frase Editora, 2000.

ZAVERUCHA, Jorge. De FHC a Lula: a militarização da Agência Brasileira de Inteligência. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, Universidade Federal do Paraná (UFPR), v. 16, n. 31, p. 177-195, ISSN 0104-4478, nov. 2008.

_____. Democracia e Ministério da Defesa brasileiro. In: VI RESEARCH AND EDUCATION IN DEFENSE STUDIES SEMINAR, Anales. Santiago de Chile: Center for Hemispheric Defense Studies (CHDS), 27 al 30 de octubre 2003.

_____. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. São Paulo em perspectiva, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 76-83, ISSN 0102-8839, 2001.

Homologación de la información para medición de gastos en Defensa en la región. Experiencia Perú-Chile

Capitán de Navío
Luis Lostaunau Calderón,
Asesor del Viceministro de Política
para la Defensa,
Ministerio de Defensa de Perú

Asesor del Viceministro de Políticas para la Defensa del Ministerio de Defensa del Perú. Administrador graduado de la Escuela Naval del Perú y contador público. Graduado en las maestrías de Gestión Logística y Defensa Nacional.

Especialista en Gestión Administrativa, Logística, Seguridad y Defensa Nacional. Se desempeñó como Jefe del Capítulo Perú del Comité Técnico Bilateral para el estudio de la Metodología Estandarizada para la Medición de los Gastos de Defensa Perú-Chile, en el año 2007.

En un proceso de integración como el que pretende alcanzar la UNASUR el intercambio de información es fundamental, sobre todo en lo que se refiere al campo de la Defensa. Así, en el plan de acción 2009-2010 del Consejo de Defensa Suramericano (CDS) se concibió como una iniciativa “transparentar la información sobre datos e indicadores económicos de la Defensa”. Ello permitirá lograr los objetivos generales y específicos establecidos en el Estatuto del CDS, así como cumplir con los principios que guían su acción como las medidas de fomento de la confianza, además de los objetivos específicos de la UNASUR.

La experiencia en este tema a nivel bilateral entre Perú y Chile, se inició en julio del año 2001, cuando los Presidentes de ambos países declararon la voluntad de iniciar un proceso de “homologación de gastos de Defensa”. En octubre de ese año, los viceministros de Defensa propusieron unos “Términos de Referencia” para iniciar este trabajo, basados en la metodología de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Entre los años 2002 y 2005 se produjeron una serie de reuniones y coordinaciones a diferentes niveles, ratificando la voluntad de continuar con este estudio y de contar con el apoyo de CEPAL y UNRILEC para el desarrollo del mismo.

En el año 2006 ambos países determinaron la conveniencia de formar un “Grupo Técnico Bilateral” para evaluar los Términos de Referencia a los cuales se ceñiría la información a brindar por los países en este proceso de homologación de gastos de Defensa. A fines de ese año en el Perú se dispuso la conformación de un Comité Técnico de análisis de estos términos.

Es así que, en el año 2007 laborando en el Ministerio de Defensa presidí el referido comité y se analizaron los Términos de Referencia por siete meses, determinando la posibilidad de poder cumplir en brindar la información en los términos requeridos y del quinquenio 1998 –2002. En el mes de septiembre, se realizó la reunión del Grupo Técnico Bilateral donde ambas delegaciones expusieron sus clasificadores presupuestarios en sus diferentes categorías y evaluaron cada uno de los Términos de Referencia, verificando la posibilidad de cumplir con los mismos.

Se ratificaron entre otros conceptos los términos “Defensa” y “Gasto en Defensa”:

- **Defensa:** Conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales.
- **Gasto de Defensa:** Aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior, por toda fuente de financiamiento.

De igual manera, se evaluó el método CEPAL, que no es más que una secuencia progresiva de agregación de gastos (G1, G2 y G3), que van ampliando su alcance para las respectivas comparaciones. En el G1, el nivel Básico, considera gastos de administración, supervisión y gestión de la Defensa militar de las fuerzas de tierra, mar y aire. A este sub total se le adiciona el nivel G2 Ampliado, referido a los gastos militares previsionales. El nivel G3 Total, se suman otros gastos de actividades productivas, de investigación y desarrollo y de ayuda militar.

Del intercambio de opiniones, llegamos a definir que Perú y Chile no utilizaban los mismos conceptos, lo que podría ocasionar errores, los mismos que no permitirían reflejar la realidad al momento de registrar los datos,

MODERNIZACIÓN DE MINISTERIOS DE DEFENSA

COMPARACION DE MEDIDORES PRESUPUESTARIOS			
	PERU	CHILE	ONU
INSTITUCIONAL QUIÉN GASTA?	SECTOR (28) PLIEGO (140) UNIDAD EJECUTORA (579)	PARTIDA CAPITULO PROGRAMA	
FUNCIONAL PROGRAMÁTICO ¿PARA QUÉ SE GASTA?	FUNCIÓN (16) PROGRAMA (57) SUBPROGRAMA (140) ACTIVIDAD/PROYECTO (171) COMPONENTE (1160) META (17345)	FUNCIÓN (11) PROGRAMA	DIVISIÓN GRUPO CLASE
ECONÓMICA ¿LO QUE SE GASTA?	GENÉRICA SUBGENÉRICA 1 SUBGENÉRICA 2 ESPECÍFICA 1 ESPECÍFICA 2	SUBTÍTULO ITEM ASIGNACIÓN SUB ASIGNACIÓN	
GEOGRÁFICA ¿DONDE SE GASTA?	DEPARTAMENTO (24) PROVINCIA (196) DISTRITO (1894)	REGIÓN PROVINCIA COMUNA	

COMPARACIÓN DE LA CLASIFICACIÓN FUNCIONAL DEL GASTO	
PERÚ: SECTOR 26 DEFENSA 2008 FUNCIÓN / PROGRAMA	CHILE: PARTIDA 11 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL FUNCIÓN / PROGRAMA
02 JUSTICIA • 002 JUSTICIA	01 SERVICIOS PÚBLICOS GENERALES • 01.1 ORG. EJECUTIVOS Y LEGISLAT., ASUNTOS FINANC. FISCALES • ETC.
03 ADMINISTRACIÓN Y PLANEAMIENTO • 003 ADMINISTRACIÓN • 007 CIENCIA Y TECNOLOGÍA	10 PROYECCIÓN SOCIAL • 10.2 EDAD AVANZADA
05 ASISTENCIA Y PREVISIÓN SOCIAL • 015 PREVISIÓN	02 DEFENSA • 01.1 DEFENSA MILITAR • 02.4 INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO RELACIONADOS CON LA DEFENSA
07 DEFENSA Y SEGURIDAD NACIONAL • 066 ORDEN EXTERNO • 022 ORDEN INTERNO • 024 DEFENSA CONTRA SINIESTROS	03 ORDEN PÚBLICO Y SEGURIDAD • 03.1 SERVICIOS DE POLICÍA • 03.2 SERVICIO DE PROTECCIÓN CONTRA INCENDIOS • 03.3 TRIBUNALES DE JUSTICIA
09 EDUCACIÓN Y CULTURA • 029 EDUCACIÓN SUPERIOR • 030 CAPACITACIÓN Y PERFECCIONAMIENTO	09 EDUCACIÓN • 09.4 ENSEÑANZA TERCARIA • 09.3 ENSEÑANZA POSTSECUNDARIA NO TERCARIA
11 INDUSTRIA COMERCIO Y SERVICIOS • 040 COMERCIO	04 ASUNTOS ECONÓMICOS • 04.1 ASUNTOS ECONÓMICOS, COMERCIALES Y LABORALES • EN GENERAL
14 SALUD Y SANEAMIENTO • 064 SALUD INDIVIDUAL	07 SALUD • 07.3 SERVICIOS HOSPITALARIOS
16 TRANSPORTE • 051 TRANSPORTE AÉREO • 054 TRANSPORTE HIDROVIARIO	04 ASUNTOS ECONÓMICOS • 04.5 TRANSPORTE

para realizar el ejercicio comparativo, induciendo a posibles errores involuntarios. Como ejemplo lo vemos en los niveles funcional-programático y económico.

Asimismo, en algunas oportunidades coincidimos en que el rubro al que se imputaban o cargaban los gastos eran los mismos y podían ser sujetos de comparación, pero en otros casos no hablábamos el mismo idioma o no se utilizaba el mismo criterio. En el caso de Perú, muchos gastos, partidas o datos se imputaban en el rubro de Administración General, en cambio en Chile se apreció que la imputación de los gastos estaba mejor estructurada. Por ende se evidenció que se trataba de un tema eminentemente técnico y lo que se pretendería lograr es tener estructuras funcionales programáticas y económicas iguales o muy parecidas como para poder hacer comparaciones confiables.

Las principales conclusiones de este Comité Técnico Bilateral fueron:

- Se ratificó el acuerdo de considerar entre las fuentes oficiales de información para la aplicación de la metodología, a las Instituciones Armadas de ambos países, facilitando de esta manera, por ejemplo, en el caso del Perú, la determinación de los gastos de “seguridad interna”.
- En base al estudio comparativo realizado por ambas Delegaciones, se determinó que es factible la equivalencia de las estructuras presupuestarias de ambos países.
- Se acordó recomendar a los organismos ejecutores del estudio CEPAL y UN-LIREC, imputar en forma equivalente para los dos países, los gastos ejecutados con financiamiento de largo plazo, la incidencia de la carga tributaria y que el desarrollo del mismo sea realizado con la colaboración de los Grupos Técnicos de cada país.
- Se precisó el concepto “valor agregado”, que hace referencia a aquellos gastos que se realizan en cada país, para materializar la ayuda militar recibida de terceros.
- Proponer al Grupo de Contraparte, que el período de medición sea el último quinquenio concluido previo al inicio de los trabajos de aplicación de la metodología.

La primera conclusión tiene que ver con el hecho de que, la documentación oficial a tener en cuenta para realizar el ejercicio de homologación de gastos de Defensa sería la de la Contabilidad Pública de cada Nación, de los respectivos Ministerios de Economía o de Hacienda, pero debido a la dificultad de imputación de gastos, se acordó que la información de las Instituciones Armadas era vital para poder definir y especificar exactamente en qué se había gastado.

Al respecto en el caso de Perú: se determinó que, en general, la Defensa estaba orientada a la seguridad externa, pero tenían problemas de orden interno en el país, de modo que los gastos de seguridad interna debían ser extraídos de ese rubro global imputado al Ministerio de Defensa en el tema de seguridad externa.

Otro caso es el de los gastos de la Dirección de Capitanías, que vigila y controla puertos. En Chile los gastos por este concepto los tenían imputados y clasificados específicamente para ese fin, pero en el Perú lo teníamos cargados en el rubro Administración General. Por ello era necesaria que la información de las Instituciones Armadas pudiera ser considerada como información oficial. Asimismo se vio la necesidad de considerar las adquisiciones o inversiones a largo plazo, indicando la fuente de financiamiento.

La incidencia de la carga tributaria era otro tema a tener en cuenta. En el caso de Perú es 19%, aunque en ese tiempo era 18%. En Chile el IVA era de 11% y en el Caso de Ecuador es de 12%, entonces se acordó tener en consideración el aspecto tributario.

En ese sentido, se acordó que el desarrollo del trabajo debe contar con la colaboración de los Grupos Técnicos de cada país. De igual manera, se precisó que el concepto del valor agregado, se refiere a las adquisiciones que se realizan a través de programas que se realizan con Ayuda Militar de diferentes países. El valor agregado se refería entonces a lo que los países invertían en este bien para poderlo poner en óptimas condiciones de operatividad.

Se ratificó la necesidad de contar con fuentes internacionales de información que permitirían complementar el estudio (ONU y OEA).

Se propuso además, que el periodo de medición fuera el último quinquenio concluido previo al inicio de la aplicación de esta metodología, debido a que los Términos de Referencia referían al quinquenio 1998 - 2002. En aquél momento era el año 2007 y evidenciamos que el periodo referido no era una buena base de información, debido principalmente a la estructuración de la misma y su antigüedad. Entonces se propuso aplicarlo al último quinquenio previo al inicio de las labores de este estudio.

Por último, se acordó someter a consideración de las autoridades de ambos países la conveniencia de efectuar la reunión del Grupo de Contraparte a fin de dar continuidad al proceso. Esta última reunión aún no se ha concretado, aunque pienso que en cualquier momento puede retomarse esta iniciativa bilateral.

Finalmente, en base a nuestra experiencia nos permitimos proponer la siguiente recomendación; la conformación de un Comité Técnico a nivel de Consejo de Defensa Suramericano, en el marco del UNASUR con el encargo de estandarizar la información en un glosario de términos para hablar un mismo idioma y saber que hablamos cuando hablemos y luego estandarizar la estructura funcional programática en base al Fondo Monetario Internacional, pues en la experiencia que tuvimos entre Perú y Chile, las estructuras y términos están referidos al del FMI. Una vez concluida esta etapa procederíamos a elaborar los Términos de Referencia para modelar la información para la medición de gastos de Defensa en la región.

Recomendación:

Conformar un Comité Técnico a nivel CDS – UNASUR con el encargo de estandarizar la información referida a:

- Glosario de Término
- Estructura Funcional Programática (Base FMI)

Una vez concluida la etapa anterior elaborar los Términos de Referencia que servirán de base para la realización del trabajo de Homologación de la información para la medición de los gastos de Defensa en la Región.

Hacia el Registro Suramericano de Gastos de Defensa. Construyendo confianza, materia prima de la integración

Licenciado Gustavo Sibilla
Subsecretario de Planificación
Logística y Operativa de la Defensa,
Ministerio de Defensa de Argentina

I. Introducción

El debate regional sobre el empleo de bases militares colombianas por parte de los Estados Unidos será recordado como una prueba precoz a la embrionaria entidad de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) en el año 2009. La Cumbre Presidencial de Bariloche de Agosto solo habrá dejado, en definitiva, el saldo de algunas actuaciones histriónicas y una idea del largo camino que le queda por recorrer a la región para afianzar consensos indispensables.

El tránsito hacia la consolidación de un proyecto político de integración regional deberá sortear aún numerosos obstáculos. El primero es, sin duda, el de la credibilidad y compromiso de sus propios integrantes. La evolución de la discusión sobre las bases llegó en momentos álgidos a exaltar ánimos que empujaron a la UNASUR al borde de un primer desmembramiento. El Consejo de Defensa Suramericano, reunido ad hoc en Quito, obviamente no pudo hallar una fórmula técnica en medio de la polvareda en suspenso de la incertidumbre política.

Una visión pesimista dirá que, con este debut, la UNASUR ya ha certificado que no podrá proyectarse como ámbito prolífico en acuerdos de fondo para solucionar la problemática regional. Eso porque no podrá siquiera ponerse de

acuerdo sobre cual es esa problemática y en cambio deberá seguir aceptando la existencia de visiones nacionales fragmentarias. Construcciones que se cimientan en realidades de origen distintas y en paradigmas de desarrollo con fuertes matices. Convicciones dogmáticas disímiles respecto a la naturaleza de la intervención estatal, estrategias de inserción internacional que, por un lado, apuestan al multilateralismo y al crecimiento hacia afuera frente a otras que privilegian la protección industrial con mercados cautivos y el crecimiento hacia adentro, por el otro. Visiones nacionales que entienden que la lucha contra las nuevas amenazas es militarizable (aduciendo que aquellas ya han mutado a nuevos conflictos) en contraste a otras que ratifican la dicotómica fórmula Defensa externa-seguridad interna, manteniendo por doctrina a las fuerzas armadas al margen de la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado. Este pesimismo escéptico verá con naturalidad, entonces, la emergencia pragmática de posturas de política exterior que no duden en priorizar alineamientos extra-regionales, si entienden que éstos contribuyen en mayor medida a la resolución efectiva del problema nacional.¹

Una visión optimista (indispensable en todo proceso creativo) aceptará que la UNASUR y su Consejo de Defensa Suramericano están dando apenas su primeros pasos, reconocerá con realismo los desafíos y propondrá emprender la Gran Marcha de su maduración.

La propuesta de creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa se inscribe en esta segunda visión. Pretende convencer de la necesidad de invertir en la construcción de confianza para consolidar la integración. La confianza es la base de toda relación madura en cualquier nivel de interacción, sea local o global. A su turno, la confianza tiene como condición necesaria (mas no suficiente, se aclara) a la transparencia. En secuencia lógica, sin transparencia no es posible la confianza, sin esta última la integración no avanza.

La iniciativa que se formula aspira a contribuir a la generación de un mecanismo de transparencia regional que permita, al menos, alejar pers-

1. El Plan Colombia ha implicado desde su creación transferencias superiores a los 8.000 millones de dólares.

pectivas de conflictos causadas por problemas de percepción. A pesar de su apariencia inicial de mero instrumento metodológico, no es un aporte que deba desdeñarse ligeramente. La Historia está plagada de guerras que se larvaron y terminaron saliendo de la crisálida por mala interpretación de las intenciones.

Si las intenciones volcadas en los documentos constitutivos de la UNASUR y del Consejo de Defensa Suramericano reflejan el sentir íntimo de las naciones del subcontinente, no debería levantar mayor polémica el requerimiento de que la región se informe anualmente a sí misma cuanto y en qué piensa gastar su presupuesto de Defensa. Si la UNASUR no es capaz de confiarse a sí misma algo que muchos de sus miembros ya vienen regular y voluntariamente haciendo ante las Naciones Unidas desde hace varios años, entonces dejará lugar a la duda sobre si la causa de esa omisión hay que rastrearla en una negligente miopía de su conducción o en una deliberada (y sospechosa) intención por no dejar al resto ver más allá.

II. Fundamentos teóricos

El presupuesto de Defensa de un país constituye uno de los indicadores más relevantes de su política en el sector, tanto para el público interno que lo financia como para otros países que pueden sentirse inseguros por las señales que en él interpretan. Por esta razón, la transparencia presupuestaria en Defensa posee dos dimensiones analíticas: una dimensión nacional y una dimensión internacional. Este trabajo se concentrará en la segunda.

Según desarrollaremos, los dos paradigmas contrapuestos de la teoría de las relaciones internacionales (realismo y liberalismo) arriban a la misma conclusión: la transparencia presupuestaria en Defensa constituye un factor crucial dentro de las dinámicas regionales de seguridad.

Desde una perspectiva realista, la transparencia contribuye a evitar los errores de percepción entre actores internacionales. Los mismos podrían conducir a una sobreestimación de las capacidades ajenas y la asunción de intenciones belicistas y, consecuentemente, poner en marcha el “círculo vicioso” del dilema de seguridad y las carreras armamentistas.

Por el lado liberal, la transparencia reduce la desconfianza y permite la cooperación entre Estados.

II.a. El paradigma realista

Partiendo de la teoría realista estructural de Kenneth Waltz, es posible afirmar que el comportamiento de los Estados en el plano internacional se encuentra limitado por la estructura del sistema. Ésta los constriñe y genera regularidades (semejanzas de procesos y desempeños), a pesar de las diferencias en los atributos de los actores (regímenes políticos, instituciones económicas y sociales, compromisos ideológicos, etc). (Waltz, 1986)

Según el autor, una estructura se define por la disposición de sus partes y sólo cambios en ella constituyen cambios estructurales. Las unidades yuxtapuestas de diferente manera se comportan en la interacción, de forma diferente, produciendo resultados diferentes. (Waltz, 1986: 122)

La estructura internacional se caracteriza por tres elementos: el principio ordenador, las funciones de sus partes y la distribución de capacidades relativas (poder relativo). En cuanto al primero, los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos (no existe un gobierno central y ningún Estado posee la facultad legítima de mandar sobre otros). Por otro lado, las unidades del sistema (los Estados) no están formalmente diferenciadas por medio de las funciones que desempeñan, es decir, no existe en el orden internacional división del trabajo. Consecuentemente, las estructuras se caracterizan por su descentralización y anarquía y por la simetría de funciones de sus unidades, y sólo pueden variar por cambios en la distribución de poder relativo. Los cambios en la estructura modifican las expectativas acerca de los comportamientos de las unidades y de los resultados que sus interacciones producirán. (Waltz 1986: capítulo 6)

En breve, el comportamiento de los Estados está limitado por su posición en la estructura internacional, la que se define por su capacidad relativa (o poder relativo).

De acuerdo a John Mearsheimer (quien comparte con Waltz la idea de que el comportamiento de los Estados depende de su posición relativa en el

sistema internacional), los grandes poderes están continuamente buscando ganar más poder a costa de sus rivales, con la hegemonía como objetivo último. Sostiene que el poder es de “suma cero”, por lo que la ganancia de unos implica la pérdida de otros. (Mearsheimer: capítulos 1 y 2)

Esta lógica de maximización de poder se explica por cinco elementos característicos del sistema internacional:

- El sistema es anárquico;
- Los Estados poseen capacidades ofensivas (potencial mente peligrosas para otros Estados);
- Los Estados nunca pueden estar seguros de las intenciones de los otros (éstas pueden ser falsas o variar);
- La supervivencia es la meta última de los Estados;
- Los Estados son actores racionales.

Si bien ninguna de las características enunciadas determina por sí sola el comportamiento global de los Estados, tomadas en su conjunto crean incentivos para actuar agresivamente en busca de poder. (Mearsheimer 2001: 29-32)

La lógica de maximización de poder conduce, de este modo, al fenómeno denominado “dilema de seguridad”. Siguiendo a John Herz, en una situación de anarquía, los Estados están siempre preocupados por su seguridad, temiendo ser atacados, subyugados, dominados o aniquilados por otros Estados. A fin de lograr una mayor seguridad, los mismos buscan acumular poder lo que, como contrapartida, disminuye la seguridad de los otros Estados incitándolos a prepararse para lo peor. Debido a que ningún Estado puede sentirse completamente seguro en un mundo tan competitivo, esta lucha por el poder es continua, y el círculo vicioso de la seguridad, o dilema de seguridad, se repite una y otra vez. (Herz 1950: 157)

Las carreras armamentistas pueden comprenderse en vista de esta lógica. En términos de Hans Morgenthau, el armamento militar es el mejor medio con el que cuentan los Estados para mantener o reestablecer el equilibrio de poder a su favor. El incremento repentino en el arsenal de un Estado (incremento de poder relativo) genera un desequilibrio de poder e inseguridad en

el resto, que a su turno busca aumentar su propio arsenal para restablecer el equilibrio original. El corolario de las carreras armamentistas es el constante incremento de los arsenales militares a nivel global, profundizando los niveles de temor, sospecha e inseguridad. (Morgenthau 1986: 223)

Colin Gray describe las que, a su criterio, constituyen las condiciones mínimas para la existencia de una carrera armamentista: debe haber dos o más partes que se perciban entre sí como adversarios, que se encuentren incrementando sus arsenales a una tasa acelerada y estructurando sus posturas militares respectivas en atención al comportamiento pasado, presente y futuro (potencial) de las otras partes. En breve, los actores deben marchar a su propio ritmo, persiguiendo una lógica doméstica, pero sus actividades deben actuar como un “disparador” para los otros actores. La competencia puede verse acelerada por el hecho de que los actores no compartan una lógica estratégica común. (Gray 1971)

Es posible que una carrera armamentista se desarrolle sin que exista un antagonismo político abierto entre las partes. Un incremento unilateral de las capacidades militares, tal vez sólo como medida de precaución, puede dar inicio a un ciclo armamentista intermitente, sacando a la luz antagonismos no apreciados previamente. (Gray 1971)

Gray menciona siete razones principales por las que los Estados se involucran en carreras armamentistas:

- Disuasión (evitar comportamientos militares hostiles por parte de otros Estados);
- Defensa (asegurarse un resultado favorable en caso de guerra);
- Diplomacia (aumentar su poder de negociación);
- Existencia de una amenaza funcional (necesidad de un enemigo externo por razones domésticas);
- Intereses creados (presión de grupos de interés particulares);
- Reputación (mantener o incrementar el prestigio);
- Razones tecnológicas (necesidad de renovar los armamentos para evitar su obsolescencia).

El autor señala cinco posibles resultados de una carrera armamentista: la guerra; la bancarrota o agotamiento de una, dos o más partes; la victoria de una de las partes y, consecuentemente, la derrota de la/s otra/s; la finalización en paridad; y por último, la resolución de las diferencias políticas y disolución de la competencia. (Gray, 1971)

Con respecto a la relación entre las carreras armamentistas y la guerra, es posible distinguir dos hipótesis extremas en la literatura: por un lado, aquella que afirma que una carrera armamentista inestable sólo puede resultar en una guerra (Richardson); y, por el otro, la hipótesis de que las carreras armamentistas y las guerras son fenómenos completamente independientes (Lambelet, 1975)

En el medio de la discusión se puede encontrar una tercera perspectiva, sostenida por Michael Wallace. Este analista se dispuso a estudiar empíricamente la correlación entre carreras armamentistas y conflictos armados. Wallace testeó sus hipótesis en el período 1816-1965, considerando disputas serias y guerras entre grandes potencias. Llegó a la conclusión de que aquellas naciones que se habían enfrentado en guerras se caracterizaron por un crecimiento militar (simultáneo) significativamente más rápido en el período inmediatamente anterior a la contienda que aquellos países que resolvieron sus disputas por otros medios. (Wallace, 1979)

Por consiguiente, puede afirmarse que la relación entre carreras armamentistas y escalada bélica es muy fuerte. No obstante, no se ha probado la existencia de una relación de causalidad, sino solamente que el rápido crecimiento militar competitivo está fuertemente correlacionado a la escalada de disputas a guerras. (Wallace, 1979)

En la lógica del dilema de seguridad y las carreras armamentistas, la percepción de poder es esencial. No sólo importa el poder real (objetivo) con el que cuentan los Estados, sino también la percepción (subjetiva) que los demás estados poseen. Una carrera armamentista puede desencadenarse como consecuencia de la percepción de que una de las partes ha incrementado aceleradamente su poder militar, generando un desequilibrio, más allá de que ese incremento haya tenido lugar en la realidad.

Jervis ha estudiado el papel de las percepciones erróneas en el desencadenamiento de guerras entre Estados. Con el término “percepciones erróneas” refiere a deducciones inadecuadas, errores de cálculo e interpretaciones equivocadas sobre cómo los otros responderán a las propias acciones. Si bien las guerras pueden ocurrir aún cuando las partes se perciban correctamente, los errores de percepción juegan definitivamente un rol de relevancia. En particular, se pueden malinterpretar las intenciones de los Estados y sus capacidades. En cuanto a las últimas, es más factible que un país precipite un ataque a otro si percibe que las condiciones estáticas le resultan favorables frente a una perspectiva de pérdida de poder relativo. (Jervis, 1988)

En breve, las percepciones erróneas respecto de las capacidades de los Estados favorecen el inicio del “círculo vicioso” del dilema de seguridad y las carreras armamentistas. Aún más, pueden contribuir al desencadenamiento de conflictos armados entre Estados. Consecuentemente, la transparencia presupuestaria en Defensa adquiere un rol fundamental. No debe perderse de vista que el presupuesto de Defensa, visto en forma dinámica, permite arribar a una de las mejores aproximaciones a las capacidades militares de un Estado.

En conclusión, dentro del paradigma realista, el dilema de seguridad, las carreras armamentistas y las guerras pueden desincentivarse por medio de un flujo de información compartida entre los Estados que contribuya a eliminar las malas percepciones y la sensación de inseguridad.

II.b. El paradigma liberal

En contraste con el realista, el paradigma liberal ve en el mundo una comunidad de naciones que posee la capacidad potencial para trabajar en forma mancomunada en la resolución de los problemas globales. Cree en la premisa de que las naciones pueden cooperar, porque las ve capaces de entender que al hacerlo facilitan la consecución de sus intereses y objetivos. Es importante subrayar que, como Robert O. Keohane observa, cuando hay cooperación entre estados soberanos, sus acciones deben llevar a conformidad mutua mediante un proceso de coordinación de políticas. Significa que cuando se establece un proceso cooperativo, cada parte cambiará su comportamiento conforme con los cambios en el comportamiento

de la otra parte. “La cooperación genuina incrementa las recompensas de ambas partes.”² (Keohane 1994, 45)

Dentro de este gran tronco, la construcción teórica que rescatamos particularmente refiere a la seguridad cooperativa que, como definen Carter, Perry y Steinbruner, se sintetiza en “el compromiso de regularizar el tamaño, la composición técnica, los patrones de inversión y las prácticas operacionales de las fuerzas militares por un consenso mutuo y para el beneficio mutuo.” Existen definiciones alternativas de seguridad cooperativa que apuntan en el mismo sentido. De acuerdo a Stares, la misma implica la creación de un ambiente de seguridad estable y predecible a través de la regulación mutua de las capacidades militares y los ejercicios operativos que generan, o pueden generar, desconfianza e incertidumbre. Por su parte, Moodie define a la misma seguridad cooperativa como un proceso donde Estados con intereses comunes trabajan en conjunto por medio de mecanismos acordados para reducir tensiones y sospechas, resolver o mitigar disputas, construir confianza, mejorar las posibilidades de desarrollo económico y mantener la estabilidad de la región. (Moodie 2000).

Otro aporte importante del liberalismo a la Teoría de las Relaciones Internacionales es el análisis de la institucionalización de la política interestatal. Una institución internacional, según se definió desde la mirada del liberalismo, es un conjunto de reglas, o, para citar a Keohane, “un padrón general o categorización de la actividad, o a un arreglo de construcción humana particular, formalmente o informalmente organizado”, (Keohane 1994, 47) que, en general, se vincula a una entidad que trascienda las fronteras estatales.

Más específicamente en el área de la seguridad internacional, la institucionalización tiene un impacto positivo en las relaciones interestatales por cuatro razones básicas: Afecta el cálculo costo-beneficio de los estados; afecta el diseño de sus estrategias; crea confianza en convenciones y normas; y a largo plazo afecta las pautas de amistad/enemistad (Hafdenton, Keohane, Wallander 1999). Cabe observar, sin embargo, que la institucionalización

2. Texto original en inglés. Libre traducción al español del autor.

de la política internacional a través de la creación de organizaciones internacionales persigue el objetivo de proteger la integridad territorial de los estados contra las intervenciones coercitivas; preservar la autonomía de los estados contra los efectos políticos de la amenaza del uso de la fuerza militar; y prevenir situaciones de emergencia que amenacen los intereses vitales del estado en cuestión.

Mayor conocimiento de las intenciones del otro a través del flujo de información disminuye los riesgos de sorpresas y crea incentivos de buen comportamiento. Disminuye también la incertidumbre: invertir en la construcción de instituciones, por lo tanto, incrementa la previsibilidad de las acciones. El flujo de información que un estado genera en un proceso de cooperación, a su vez, se transforma en una fuente de influencia cuando el estado desarrolla una historia de credibilidad en la transmisión de la información, y se torna confiable para los demás estados.

A diferencia de la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa no impone ningún compromiso a sus integrantes de involucrarse en la Defensa del resto. La seguridad cooperativa más bien propone definir e implementar medidas que disminuyan los riesgos de la guerra. Además, no son medidas en contra de ningún Estado o coalición en particular. La Organización de Seguridad y Cooperación Europea es el ejemplo clásico del régimen de seguridad cooperativa, mientras la OTAN constituye un buen ejemplo de una alianza militar definida en términos de seguridad colectiva.

El concepto de control armamentista, a su vez, se teorizó en los fines de los '50 y principios de los '60 como una perspectiva cuyo fin era el gradual establecimiento de confianza mutua y acuerdos de cooperación en el ámbito de la seguridad internacional. En este sentido, constituye una alternativa racional a las políticas de desarme que en pleno desarrollo de la Guerra Fría se formularon en oposición a la carrera armamentista en plena expansión entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Los teóricos como Halperin y Schelling que formularon las primeras teorías de control armamentista eran conscientes del peligro de esta carrera que evidentemente se centró en el ámbito nuclear; no obstante, también se dieron cuenta del idealismo de las propuestas de una política de desarme que podría bien hasta ser peligroso para la seguridad nacional. La teoría de control armamentista, por lo tanto,

pese a sus objetivos más bien modestos se caracterizó por su realismo. Y, de hecho, es la única que se transformó en políticas prácticas a partir de los primeros acuerdos de limitación de armamentos estratégicos (SALT en sus siglas en inglés) en 1972. Como la seguridad cooperativa, la teoría de control armamentista propone disminuir los riesgos de la guerra, o, como más específicamente definieron Halperin y Schelling, reconoce que la relación militar con potenciales enemigos no se define en puros términos de conflicto y oposición sino involucra un interés común de evitar una guerra que ninguna de las partes quiere. Los objetivos primarios de la tradicional teoría de control armamentista, entonces, se definen en la reducción del riesgo de la guerra; la reducción de los costos de preparación a una guerra; y la reducción de los daños en el caso en que la guerra ocurra. (Larsen 2002, 8)

Sin entrar en los detalles de esta teoría y su evolución histórica, el vínculo conceptual entre seguridad cooperativa y control armamentista se explicita en el enfoque sobre la disminución de los riesgos de la guerra. Claro, la seguridad cooperativa abarca mucho más que control armamentista; la implementación de la teoría de control armamentista, a su vez, demostró que el alcance de la seguridad cooperativa que podría tener cualquier política de control armamentista depende mucho del contexto histórico del momento. No obstante, ambos al fin y al cabo tienen la disminución del riesgo de la guerra como objetivo principal y en ello radica su relación simbiótica.

Esta observación de orden conceptual es fundamental para evitar el reduccionismo de considerar la ausencia de la guerra como prueba empírica de un principio de paz perpetua. Pues el desafío fundamental de la paz perpetua es el mismo dilema de seguridad, su reducción y hasta neutralización. Por lo tanto, todas las propuestas y proyectos de seguridad cooperativa deben comenzar por la consideración conceptual del mencionado dilema y la necesidad de pensar en su reducción para disminuir los riesgos de abruptas interrupciones en los esquemas de cooperación.

II.c. Las medidas de fomento de la confianza³

Las medidas de fomento de la confianza y la seguridad (MFCS) son disposiciones militares adoptadas por los Estados para disipar la desconfianza que podría llevar a un conflicto armado. En su versión actual, las MFCS surgieron principalmente como parte del Acta Final de Helsinki acordada por la Unión Soviética y los países occidentales con poder nuclear en 1975.

Las MFCS aspiran a influir en las percepciones de los adversarios sobre las intenciones del otro. Su premisa es la creencia de que un conflicto armado puede originarse en una falsa percepción sobre las políticas militares nacionales por la dificultad para distinguir entre preparativos militares ofensivos y defensivos. Dicha dificultad puede crear sospechas mutuas sobre intenciones agresivas y precipitar un conflicto militar si los Estados sucumben a las presiones para iniciar una guerra preventiva. Para disipar la desconfianza, las MFCS buscan eliminar la ambigüedad inherente a las políticas militares nacionales, haciéndolas más transparentes y modificándolas de tal manera que se reduce su potencial para una agresión militar de manera demostrable.

De conformidad con sus disposiciones o contenidos, las MFCS se dividen en 3 categorías:

- Medidas de información y comunicación,
- Medidas de observación e inspección y
- Restricciones militares.

Las medidas de información y comunicación buscan fomentar un mejor conocimiento mutuo de las capacidades y actividades militares nacionales y facilitar una comunicación regular y en tiempos de crisis entre adversarios. El contenido típico de las medidas de información incluye el intercambio de información militar sobre fuerzas nacionales, gastos militares

3. Esta sección constituye un extracto adaptado del Capítulo 8 del volumen: En buenos términos: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza. Editado por Steve Tulliu y Thomas Schmalberger, 2004. UNIDIR (Instituto de las Naciones Unidas para la investigación sobre el desarme)

y arsenales, notificación previa de actividades militares importantes y contactos militares. Las medidas típicas de comunicación comprenden los llamados centros de reducción de riesgo, responsables de transmitir y recibir información relevante, así como las llamadas acuerdos de teléfono rojo, que permite a las partes comunicarse rápidamente en tiempos de crisis.

Las medidas de observación e inspección tienen el propósito de generar confianza entre adversarios, permitiéndoles dar seguimiento a sus actividades militares rutinarias y no rutinarias. Con ello ayudan a las partes a dar por sentado que ciertos preparativos militares inofensivos no son el prelude de una agresión. Las MFCS típicas de observación e inspección autorizan a las partes a enviar observadores a los ejercicios militares relevantes de la contraparte y a visitar instalaciones y sitios seleccionados para confirmar que no se están realizando actividades prohibidas o almacenando material prohibido. Las restricciones militares limitan las actividades y despliegues del mismo género a nivel nacional. Su objetivo es reducir las oportunidades de una acción militar ofensiva, especialmente por sorpresa, que de otro modo estaría a disposición de los Estados. Medidas típicas de restricción incluyen restricciones en el número y alcance de ejercicios militares de importancia, limitaciones en movimientos de tropas, la desalerta, así como la creación de acuerdos de separación. Las restricciones militares también pueden ser adoptadas de manera unilateral. Por ejemplo, una promesa de no primer uso o una política de Defensa no ofensiva pueden ser consideradas como restricciones o limitaciones ya que reducen de manera efectiva la habilidad de los Estados para realizar operaciones ofensivas, a pesar de que solo comprometen a una parte.

Otra tipología propuesta para las medidas de fomento de la confianza y la seguridad distingue tres “generaciones”. Las de primera generación se caracterizan por sus limitaciones: no son obligatorias; mayormente son bilaterales; carecen de mecanismo de verificación; y su significado militar es prácticamente simbólico. Las medidas de segunda generación poseen presentan los siguientes rasgos: son obligatorias (aunque a priori voluntarias); multilaterales; significativas desde el punto de vista militar; e incluyen mecanismo de verificación. Las de tercera generación son aquellas que constituyen elementos de seguridad cooperativa, estrictamente. Las mismas incluyen, entre otros, mecanismos de consulta multilaterales, desarrollo

de sistemas para el intercambio de información militar entre los Estados. (Fontana, 1996).

Las MFCS contemporáneas surgieron en Europa con el Acta Final de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). En la llamada “Canasta I” del Acta se estableció que las partes debían notificar por anticipado cualquier ejercicio militar que involucrara a más de 25.000 efectivos y el intercambio voluntario de observadores militares. En 1986, el Documento de Estocolmo revisó las disposiciones de Helsinki para hacerlas más transparentes. Se redujo el umbral para las notificaciones obligatorias, se hizo forzosa la invitación de observadores a ejercicios militares de importancia, se introdujeron tanto el intercambio de calendarios anuales como de limitaciones en la realización de ciertas actividades y se estableció el derecho a efectuar visitas de verificación sin derecho a rechazo. En los años '90 las medidas de Estocolmo fueron fortalecidas progresivamente por cuatro Documentos de Viena negociados en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

En el Sudeste Asiático, el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA) fue establecido en 1994 como un espacio para debate y consultas sobre cuestiones de seguridad regional. En su segunda reunión en 1995, el Foro decidió establecer un Grupo de Apoyo Intersesional sobre Medidas de Fomento de la Confianza para estudiar y proponer los medios para ampliar un mejor entendimiento y cooperación sobre la seguridad de la región. Las MFCS que recomendó el Grupo y posteriormente endosó el Foro incluyen una serie de intercambios voluntarios de información sobre percepciones y políticas de seguridad y contactos militares.

En el Medio Oriente se han ideado MFCS regionales en el marco del Grupo de Trabajo sobre Control de Armamentos y Seguridad Regional, una de las cinco instancias creadas como parte de las negociaciones multilaterales que complementan las deliberaciones bilaterales de Israel con sus vecinos en el proceso de paz sobre Medio Oriente iniciado en Madrid en 1991. Su objetivo ha sido diseñar MFCS apropiadas y otras medidas de limitación de armamentos.

Las MFCS en Sudamérica datan de antes del fin de la Guerra Fría. Sin retroceder en el tiempo a la búsqueda de antecedentes que pueden rastrearse

hasta la época independentista, en el contexto democrático pos-Malvinas el acercamiento entre Brasil y Argentina constituyó el principal motor de promoción de la cooperación en seguridad. Desde la creación del Grupo de Apoyo a Contadora hasta la eliminación definitiva de las hipótesis de conflicto las iniciativas se multiplicaron. Algunas llegaron incluso a generar áreas de cooperación bilateral permanente, como en el campo nuclear. (Carasales 1997). Una transformación de espectacularidad semejante se produjo respecto a la relación argentino chilena tras la resolución de las controversias limítrofes. Pero, en general, las expectativas de la creación de un régimen sólido de cooperación regional no se concretaron en los '90s. Una de las razones fue que la plataforma de integración, el Mercosur, se circunscribió exclusivamente al ámbito económico sin voluntad política de expandir hacia el área de la seguridad y Defensa. Otra, la divergencia en las orientaciones de la política exterior entre Argentina y Brasil a raíz de interpretaciones distintas del fin de la Guerra Fría. Pero sobre todo primó el hecho que la seguridad cooperativa en la pos Guerra Fría se pensara esencialmente en clave hemisférica. (Rojas Aravena 1999)

Sólo después del 11 de septiembre de 2001, la reformulación del Grand Strategy de Estados Unidos en términos de la guerra global contra el terrorismo, así como del “giro a la izquierda” tras el desencanto con el Consenso de Washington, comenzaron a emerger visiones sudamericanas endógenas de seguridad regional. (Bodemer y Rojas Aravena 2005). Sin entrar en los detalles de las causas detrás de esta contextualización subregional de la dinámica de la seguridad internacional en las Américas, la misma ha generado una oportunidad para pensar en la seguridad cooperativa ya en términos de régimen, y no sólo como iniciativas ad-hoc y circunstanciales. Tal régimen proyectado no debiera desprenderse de los avances en el ámbito hemisférico que se registraron desde los '80; más bien, construir sobre los mismos y consolidarlos por lo menos en una primera etapa en el contexto regional sudamericano.

II.d. Transparencia Presupuestaria en Defensa en las Américas

En 1992, Chile propuso a la Conferencia de Desarme de Ginebra una conferencia especial sobre Medidas de Fomento a la Confianza y la Seguridad.

La propuesta atrajo el apoyo inmediato de otros miembros de la región y, en 1994, bajo los auspicios de la OEA se convocó en Buenos Aires a una reunión de expertos en la materia. Al año siguiente, se celebró la I Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua en Chile, resultando la Declaración de Santiago, de la que surgió un llamado a los países miembros a que gradualmente aceptaran acuerdos sobre notificación previa de ejercicios militares, participaran en el Registro de Armas Convencionales de la ONU, intercambiaran información sobre políticas de Defensa nacional y permitieran observadores extranjeros en ejercicios militares nacionales.

El tema de la transparencia de los gastos de Defensa se incorpora como un tópico concreto en la II Conferencia Regional de Medidas de Confianza Mutua (San Salvador, 1998). En ella, los Estados miembros de la OEA manifestándose conscientes de las divergencias metodológicas implícitas en la formulación y ejecución de los presupuestos nacionales de Defensa acordaron “recomendar el desarrollo de estudios para el establecimiento de una metodología común que facilitara la comparación de los gastos en la región”⁴.

Dos años más tarde, en la IV Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Manaos, 2000) se insistió explícitamente en la importancia del estudio de los procesos de asignación de recursos como mecanismo de construcción de confianza, dejándose constancia de ello en la Declaración Final: “la transparencia en los procesos presupuestarios y en la gestión de los recursos de Defensa son importantes para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua”⁵.

En la V Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Santiago, 2002) en el punto 22 de la Declaración Final se consensuó “fomentar la transparencia en los procesos presupuestarios en el área de la Defensa, así como el estricto cumplimiento en la entrega anual de datos al Informe Estandarizado sobre Gastos Militares de Naciones Unidas”.

4. <http://www.oas.org/main/main.asp?sLang=E&sLink=http://www.oas.org/consejo/default.htm>

5. <http://www.oas.org/csh/spanish/docminist00.asp>

En la VI Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Quito, 2004) se recordó que “la transparencia presupuestaria constituye un factor fundamental de la cooperación en materia de seguridad y Defensa, para lo cual es propicia la implementación de metodologías de medición del gasto en Defensa como un mecanismo óptimo de confianza mutua”.

En la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Managua 2006) en el punto 11 de la Declaración Final se acordó “adoptar las propuestas, iniciativas y conclusiones a que llegaron las Comisiones de Trabajo de la Agenda Temática”. Puntualmente, respecto a este tema, el Grupo Técnico de Trabajo N° 3 aprobó recomendar a la Asamblea Plenaria la elaboración de una convención interamericana que estableciera una metodología estandarizada para la comparación de los gastos de Defensa.

En la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (Banff, 2008) en el punto 4 de la Declaración final reafirmaron “su decisión de alentar a los Estados Miembros a que envíen el Informe Estandarizado de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y que remitan también una copia de dicha información a la OEA como otro importante avance en materia de transparencia y fomento de la confianza.”

Como se puede apreciar en varias de las declaraciones transcritas, la referencia al Informe Estandarizado de las Naciones Unidas es recurrente. Ese informe fue creado en 1980 por la ONU para que los países de todo el mundo reportaran el nivel y composición de sus gastos de Defensa con el ánimo de promover un campo de juego claro. Pero la concepción de esta instancia estuvo condicionada de origen por las limitaciones normativas intrínsecas de las Naciones Unidas y por ello, la participación en dicho registro no pudo pautarse sino sobre una base voluntaria. La esperanza radicaba en que la exhibición unilateral de los propios gastos de Defensa fuera voluntariamente entendida por los distintos países como una señal externa elocuente de que el planeamiento de uso de su fuerza militar estaba siendo acotado dentro de las previsiones de legítima Defensa en los supuestos reconocidos por el derecho internacional.

En lo que refiere a la participación de los Estados suramericanos, ésta ha ido en paulatino ascenso desde apenas 2 en 1985 (Argentina y Chile) hasta los 8

que refleja la Tabla I para el 2007. Esta performance implicó que para ese año 2/3 de los países de la UNASUR ya reportaran per se sus gastos de Defensa a ONU, representando un 88,6 % del gasto total del subcontinente.⁶ Por otro lado, si se toma en cuenta el quinquenio 2003-2007, 10 de los 12 países de la UNASUR han cumplido con la remisión en al menos un período.

III. Propuesta de creación del registro

Consideramos que la institucionalización de la UNASUR ha creado el ámbito más propicio para avanzar en la dirección de un régimen de seguridad cooperativa. La propuesta de Brasil de crear el Consejo de Defensa Suramericano de Defensa (CDS) constituye en su esencia un avance en ese sentido. Más aún, entre sus objetivos específicos, tal como se definió en la Tercera Reunión del Grupo de Trabajo de agosto de 2008 en Santiago de Chile, se incluye el fomento de medidas de confianza mutua.

El eje de la propuesta de este artículo radica en la institucionalización de una Medida de Fomento de la Confianza a través de la creación del Registro Suramericano de Gastos de Defensa bajo la autoridad del Consejo de Defensa Suramericano.

Esta propuesta materializa el Objetivo 1.C. del Plan de Acción del Consejo de Defensa Suramericano acordado en Santiago en marzo de 2009. En el informe de Estado de Situación al 30 de Junio de 2009 de los Grupos de Trabajo del CDS, la Secretaria Pro Tempore (Chile) informó que los países responsables de tal objetivo (Argentina y Chile) habían acordado que “teniendo presente experiencias anteriores (Metodología estandarizada para la medición de gastos de Defensa de Argentina y Chile – CEPAL 2001)⁷, a idea predominante es instrumentar la creación de un Registro Suramericano de Gastos de Defensa a partir de la metodología de Naciones Unidas.”

6. Tomando como referencia para esta ponderación los niveles informados por SIPRI para el 2007.

7. A requerimiento de los gobiernos de Argentina y Chile, la CEPAL desarrolló en 2001 la primera metodología estandarizada para la medición bilateral de gastos de Defensa. Su aporte original consistió en tender el puente metodológico que habilitó por primera vez la comparabilidad de los presupuestos de Defensa, homogeneizando definiciones y criterios entre ambos países.

Tabla 1: PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE UNASUR EN EL INSTITUTO ESTANDARIZADO PARA EL REPORTE DE GASTOS MILITARES DE LA ONU

País	2003	2004	2005	2006	2007
Argentina					
Brasil					
Chile					
Bolivia					
Paraguay					
Uruguay					
Peru					
Ecuador					
Colombia					
Venezuela					
Surinam					
Guyana					

Nota: Se han considerado como validas las remisiones completas y/o simplificadas que prevé el registro.
Fuente: Patterns of Global and Regional Participation by States 1996-2007, revisado y corregido en base a los reportes anuales al Secretario General.

Considerando prima facie que la calidad de la información que se suministra en la actualidad a través del Informe Estandarizado administrado por la ONU alcanza un estándar aceptable, se entiende conveniente adoptar su formato ya que en principio 10 países de los 12 ya se encuentran familiarizados con él.

El principal valor agregado de esta propuesta radica, entonces, en el establecimiento del compromiso formal de remisión anual a la ONU y a la UNASUR (CDS) de los informes de gastos de Defensa. Para programar su implementación se propone establecer un cronograma plurianual para alcanzar el objetivo de cumplimiento pleno, con asistencia técnica por parte del Centro Suramericano de Estudios Estratégicos y el Departamento de Desarme de la ONU.

IV. Conclusión

El proceso de creación del CDS coincide con un momento particularmente crítico del sistema internacional. La estructura unipolar demuestra claras señales de debilitamiento con la incapacidad de Estados Unidos de estabilizar la situación en Afganistán e Irak, con la reafirmación de Rusia como potencia eurasiática, y con la crisis financiera internacional. La tendencia en el escenario global es hacia una mayor regionalización de la agenda de seguridad con espacios abiertos tanto al conflicto como a la cooperación. Por otra parte, y a pesar de la crisis financiera, la tendencia hacia arriba de los gastos de Defensa en el mundo sigue firme.

En este escenario potencialmente explosivo, el principal desafío de los países suramericanos es, como el primero de los objetivos del CDS bien lo define, la preservación de la zona de paz. La consolidación del CDS como un régimen de seguridad cooperativa regional constituye la mejor prueba formal de ese compromiso de parte de los miembros de la UNASUR. En este sentido, los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas y los proyectos de adquisición de armas deben ser vistos como imperativos inherentes al compromiso con la Defensa de la zona de paz sudamericana. No obstante, pese a todas las garantías, las adquisiciones de armas no pueden evitar la generación del efecto del dilema de seguridad. El Registro Suramericano de

Gastos de Defensa es precisamente una modalidad eficiente de fomento de medida de confianza mutua que moderará la activación de ese dilema a la hora de decidir y realizar adquisiciones de armas. No constituye una intromisión en las decisiones nacionales, pues no condiciona la realización de ninguna compra. Simplemente, si al reconocimiento del derecho soberano de cualquier miembro de UNASUR de invertir en armamento conforme a sus necesidades, se le agrega el compromiso de permitir a los socios regionales estar al tanto de esas novedades, entonces claramente se emitirá una señal tranquilizadora. Asumiendo un compromiso de esta naturaleza, los países sudamericanos, además de consolidar la zona de paz, definen una posición regional común en el ámbito internacional ya que UNASUR en su conjunto se proyecta en términos de una conducta colectiva ejemplar de cumplimiento de los requisitos de la ONU para una mayor institucionalización de la política internacional, y, por lo tanto, mayor estabilidad. Ese modo de proyección de la región en el ámbito internacional posicionaría a Sudamérica en el mundo como socia potencial de la Unión Europea para consolidar una nueva modalidad en la política mundial que los europeos se han propuesto de construir en base a la idea del accionar de una “fuerza ética”.

Bibliografía

Bodemer, Klaus y Francisco Rojas Aravena (eds.) 2005. *La seguridad en las Américas*. Madrid, España: Iberoamericana.

Carasales, Julio César. 1997. *De Rivales a Socios. El proceso de cooperación nuclear entre Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Nuevohacer.

Fontana, Andrés. *Seguridad Cooperativa: Tendencias globales en el Continente Americano*. Documento de trabajo del ISEN, 1996.

Grabendorff, Wolf (ed). 2003. *La seguridad regional en las Américas. Enfoques críticos y conceptos alternativos*. Bogotá, Colombia: Fondo Editorial CEREC.

Gray, Colin S. 1971. "The Arms Race Phenomenon". *World Politics*. Vol 24, N°1, 39-79.

Gray, Colin S. 1974. "The Urge to Compete: Rationales for Arms Racing". *World Politics*. Vol 26, N°2, 207-233.

Herz, John H. 1950. "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 2, N° 2, 157-180.

Hafdenton, Helga, Robert O. Keohane, Celeste A. Wallander. 1999. *Imperfect Unions. Security Institutions over Time and Space*. New York: Oxford University Press.

Jervis, Robert. 1988. "War and Misperception", *Journal of Interdisciplinary History*, Vol. 18, N° 4, 675-700.

Keohane, Robert O. 1994. "International Institutions: Two Approaches", en *International Organization. A Reader*, comp. Fredrich Kratochwil y Edward D. Mansfeld. New York: HalperCollins College Publishers.

Lambelet, John C. 1975. "Do Arms Races Lead to War?". *Journal of Peace Research*, Vol 12, N°2, 123-128.

Larsen, Jeffrey A. (ed.) 2002. Arms Control Cooperative Security in a Changing Environment. Boulder, Colorado: Lynne Reinner Publishers

Mearsheimer, John J. 2001. The Tragedy of Great Power Politics, New York: WW Norton.

Moodie, Michael. 2000. Cooperative Security: Implications for National Security and International Relations.

Morgenthau, Hans. 1986. Política entre las naciones: la lucha por el poder y la paz. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Rojas Aravena, Francisco (ed.) 1999. Cooperación y Seguridad Internacional en las Américas. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.

Tulliu, Steve y Schmalberger Thomas (Eds) 2004. En buenos términos: Diccionario sobre control de armamentos, desarme y fomento de la confianza, Ginebra, UNIDIR.

Wallace, Michael D. 1979. "Arms Races and Escalation", Journal of Conflict Resolution, Vol 23, N°1, 3-16.

Waltz, Kenneth N. 1988. Teoría de la política internacional, Buenos Aires:

Consideraciones finales

- A pesar de que los países han apoyado la democracia como forma de Estado, la región presenta dificultades en su plena aplicación. El incremento de situaciones complejas como la pobreza, la desigualdad y la inseguridad, así como la desconfianza que las sociedades tienen en las instituciones, son situaciones que deben ser afrontadas por los gobiernos.
- Es preciso tomar en cuenta que la región ha emprendido diversas iniciativas y acuerdos de integración latinoamericana pero que aún no se ha concertado una agenda regional en Defensa; frente a esto la UNASUR tiene el desafío de articular el seguimiento y monitoreo efectivo de los compromisos y avanzar en estrategias conjuntas.
- El contexto actual de Sur América está marcado por tendencias políticas heterogéneas, con situaciones críticas que alteran los niveles de seguridad interna de los estados. En respuesta las estructuras institucionales no han soportado el peso de la resolución de las crisis. Se ha justificado así, la utilización y respuesta de las Fuerzas Armadas a problemas de carácter interno. Lo que puede generar a futuro una desprofesionalización de las Fuerzas Armadas.
- En el proceso de democratización de América Latina a partir de los años noventa, los ministerios de Defensa adquirieron relevancia en la discusión de las relaciones civiles-militares y la subordinación militar al poder político. En la actualidad el principal tema de abordaje es la conducción y gestión política del sector Defensa, destacando el estudio de las estructuras orgánicas de los ministerios y la conducción de las Fuerzas Armadas, la debida definición de seguridad y Defensa, y los roles de las Fuerzas Armadas, a fin de asegurar la gobernabilidad democrática en América Latina.

- El Consejo de Defensa Suramericano es el espacio apropiado para impulsar la cooperación y fomentar la confianza; por ello es fundamental analizar la situación de las instituciones de Defensa y los principales retos que deben ser afrontados por ellas.
- La profesionalización de los funcionarios con perfil civil y militar es clave en el proceso de modernización de la Defensa y fortalecimiento de las estructuras. En la región se observa déficit de programas de entrenamiento a personal civil en temas de Defensa; por tanto es necesario que desde el Consejo de Defensa Suramericano se impulse la cooperación en el área de formación de Defensa.
- La seguridad jurídica en el sector Defensa es quizá uno de los objetivos más importantes para consolidar la legitimidad política y social de este proceso, por lo cual es necesario impulsar reformas legales que normen la dirección, gestión y administración de las Fuerzas Armadas es factor fundamental.
- Hablar de modernización de ministerios de Defensa básicamente se refiere a emprender administraciones sólidas, cuya organización interna permita de forma ágil cumplir con las estrategias que emanan de las políticas de Defensa, para alcanzar una eficiente gestión de la misma; para ello será importante que los objetivos políticos estén claramente definidos, así como las funciones de las dependencias y las jerarquías.
- Uno de los principales pilares de la conducción política es el control del presupuesto de Defensa, y la transparencia del proceso. Se consideran como razones posibles para la escasa transparencia en el sector: a) ausencia de diseño de fuerza; b) debilidad parlamentaria en materia de Defensa; c) dominio ejecutivo militar del proceso de asignación; d) cultura del secreto; e) bajo grado de control social; f) intento de negar o retrasar reformas; g) falta de adhesión de los planes de Defensa a los planes nacionales; h) deseo de proteger intereses corporativos; i) deseo de proteger intereses particulares; j) limitaciones técnica.
- La transparencia es factor fundamental en la construcción de confianza, por ello el tema de transparencia del presupuesto de Defensa ha sido tratado en diversas reuniones multilaterales como las Con-

ferencias Regionales de Confianza Mutua y Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas. Desde estos espacios se ha perseguido institucionalizar mecanismos regionales de información de gastos de Defensa, pero éstos aún no se han concretado. Teniendo como único instrumento multilateral de información de gastos de Defensa, en que los países suramericanos participan, al Informe Estandarizado de las Naciones Unidas, y a nivel bilateral la metodología estandarizada para la medición de gastos de Defensa de Argentina y Chile.

- Es requerimiento básico implementar desde el Consejo de Defensa Suramericano medidas de confianza que permitan transparentar los gastos de Defensa y los objetivos estratégicos que los justifican.