

# METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA



<http://www.resdal.org.ar> / <http://www.resdal.org>

Secr Tel/Fax: (54-11) 4371-5522 / 3822

Av. Corrientes 1785 - 5º "j"

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Argentina



# METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

*Resumen de temas y de categorías principales:  
Elsa Llenderozas y Guillermo Pacheco Gaitán.*

- 1) Marco legal vigente en la Constitución Nacional y demás leyes y/o normas con respecto al Ministerio de Defensa.**
  - a) Breve descripción de su creación, fundamentos legales y transformación.
  - b) El Ministro de Defensa:
    - i) Cuáles son sus atribuciones y competencias.
    - ii) Cuáles son sus actividades y funciones.
    - iii) Cuáles son sus limitaciones.
  
- 2) Ubicación del Ministerio de Defensa en el Sistema de Defensa y su organización.**
  - a) Determinar qué lugar ocupa el Ministerio de Defensa en la estructura del gobierno y dentro del Sistema de Defensa.
    - i) Establecer qué instituciones, órganos o dependencias están subordinados al Ministerio de Defensa.
  - b) Determinar si el Ministro de Defensa:
    - i) Está subordinado a un funcionario superior.
    - ii) Asesora o reporta a demás funcionarios.
    - iii) Tiene autoridad de mando sobre las Fuerzas Armadas en tiempos de paz y/o en tiempos de guerra.
    - iv) Tiene autoridad sobre las fuerzas de seguridad y policiales. Si la tiene:
      - (1) Qué tipo de autoridad.
      - (2) En qué circunstancias.
  - c) Establecer si existen otros cuerpos de asesoramiento o de decisión política que funcionen junto al Ministro de Defensa. Si los hay:
    - i) Cómo se componen
    - ii) Cuáles son sus atribuciones

**3) Vínculos con el resto de la estructura del gobierno.**

- a) Diferenciar los tipos de canales de comunicación entre el Ministerio de Defensa y las otras instituciones del gobierno (Secretarías y Parlamento) a través:
  - i) Del intercambio de información entre ellas.
  - ii) De la coordinación de las políticas y decisiones.

**4) La estructura institucional del Ministerio de Defensa y los medios disponibles.**

- a) Establecer si existe una ley que la regula.
- b) Diferenciar las áreas en que se divide el Ministerio de Defensa y su organigrama.
- c) Diferenciar las jerarquías de responsabilidad y decisión.
- d) Determinar y analizar los recursos humanos (civiles y/o militares) que integran el Ministerio de Defensa:
  - i) Cuál es su composición.
  - ii) Cuál es el nivel de educación.
  - iii) Determinar si tienen formación específica en el área de seguridad y defensa.
  - iv) Analizar si existen programas de capacitación por parte del Ministerio de Defensa.
- v) Caracterizar del proceso de selección del personal.
- e) Recursos materiales del Ministerio de Defensa.
  - i) Determinar quién los asigna.
  - ii) Caracterizar.
- f) Analizar el nivel de transparencia en el proceso de ejecución presupuestaria.
  - i) Determinar quién lo supervisa y cómo.

**5) La dinámica intraburocrática: roles, actores y toma de decisiones.**

- a) Analizar si existen diferencias entre las rutinas institucionales reguladas por normas para los procedimientos de formulación, decisión y ejecución de políticas y las prácticas cotidianas existentes. De existir:
  - i) Establecer con qué regularidad y con respecto a qué temas sucede este desfase.
- b) Analizar una decisión política como caso de estudio para determinar la posición de los actores dentro del Ministerio de Defensa con respecto a la toma de decisiones.

**6) Establecer los mecanismos de relación con las Fuerzas Armadas y la participación en la producción de políticas a través de:**

- a) La comparación de las interacciones entre el personal civil y militar dentro del Ministerio de Defensa (si cooperan, trabajan en equipo y/o se consultan al momento de tomar decisiones).
- b) La comparación de las interacciones entre funcionarios políticos y militares dentro del Ministerio de Defensa. Determinar:
  - i) Si existen mecanismos para el intercambio de información entre ellos (comisiones, reuniones periódicas).
- c) El acceso político y la relación de las Fuerzas Armadas con el Presidente.
  - i) Diferenciar si lo hacen a través del Ministro de Defensa.
  - ii) Analizar lo que dicen las normas con respecto a lo que sucede en la práctica.

**7) Vinculación con la sociedad.**

- a) Determinar si existe una Comunidad de Defensa establecida.
- b) Determinar si existe una participación de la sociedad en la formulación de las políticas de defensa y/o en los Libros Blancos.

**8) Reracionamiento internacional.**

- a) Establecer si el país ha tenido una participación activa en las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA).
- b) Describir la posición frente al nuevo rol de la Junta Interamericana de Defensa (JID), ante la posibilidad de enviar funcionarios civiles como delegados, junto con los militares.
- c) Describir la posición frente a las Operaciones Internacionales de Paz, Humanitarias y/o de Estabilidad y / de Reconstrucción, y describir cuál es el fundamento legal.



# METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA

*Elsa Llenderrozas*

## **Antecedentes. Razones teóricas y prácticas. Marco conceptual**

Durante la democratización de América Latina la comunidad académica especializada en relaciones cívico-militares y defensa se centró en los conceptos de control democrático, subordinación militar y conducción política de las fuerzas armadas. Por su parte, en la esfera política, los gobiernos constitucionales hacían eco de esas ideas, e intentaban en distinto grado y con diferente éxito alcanzar esos objetivos para revertir las causas de inestabilidad política y fortalecer el proceso de consolidación democrática.

A comienzos de los años noventa, los cambios en el escenario mundial producidos por el fin de la guerra fría y los nuevos elementos que configuraron a la seguridad internacional también tuvieron su impacto. Pero al mismo tiempo que se transformaba el sistema político mundial, se producía una ola neoliberal que implicaba profundas transformaciones en el rol del estado, y que específicamente en el área de defensa, se tradujeron en medidas orientadas a la disminución del gasto militar, la reducción o privatización de las industrias de defensa y la modernización de las fuerzas armadas y del sistema militar en su conjunto.

Parte de la producción académica de la época analizó estas tendencias. Así proliferaron los estudios sobre los nuevos condicionantes de la seguridad internacional, los debates sobre las viejas y las nuevas amenazas y su implicancia en el proceso de redefinición de los sistemas de defensa. Como consecuencia de estas tendencias, la reformulación y ejecución de las políticas de defensa comenzaron a hacerse en contextos externos e internos completamente nuevos, pero donde los ministerios de defensa ocuparon un papel central.

Lo paradójico es que durante estos procesos, los ministerios de defensa fueron actores claves, por ser un espacio político-institucional central para las relaciones cívico-militares en democracia, y por tener responsabilidad política y técnica directa sobre el cumplimiento de los objetivos de reforma y modernización militar. Sin embargo, a pesar de esos roles, poco se ha analizado específicamente sobre estas instituciones centrales. La relevancia de los ministerios de defensa no fue acompañada con una reflexión académica significativa.

El estudio de los ministerios de defensa debe abordarse desde una perspectiva conceptual diferente, porque en el aspecto político-institucional ya no se trata como en el pasado de la falta de subordinación militar a las autoridades civiles, sino de cómo superar la débil conducción política de las instituciones militares. Este análisis debe orientarse a identificar variables que favorezcan el empoderamiento de las autoridades políticas sobre toda la estructura de defensa.

Según Felipe Agüero, el vínculo fundamental que debe darse entre el ámbito militar y las autoridades civiles en una democracia plena está dado por la supremacía civil, definida como “la capacidad de un gobierno civil democráticamente elegido para llevar a cabo una política general sin intromisiones por parte de los militares, definir las metas y organización general de la defensa nacional, formular y llevar a cabo una política de defensa, y supervisar la aplicación de la política militar.”<sup>1</sup> Esta supremacía se logra con el reconocimiento de autoridades civiles en las áreas de defensa y militar; y se consolida con la aceptación de competencias definidas por las autoridades civiles, que en los hechos signifique una reducción del nivel y de las esferas de autonomía de las fuerzas armadas.

La plena conducción política y el control sobre los militares existen cuando son los civiles quienes deciden realmente sobre cuestiones como la definición de las amenazas a la seguridad y a la defensa, sobre la organización, el tamaño, la distribución territorial y el tipo de fuerzas armadas que el estado nacional necesita.

La supremacía civil exige también un mayor grado de compromiso de los distintos sectores políticos, económicos y sociales en la definición de pensamiento estratégico o de una “gran estrategia del Estado” y del sistema de defensa nacional congruente con ella. Se requiere de una “gran estrategia” que establezca las bases para la estrategia militar y el planeamiento operacional. Esta es una cuestión pendiente en muchos países de América

---

<sup>1</sup>Agüero, Felipe, *Militares, civiles y democracia: la España postfranquista en perspectiva comparada*, Alianza Editorial, 1995, pág. 49.

Latina que influye en el fortalecimiento institucional y en la consolidación de la democracia. Si la clase política no cumple con esta función, y ante ese vacío existente, son entonces los militares quienes toman las decisiones.

Sin duda en este punto nos enfrentamos con un conjunto de elementos, que subyacen al plano más formal de respeto a las normas vigentes, y que está constituido por un universo de pautas, acciones y procesos más informales en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas. El análisis más profundo sobre esta cuestión debe avanzar sobre el tipo de prácticas institucionales que fueron consolidándose en el ejercicio del dominio civil sobre las instituciones militares por parte de las distintas autoridades de los ministerios de defensa, desde los inicios del proceso de democratización.

Sumado a lo anterior, también es importante comprender como afectaron la estructura orgánica y la organización institucional del ministerio de defensa al ejercicio de la conducción política sobre las fuerzas armadas. El estudio sobre el grado de funcionalidad o disfuncionalidad de las estructuras orgánicas del área de defensa y sus efectos en los procesos de toma de decisiones, es una cuestión pendiente.

Una primera observación indica que son los procesos rutinizados dentro de la estructura institucional los que erosionaron la plena conducción política sobre el poder militar. Las prácticas enraizadas y los procedimientos informales que conducen a las decisiones del ámbito de la defensa son en definitiva los elementos que más debilitan la plena conducción política sobre las fuerzas armadas.

Otra dimensión importante del problema es la racionalidad organizacional y funcional de la estructura orgánica, si existen por ejemplo duplicaciones funcionales entre órganos del ministerio de defensa y de las fuerzas armadas. En algunos casos hay dependencias que compiten en la definición de objetivos y en la elaboración de políticas.

Es decir, que en muchas cuestiones, desde el ámbito militar se cumplen funciones y se realizan tareas que superan las competencias formalmente establecidas. En estas condiciones, los resultados que se obtienen, suelen tener la impronta de los objetivos e intereses del ámbito militar y no reflejan, precisamente, la capacidad civil autónoma de fijar políticas.

Estas modalidades enraizadas en el tiempo fueron consolidando mecanismos de delegación en las autoridades militares, de las definiciones políticas y del desarrollo de competencias que pertenecían formalmente a los ministerios de defensa. Esto conduce una vez más, al debilitamiento institucional y a la erosión de la capacidad de dirección política sobre las fuerzas armadas.

La escasa formación específica del funcionariado civil de los ministerios de defensa es otro factor burocrático interno que debilita la conducción civil

sobre las autoridades militares. En algunos casos los funcionarios civiles estables de los ministerios son sólo capacitados en programas comunes al resto de la administración pública nacional. Es un problema extendido que los ministerios de defensa no provean programas de formación de civiles en temas como formulación y ejecución de políticas o ejecución y control presupuestario de la defensa.

En consecuencia, los ministerios de defensa no cuentan con un cuerpo de funcionarios profesionales con capacitación específica del área, más allá del conocimiento y del saber técnico profesional adquirido con el tiempo de permanencia en la institución. Este aspecto crea una diferencia importante con respecto al tipo de formación permanente que reciben los oficiales superiores de las fuerzas armadas, quienes son sus contrapartes en el diálogo y la negociación intra-burocrática. Sin duda esto genera una situación de marcada desigualdad y desequilibrio entre los funcionarios civiles y los militares.

Muchos países latinoamericanos no cuentan con estructuras gubernamentales estables y bien formadas que fijen direcciones claras en los asuntos de defensa. También son relativamente pocos los avances alcanzados en términos de formación de funcionarios civiles para el área de la defensa y prácticamente no se han desarrollado políticas a largo plazo de fortalecimiento institucional de los ministerios de defensa. Fueron muy pocas las iniciativas extra-gubernamentales que con continuidad se orientaron a formar cuadros políticos en temas de defensa y seguridad para los países de la región. No han habido instancias estables de formación de funcionarios en el área de defensa y como se mencionó anteriormente, son muy pocas las opciones de programas de capacitación específica en el área.

Por otro lado, las actividades de los ministerios de defensa, y en particular el rendimiento del funcionariado civil, suelen verse afectados por los sucesivos cambios políticos que generan inestabilidad hasta niveles muy bajos de la administración. En muchos casos se produce la designación de autoridades del primer nivel de la estructura orgánica ministerial, de cualidades profesionales reconocidas, pero de escaso conocimiento en la problemática de la defensa. La renovación de autoridades suele afectar hasta el tercer nivel de la administración, lo que genera alta inestabilidad funcional en el organigrama ministerial. De manera que los funcionarios civiles tampoco reciben incentivos fuertes para encarar una carrera hacia el ascenso en el escalafón de la administración.

Otro aspecto importante de destacar es la trama intra-burocrática de negociación y consenso creada entre las cancillerías, los ministerios de defensa

y la plana mayor de las fuerzas armadas. Cuando la definición de la política de defensa está asociada a los objetivos de la política exterior o de seguridad internacional, se vuelve necesaria la coordinación y la consulta permanentes para la toma de decisiones.

Tampoco se ha avanzado en la reubicación de la temática de defensa en un espacio prioritario respecto de la agenda pública de los gobiernos. En los últimos quince años las cuestiones de defensa no alcanzaron un lugar importante o de igual significación que otras esferas del orden público. Este es un aspecto en el que las autoridades civiles no destinaron recursos ni orientaron capacidades. Es probable, que los cambios que están atravesando nuestras sociedades con la irrupción de la cuestión de la seguridad pública como la principal preocupación de la ciudadanía, afecten el proceso de relegitimación de la defensa y de los temas militares.

En consecuencia, como parte de los análisis sobre los actores e instituciones que participan en la elaboración y ejecución de las políticas de defensa se vuelve necesario abordar un estudio más profundo sobre los ministerios de defensa en sus distintas dimensiones y establecer algún modelo o marco de referencia para el análisis comparativo de los mismos. El objetivo central, entonces, es diseñar una metodología de análisis institucional para ser aplicada a los ministerios de defensa, con el fin de permitir posteriores aplicaciones a los distintos casos nacionales.

Esta tarea no sólo se justifica por razones especulativas o teóricas, sino también por motivos prácticos. La realidad de la vida institucional de los ministerios de defensa es generalmente desconocida no sólo para quienes realizan análisis académicos sino también para quienes deben asumir funciones de conducción política. Existe una amplia distancia entre el marco institucional creado por las normativas vigentes y las prácticas, rutinas y dinámicas institucionales existentes. En consecuencia, el objetivo es elaborar una herramienta de análisis cuya aplicación permita obtener un diagnóstico de la institución, así como la promoción de recomendaciones para el corto, mediano y largo plazo.

En síntesis, un abordaje más sistemático sobre este terreno poco explorado sería útil en varios sentidos. Primero, proporcionaría algunas explicaciones institucionales a las realidades de seguridad y defensa en los países de la región. Segundo, nos permitiría conocer cómo el tipo de institución con que se cuenta ayuda o dificulta la conducción política del área. Finalmente, serviría para recomendar medidas de fortalecimiento institucional de los ministerios de defensa y establecer pautas de acción congruentes con el objetivo de conducción política y control civil.

## **Metodología de un análisis institucional de los Ministerios de Defensa**

Esta metodología orientada al análisis institucional y a la comparación abordará los siguientes factores:

- Los marcos legales vigentes.
- La organización y la ubicación del ministerio en el sistema de defensa.
- Los vínculos con el resto de la estructura del gobierno (Ministerios y Secretarías) y del Estado (Parlamento).
- La estructura institucional y los medios disponibles.
- La dinámica institucional: roles y actores.
- Su participación en la producción de políticas.
- Los mecanismos de relación con las fuerzas armadas.

Con la finalidad de analizar estos elementos, se diseñarán las variables intervinientes y se elaborará distintas preguntas que sirvan como indicadores de análisis, apuntando a desentrañar también el proceso de toma de decisiones.

### **A) Los marcos legales vigentes.**

El primer paso para comenzar a estudiar los ministerios de defensa es analizar el plexo normativo que se aplica al sistema de defensa en su conjunto. Inicialmente la preocupación por la defensa como objetivo primario de toda sociedad, suele estar indicada en las Constituciones de los respectivos países. En algunos casos, además de la referencia constitucional, existe un marco jurídico específico aplicable a la función de la defensa y a los órganos y entidades que le competen, que delimita los elementos que integran el sistema de defensa.

Es necesario analizar las funciones asignadas a los ministerios de defensa en toda esa normativa, porque ello determina en gran parte las atribuciones, competencias y limitaciones de estas instituciones. Los instrumentos jurídicos nos brindan una primera apreciación sobre el ámbito de autoridad de los ministerios de defensa. También nos proveen información sobre el espacio que el ministerio de defensa ocupa en la línea de mando y conducción de las fuerzas armadas. Estos instrumentos legales (leyes, decretos, resoluciones, etc.) determinan a qué está obligado jurídicamente y qué no está permitido hacer.

Sin embargo, como es sabido, algunos ministerios cumplen menos funciones de las permitidas por las normas, y otras veces hay normas comple-

tamente incumplidas. En consecuencia, es necesario también explorar qué actividades y tareas efectivamente llevan a cabo estas instituciones, más allá de lo que nos describen las normas vigentes. Este último aspecto se mencionará más abajo.

## **B) La ubicación del ministerio en el sistema de defensa y su organización.**

Este factor apunta a determinar la ubicación del ministerio de defensa en la estructura del gobierno y particularmente en el sistema de defensa.

Sobre el primer punto, en efecto, el primer paso es identificar si el ministerio de defensa forma parte en igualdad de condiciones, del resto de la estructura de gabinete de ministros y si tiene un vínculo jurídico institucional directo con el Presidente de la Nación, sin otra institución que pueda coordinar sus actividades, o si por el contrario existe entre el Presidente y el Ministerio de Defensa alguna instancia institucional que eventualmente pueda coordinar o intervenir en las actividades de su área específica (Por ejemplo: el Jefe de Gabinete de Ministros en Argentina; el Presidente del Consejo de Ministros en Perú, etc.)

En cuanto a su ubicación dentro del sistema de defensa, es necesario diferenciar entre las funciones administrativas y de gestión, de aquellas funciones de autoridad, mando o conducción militar. Esta distinción es clave para determinar si un ministerio de defensa, particularmente su autoridad máxima - el ministro-, es parte de la cadena de mando militar durante períodos de paz o de guerra. Es importante determinar qué órganos están subordinados y qué tipo de relación institucional se tiene con las fuerzas armadas y fuerzas de seguridad o policiales, según sea cada caso.

También se debe examinar si están vigentes mecanismos más amplios de asesoramiento o decisión política (como por ejemplo los Consejos de Defensa Nacional o similares), y en ese caso verificar cuál es su preponderancia.

## **C) Los vínculos con el resto de la estructura del gobierno (Ministerios y Secretarías) y del Estado (Parlamento): la dinámica intra-burocrática.**

La defensa y la política exterior están estrechamente vinculadas entre sí y como tales requieren del intercambio de información y de altos niveles de coordinación. Un aspecto importante a analizar es precisamente qué mecanismos de coordinación existen entre los ministerios de defensa y las cancillerías, si estos son formales o informales, si son permanentes o transitorios, y particularmente qué características tiene el proceso de toma de decisiones

sobre temas que afectan a ambas jurisdicciones.

Puede suceder que la coordinación entre ambos ministerios se realice a través de una comisión inter-ministerial, pero también puede ser que en algunos temas puntuales la plana mayor de los militares llegue directamente a acuerdos con la cancillería según los intereses específicos de las fuerzas armadas, relegando al ministerio de defensa a un segundo plano. Por otra parte, las disputas inter-ministeriales, comunes en casi toda administración estatal, pueden basarse en algunos casos en enemistades personales que terminen provocando la paralización de iniciativas.

En cuanto a los aspectos financieros, es importante indagar que tipo de canales estables de comunicación o enlace existen con los ministerios de economía (hacienda), y cuáles son los procedimientos más rutinarios que afectan a las decisiones en el área defensa.

De modo similar, también es necesario examinar los mecanismos de intercambio de información y los esquemas de coordinación existentes entre los ministerios de defensa y los órganos de inteligencia.

Por último, una mirada sobre las relaciones entre los ministerios de defensa y los parlamentos, a través de los medios de enlace (si existen) y coordinación entre ambas dependencias, es absolutamente necesaria para analizar la acción ministerial dentro del aparato institucional del estado.

#### **D) La estructura institucional del ministerio de defensa y los medios disponibles.**

Eficacia y eficiencia en las funciones de los ministerios de defensa dependen en parte de su organización institucional. En este sentido, se requiere una observación sistemática del modo en que están diferenciadas las áreas, si están o no descentralizadas las decisiones y cómo están jerarquizadas las funciones. Un análisis sobre los ministerios de defensa debería comparar su organigrama, analizar la importancia de cada área dentro de la estructura institucional, así como también la composición del personal. La revisión de las funciones y las dependencias permitirá elaborar recomendaciones para agilizar los procedimientos y profesionalizar a su cuerpo de funcionarios, a partir de determinar si existe una Ley Orgánica que establezca su funcionamiento, o bajo qué normas legales establece su organización.

Sobre el personal de estas instituciones es útil observar si se trata de funcionarios civiles o militares y qué grado de formación y capacitación sobre la materia han obtenido. Es oportuno también analizar si el propio ministerio de defensa dispone de programas de formación de su personal

en aspectos específicos vinculados con la formulación y ejecución de políticas de defensa. Sin duda un objetivo claro es fortalecer las capacidades del ministerio en lo referente a recursos humanos para mejorar el desempeño de la defensa como una política pública.

Con respecto a los medios disponibles, los ministerios de defensa podrían compararse en cuanto a la dotación de personal del área y al presupuesto asignado específicamente para la institución.

### **E) La dinámica intra-burocrática: roles y actores.**

Cómo ya se mencionó, una observación más comprensiva de los ministerios de defensa requiere no sólo un análisis funcional desde el punto de vista legal, sino también una evaluación de las dinámicas y rutinas institucionales existentes, que en muchos casos pueden alejarse de las funciones establecidas por las normas.

En estas circunstancias será conveniente ponderar las divergencias entre lo regulado por las normas y las prácticas realmente vigentes. Parte de esto puede atribuirse a los estilos personales de gestión y conducción política, particularmente de la máxima autoridad -los ministros de defensa-, pero también del segmento superior de cargos políticos. Un aspecto interesante puede ser analizar hasta que nivel de la jerarquía institucional suelen producirse los cambios cuando asume un nuevo gobierno. Esto permitiría comparar experiencias con aquellos casos donde existe mayor estabilidad del cuerpo profesional de carrera de los ministerios.

Un abordaje interesante puede ser analizar el proceso de toma de decisiones de alguna política crucial del área de defensa, en este caso analizar cuándo el Ministro sale de viaje quién es su reemplazante, el Vice-ministro o el militar de más alto rango (Jefe del Estado Mayor). Observar si los ministros de defensa tienen un rol real en la toma de decisiones o si las fuerzas armadas conservan grados altos de autonomía para decidir sobre temas centrales. Verificar si para esas cuestiones centrales las fuerzas armadas, a través de sus jefes, tienen acceso directo a la máxima instancia de poder político (el presidente) o si se limitan a relacionarse con el ministro de defensa y acatan su autoridad en tanto delegada por el presidente.

**F) Los mecanismos de relación con las fuerzas armadas y la participación en la producción de políticas.**

La política de defensa, como toda política pública, requiere de un proceso de planificación y ejecución. La conducción política es una función claramente civil y el ministro de defensa debe cumplir un papel central tanto en la formulación como en la ejecución de las políticas de defensa. Sin embargo, las experiencias de gobierno de algunos países demuestran que se requiere también del concurso de las fuerzas armadas, de su perspectiva y visión.

La retroalimentación entre las capas de conducción política y las autoridades militares, es un proceso clave para garantizar el éxito de toda política de defensa, en particular si se trata de medidas de reforma del aparato militar. La eficacia de la acción política en el área de defensa también requiere de la incorporación de personal militar al ministerio, con el objeto de cooperar con los funcionarios civiles. Una tarea importante es ponderar la composición de personal civil y militar dentro de los ministerios y de qué modo interactúan ambos sectores.

# LOS MINISTERIOS DE DEFENSA EN LAS AMERICAS: el tiempo de la transformación

*Guillermo Pacheco Gaitán*

...."DEBEMOS TRANSFORMAR NO SÓLO A LAS FUERZAS ARMADAS,  
SINO TAMBIÉN AL DEPARTAMENTO DE DEFENSA" ...

*Donald Rumsfeld  
Ex Secretario de Defensa  
Estados Unidos*

## **Introducción**

Para poder analizar la evolución respecto de los Ministerios de Defensa, debemos de entender los mismos, en el marco del proceso de la modernización del Estado, el cual debe percibirse desde una perspectiva multidimensional, reconociendo los aspectos económicos e institucionales que son comunes en los estudios sobre la reforma del Estado, pero también cuestiones menos frecuentes que están relacionadas con el bienestar social que es capaz de producir el Estado o su posibilidad de resolver por medios democráticos conocidos de previo, los conflictos distributivos que se presentan en sociedades sometidas a cambios políticos y económicos rápidos e intensos.

La democracia es la conquista de una complejidad social. Establece a la vez derechos y libertades individuales, elecciones que garantizan el control de los controladores por los controlados, el respeto de la pluralidad de ideas y opiniones, la expresión de los antagonismos y una regulación que impide que se manifiesten de forma violenta. Cuando está bien arraigada en la historia de una sociedad, la complejidad democrática hace de ella un sistema estable, que tiene la virtud de mantenerse.

La democracia significa a la vez actividad crítica y control del control estatal por los controlados. El control del control se realiza mediante la organización

de elecciones periódicas. La actividad crítica se logra a través del juego y del conflicto pluralista de opiniones e ideas y de la actividad informadora y crítica de los medios de comunicación con relación al gobierno y al funcionamiento del Estado. La prensa puede luchar de ese modo, a través de sus denuncias, contra los incontables casos de corrupción de los funcionarios o gobernantes. Pero eso supone una prensa pluralista, lo cual significa una pluralidad de fuentes de información y de investigación, una pluralidad de opiniones, incluyendo las opiniones disonantes y críticas. Ahora bien, la tendencia a la concentración de los medios de comunicación, a su control por grandes grupos financieros, puede inhibir fuertemente la actividad informativa y crítica.

La reforma del Estado se ha convertido en el tema central de la agenda política mundial.

Se trata de construir un Estado para enfrentar los nuevos desafíos de la sociedad post-industrial, un Estado para el siglo XXI, que además de garantizar el cumplimiento de los contratos económicos, debe ser lo suficientemente fuerte como para asegurar los derechos sociales y la competitividad de cada país en el escenario internacional. Se busca, de este modo, una tercera vía entre el *laissez-faire* neoliberal y el antiguo modelo social-burocrático de intervención estatal.

El sector público de un país es uno de los componentes más importantes para la aplicación satisfactoria de sus programas de desarrollo. Las nuevas oportunidades creadas por la mundialización, la revolución de la información y la democratización han tenido consecuencias de suma trascendencia para el Estado y su funcionamiento. La gestión del sector público en esta época de cambios constantes se ha convertido en un difícil reto para los que se ocupan de la adopción de decisiones, la elaboración de normas y la administración pública de cada país.

Otro aspecto a considerar en el tema de los Ministerios de Defensa, se encuentra íntimamente relacionado con la modernización del Estado, son los procesos de Reforma al Sector Seguridad<sup>1</sup>. El término "Reforma del Sector Seguridad" emergió hace unos pocos años -vinculado a conceptos relacionados tales como "gobernanza o gobernabilidad", "reforma del sector público", 'prevención de conflictos' y "construcción de la paz". Esto no significa que los temas de la política ahora denominada reforma del sector seguridad no existían antes, solo que ahora están puestos juntos bajo este

---

<sup>1</sup> Según el documento BICC, de Security Sector Reform, de junio de 2000, la reforma del sector seguridad tiene dos objetivos fundamentales. Primero promover condiciones para que cada Estado desarrolle sistemas económicos y políticos sustentables y democráticos, capaces de generar estabilidad en el ámbito nacional, regional e internacional; y segundo, generar gobernabilidad en el propio sector seguridad.

concepto, reconociendo que los asuntos de seguridad no pueden excluirse de las estrategias de desarrollo.

En ese sentido, la seguridad como el tópico central de la agenda internacional, sumada a un escenario latinoamericano de fragilidad institucional y aumento de respuestas militares a problemas de carácter interno, hace que el tema de la reforma al sector seguridad ocupe un lugar de vital importancia para asegurar la gobernabilidad democrática en América Latina. En este aspecto, los Ministerios de Defensa –o entidades con distinto nombre pero que cumplen la misma función (ver tabla 1)- tienen bajo su paraguas administrativo a las Fuerzas Armadas; y en algunos países como Colombia y Chile, las Fuerzas de Seguridad pública están bajo el mismo ministerio. A pesar de ello, la dependencia institucional nada dice de la capacidad de formulación de política con la que cuentan estas entidades. Hay ministerios que no pertenecen a la línea de mando, y en ese caso los militares tratan directamente con el Presidente, u otros que aunque pertenezcan, tienen poca o ninguna injerencia en la formulación de política.<sup>2</sup>

## Los marcos legales

El marco vigente en la mayoría de los países de la región parte de los instrumentos que proveen las constituciones políticas de cada país. Esto aunque solamente en la mayoría de los casos lo presenta como la “defensa de la soberanía nacional” y en algunos casos como la “defensa de la integridad territorial”, relacionado esto con la función y misión de las Fuerzas Armadas. A este respecto, las constituciones dedican más normativa para las fuerzas armadas.<sup>3</sup>

En el caso de la legislación ordinaria referida al tema de la defensa nacional, solo existen en seis de los países que estudia el Atlas Comparativo de la Defensa de RESDAL, lo que demuestra una falencia en los marcos legales del sector defensa.

Argentina puede considerarse un caso positivo, ya que ha desarrollado una reforma exhaustiva, en lo relativo a la gobernabilidad democrática y el sector defensa. Es el país más avanzado en América Latina, en el control y formulación civil de las políticas de defensa, basado principalmente en el

<sup>2</sup> Ver “Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina”, Informe de FLACSO-Chile para la Secretaría de la ONU y la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, Proyecto Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática del Sector Seguridad en América Latina, Santiago, Chile, 2006.

<sup>3</sup> Ver *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina*, RESDAL/SER en el 2000, Buenos Aires, 2005, págs. 15 a 24.

gradual ordenamiento del marco institucional, político y operativo de la defensa nacional y del accionar del instrumento militar. Cuenta con un marco normativo que va desde 1988 con la Ley de Defensa Nacional (Ley 23,554) y su reglamento (Decreto 727 de 2006), la Ley de Seguridad Interior (Ley 24,059, 2002), la Ley del Servicio Militar Voluntario, (Ley 24,429, 1995), la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (Ley 24,948, 1998), la Ley de Inteligencia Nacional (Ley 25,520, 2001), la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas (Decreto 1691 de 2006) y ha publicado un Libro de la Defensa en 1998 con posteriores revisiones, aunque las actuales autoridades no lo reflejan en su respectiva página electrónica. Es imprescindible e importante dotar de los marcos legales que permita alcanzar los instrumentos necesarios a los “policy makers” en defensa, es un requerimiento necesario y pendiente en la mayoría de los países de la región, para lograr la conducción formal del sector.

### **Institucionalidad y relacionamientos**

Uno de los aspectos que requieren de mayor análisis y reforma en la región, es el relacionado con la institucionalidad del sector defensa.<sup>4</sup> Es necesario el posicionamiento de los ministerios de defensa en el sistema gubernamental; por dos razones: la primera, para fortalecer el proceso de conducción política de la defensa y de la toma de decisión respecto de los mandos militares; y la segunda, con el objeto de fortalecer sus vínculos con aquellos ministerios y/o agencias que tienen relación con su función.

La primera razón de posicionar a los ministerios de defensa en el sistema gubernamental, es necesaria para fortalecer su función natural en la conducción de la defensa, lo que proveerá de autonomía respecto del estamento militar al momento de formular las políticas de defensa. Esto último no rechaza la función propia de los militares de asesorar el proceso de formulación de dichas políticas. Este proceso al no llevarse a cabo debilita la función que se debe ejercer desde los ministerios, y en algunos casos, como Nicaragua, no se encuentran ni siquiera en la línea de mando, lo que los excluye de las decisiones que tienen que ver con las políticas militares. Esta consolidación debe estar considerada en los procesos de transformación de la defensa, fundamentalmente en su fundamento legal, o sea es necesario

---

<sup>4</sup> El documento “Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina” ya señalado, destaca que, según los expertos de trece países estudiados, ocho países han iniciado un proceso para la modernización del sector defensa, el cual aún es muy débil para la necesidad existente; además, señala que, es alta la necesidad de reforma a la institucionalidad del sector defensa.

que existan leyes que amparen la función del ministerio y su relacionamiento con otros ministerios, agencias y las Fuerzas Armadas.

En el segundo de los casos la necesidad de reforma atraviesa por conjuntar aquellos ministerios y/o agencias que responden a la defensa, por medio de un consejo que las integre y permita que por este medio el Presidente de la República reciba la asesoría en los temas referidos a la Defensa Nacional. Este consejo puede ser llamado Consejo Nacional de Defensa (CONADE), y existe ya en algunos países (Chile y Perú), aunque no tiene una definida incidencia en la formulación de las políticas de defensa, y en otros países solo existe el Consejo de Seguridad Nacional (COSENA), que reúne a todas las instancias componentes de la seguridad nacional. Esta instancia debe fortalecer el relacionamiento del Ministerio de Defensa con aquellas que tienen relación con el abordaje de la defensa nacional, especialmente el de Relaciones Exteriores, ya que de por sí, la naturaleza de la política de defensa, la hace depender de la política exterior de la cual es un instrumento por naturaleza.

En esas mismas instancias deben fortalecer su relación con las instancias responsables de la seguridad interior y la información, ya que son componentes fundamentales de la seguridad nacional de los países, y según la legislación de algunos países, los componentes de la defensa participan en la seguridad interior o deben brindar su apoyo cuando esta sea rebasada.

Un relacionamiento importante y que hay que desarrollar óptimamente es con los organismos legislativos, ya que el legislativo puede modificar la voluntad inicial del Ejecutivo o impedir que la decisión finalmente adoptada responda a los lineamientos originalmente previstos por este último, por ejemplo en las políticas de defensa. No hay que olvidar que el principal rol del Congreso deberá ser, el de influir en el proceso decisorio de la política de defensa y no el de adoptar decisiones.

## **Estructura institucional**

La falta de una estructura institucional adecuada y que brinde los instrumentos necesarios para la conducción y formulación de políticas de defensa, es el resultado de la falta de los marcos legales necesarios para regular las acciones del sector defensa.

De acuerdo al pensamiento sistémico en el proceso de modernización del Estado, se deben generar subsistemas del sistema central, en este caso el sistema central sería la defensa y los subsistemas que lo componen, por ejemplo desde el Presidente de la República, el Consejo de Defensa Nacional, el Ministerio de la Defensa Nacional, los Estados Mayores de las Fuerzas

o Comando Conjunto como fuere el caso, los Viceministerios las Direcciones y Departamentos, esto de acuerdo a la normativa establecida para cada país. Es importante señalar que por ningún motivo se debe desligarse de ese sistema, a los ministerios de defensa, los que deben ser el instrumento por el cual, como cualquier otro sector, el Presidente dirija la política sectorial, incluyendo la conducción de las Fuerzas Armadas en este caso.<sup>5</sup>

Esta estructura debe responder a las necesidades básicas, político-militares del sector defensa, las cuáles deben también, prever su relacionamiento con las otras instancias gubernamentales y legislativas, para alcanzar una eficiente conducción política de la defensa.

Hay casos como el de Chile que desde el mandato de la hoy Presidenta Michelle Bachelet, se inició el análisis y discusión de un proyecto para la modernización del Ministerio de Defensa, una reforma que según expertos, no se presenta tan profunda desde la creación misma del ministerio en 1932, la que se encuentra actualmente en el Organismo Legislativo; a pesar de ello, de no contar con una institucionalidad formalizada, la voluntad política de ejercer la conducción de la defensa ha permitido la formulación de políticas de defensa y una transparente y óptima relación con las Fuerzas Armadas.<sup>6</sup>

Otro caso es Nicaragua, quien por cuestiones políticas, desarrolló una estructura institucional, la cual no consideró en ningún momento, la participación de miembros del Ejército, o sea estaba dirigida para ser operada únicamente por civiles, teniendo además, un punto en contra, pues no pertenece a la línea de mando.

Tenemos también, estructuras de defensa cien por ciento militares. Tales son los casos de México (en sus dos secretarías: de Defensa y Marina), Guatemala, El Salvador (cuyo Ministro es el único caso actual de un militar retirado), República Dominicana (que incluso su nombre es Secretaría de Estado para las Fuerzas Armadas) y Venezuela.

Cuando se diseña la estructura institucional, en este caso para la defensa, se debe tomar en cuenta el papel asesor que pueden tener Oficiales de las Fuerzas Armadas por algunos cargos y que alimentará el proceso de formulación de políticas y no debemos rechazar ese tipo de participación, lo que abonará en beneficio del fortalecimiento de las relaciones políticos-militares.

---

<sup>5</sup> Para una mayor ampliación del tema, ver Aguilera Peralta, Gabriel, "La Organización de la Defensa", en *Atlas Comparativo... op. cit.*

<sup>6</sup> Desde 1995 cuando se da inicio al proceso de formular el primer Libro Blanco de la Defensa, el Ministro de Defensa de turno, Edmundo Pérez Yoma, ejerció la conducción con la voluntad expresa del Presidente, aún siendo Comandante en Jefe del Ejército, el Gral. Augusto Pinochet, misma que contó la ministra Bachelet en el segundo libro, publicado en el año 2002.

## Personal

La profesionalización de la alta burocracia es el punto de partida de la reforma gerencial del Estado. Para ello, debe constituirse un núcleo estatal estratégico, fundamental para la formulación, supervisión y regulación de las políticas, formado por una élite burocrática técnicamente preparada y motivada. Esta élite burocrática tendrá también que desarrollar capacidades de negociación y de responsabilización ante el sistema político y en el caso de la defensa, además con el estamento militar, lo que hace que se diferencie claramente de la tecnocracia estructurada en los regímenes autoritarios latinoamericanos. Ciertamente, es preciso reducir el clientelismo y la politización de la alta burocracia presentes en América Latina, pero no se puede hacer esto aislando a los funcionarios públicos de la necesaria supervisión democrática de los políticos y de la sociedad.

La experiencia internacional en materia de reformas trae a colación dos lecciones en lo que concierne al papel político de la alta burocracia. La primera es que no se puede establecer una separación radical entre la técnica por un lado y la política por otro. Por el contrario, la complejización de las actividades estatales obliga a los políticos a pautar de alguna manera sus estrategias en función de componentes técnicos; la burocracia, a su vez, necesita ajustar su actuación en función de criterios políticos, los cuales determinan las prioridades escogidas en un régimen democrático. En este sentido, un estudio comparativo de siete países (Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia, Holanda y Suecia) mostró que los altos funcionarios públicos se están convirtiendo en “policy makers”, vale decir, necesitan aunar su conocimiento especializado con la responsabilidad política.

Para alcanzar un alto grado de eficiencia y eficacia en las estructuras de la defensa, se deben generar procesos de preparación y capacitación para el buen ejercicio de la función. Esta preparación para controlar lo militar no debe entenderse como un entrenamiento para hacerse cargo de una nueva posición o nombramiento en el sistema de seguridad y defensa, sino en educar a líderes capacitados para pensar crítica y creativamente sobre los problemas de la seguridad y defensa nacionales que van a tener que enfrentar a lo largo de los años. Pero además, esta educación no sólo debe estar dirigida a los políticos y miembros de las Fuerzas Armadas, sino también a los miembros de la Cancillería y a cualquier otro que se desempeñe en otros organismos relacionados con la seguridad y la defensa. El liderazgo civil debe tener un conocimiento profundo sobre un tema en el que tiene la responsabilidad de dar dirección estratégica. De manera tal que un programa de estudios debe ser conjunto y relacionado entre todos los sectores implicados. El resultado a obtener será

que el Estado disponga de funcionarios de jerarquía capaces de sintetizar – componer, colocar juntos y armoniosamente – todos los instrumentos del potencial nacional para lograr los intereses y los objetivos nacionales.<sup>7</sup>

Las reformas encaminadas a fortalecer al personal de la defensa, han sido muy débiles y aunque en la mayoría de los Ministerios de Defensa se cuentan con reducidos asesores civiles, estos cuentan con poca o ninguna capacidad en el tema,<sup>8</sup> lo que permite una alta y continuada incidencia militar en el sector.<sup>9</sup>

### Conducción política

La conducción política de la defensa, en su esencia y primariamente, constituye la ejecución de la facultad de gobierno que compete a la autoridad administrativa en la consecución de los asuntos públicos, aplicada al sector defensa y a la función respectiva. Es además, el eje central de ordenación de las relaciones político-militares. La conducción de la defensa tiene una naturaleza interméstica, ya que debe ejecutarse en los niveles más altos de la política doméstica e internacional y su sanción jurídica es el paso final en su proceso de estructuración formal.<sup>10</sup>

Son los Ministerios de Defensa las instituciones encargadas de la conducción superior de la defensa y de ejecutar la política pública respectiva. Esto incluye, entre otros asuntos, recomendar respecto de las diferentes modalidades del empleo de los medios de defensa: disuasión, cooperación o uso coercitivo de la fuerza militar y los procesos de transformación de las Fuerzas Armadas. Sin embargo, las estructuras actuales distan bastante de ser las más adecuadas para ello en la mayoría de los países. Esas estructuras derivan de una sucesión de instrumentos jurídicos que recogieron las tendencias de distintos momentos y que se refieren a aspectos parciales de ella.

La conducción política de la defensa, para lograr su cometido, requiere contar, en primer lugar, con una posición de jerarquía real; en segundo lugar,

<sup>7</sup> Ver De Vergara, Evergisto, *La elaboración de las Políticas de Defensa, la preparación de los líderes para su formulación*, Instituto de Investigaciones en Geopolítica, Defensa y Seguridad, Universidad del Salvador, Buenos Aires, 2005, pág. 4.

<sup>8</sup> El señalado informe “Gobernabilidad del sector seguridad en América Latina”, en la página 37, la tabla 5, destaca al respecto, que ningún país está por encima de la media respecto si existe capacitación.

<sup>9</sup> En la Reunión Preparatoria de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de la Américas, en Nicaragua, de 25 Jefes de Delegación, 19 eran militares, lo que refleja la incidencia militar en el sector.

<sup>10</sup> Ver Navarro Meza, Miguel, “La conducción política de la defensa: una aproximación conceptual”, artículo publicado en el Portal de la ANEPE, Chile, julio 16, 2003.

con una capacidad material y jurídica de decisión, y en tercero, con una estructura capaz de soportar las responsabilidades del sector. En todos estos espacios las actuales estructuras ministeriales muestran falencias significativas.

Pese a lo mucho que se ha avanzado en materia de modernización del Estado en los últimos años, dotando a los ministerios de las capacidades y procedimientos necesarios para dirigir, ejecutar y asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, en el ámbito de la defensa esto no ha ocurrido. Si bien las fuerzas armadas han llevado a cabo procesos de modernización en su gestión y en sus estructuras, este proceso no ha sido llevado al nivel político. Más aun, la conducción política de la defensa no sólo refiere a la gestión y a lo administrativo; debe constituirse también en un espacio que articule orgánicamente las relaciones político-militares. Es, por lo tanto, evidente que las estructuras actuales debe ser transformadas para responder a los desafíos propios de los cambios recientes, no solo nacionales sino a nivel internacional.

### **La toma de decisión**

Es preciso distinguir la importancia de la formulación y ejecución de una decisión en materia de política de defensa. Importante porque en la etapa de ejecución se debe dar un proceso de negociaciones burocráticas e individuales y porque los objetivos formulados pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión y sobre todo, porque refleja el estado de las relaciones político-militares de un país.

La adopción de cualquier decisión se inscribe en un marco decisorio que alimenta y condiciona el proceso. Está compuesto por tres elementos: los estímulos y condicionamientos externos y domésticos (naturaleza intermésica); el contexto macro político interno que abarca tanto las características generales del sistema político del país bajo estudio como rasgos particulares de su política de defensa; y el contexto micro político específico de la decisión en particular. En este sentido es importante determinar el estado actual de los Ministerios de Defensa en el proceso de toma de decisiones respecto de la política de la defensa. Pertenecen a la línea de mando? O las decisiones son llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas directamente con el Presidente de la República?

La mayoría de los países muestran un alto nivel de centralización (dado por su fuerte presidencialismo), aunque se aprecia una mayor tendencia a la descentralización, manifestado en los últimos tiempos por el desarrollo y formulación de los Libros Blancos de Defensa, así como, por el desarrollo de nor-

mativas legales en algunos países, como por ejemplo Argentina, Chile, Perú y Ecuador, con el ánimo de dotar de una mejor institucionalidad al Ministerio de Defensa y que las decisiones políticas tengan el soporte técnico requerido.

Hay que considerar la naturaleza “intermística” de numerosas cuestiones, la ruptura o debilitamiento de los consensos preexistentes, la multiplicación de las relaciones transnacionales y la proliferación de los actores no gubernamentales, que han ampliado el número de actores que pueden tener espacio para legitimar la toma de decisiones. Unos de los resultados de estos cambios es la mayor participación e influencia de los partidos políticos, los sectores empresariales, los círculos académicos e intelectuales y la opinión pública en general, que a través, por ejemplo de los espacios abiertos por algunos países en la formulación de las políticas de defensa, han tenido una mayor incidencia en la toma de decisiones.

### **Relación con las Fuerzas Armadas**

Las Fuerzas Armadas de la región, cuentan con una alta autonomía para la formulación de sus políticas sectoriales. Esto motivado en la mayoría de los casos, por una inadecuada conducción política, debido a la falta de los marcos legales y por ende de la institucionalidad adecuada y pocos conocimientos del tema por los políticos y funcionarios que deben asumir la responsabilidad de conducir las políticas institucionales.

Los ministerios de defensa como el instrumento político que el Ejecutivo utiliza para la conducción de las fuerzas armadas, debe poseer la capacidad política e institucional para establecer y mantener una buena comunicación con el estamento militar. Debe ser el reflejo de unas fortalecidas relaciones político-militares, materializadas por un liderazgo que conoce y ejecuta sus funciones; el político en ejercer la supremacía sobre las fuerzas armadas, y el militar en subordinarse al liderazgo político. Esto último es un desafío actual en las relaciones entre los ministerios de defensa y las fuerzas armadas, porque los militares ejercen una autonomía relativa, al entender que su subordinación es al Presidente de la República y les cuesta entender que esa subordinación está mediatizada por el Ministro de la Defensa, quien llega a ser el instrumento que el Presidente requiere para materializar su conducción política sobre los militares.

Por tal razón, para la formulación de adecuadas políticas de defensa, que no solo reflejen una visión política, sino que cuenten con el respaldo y apoyo de las fuerzas armadas, debe ser transparente y eficaz el canal de comunicación entre el liderazgo político en el ministerio de defensa y el

liderazgo militar en el estamento militar, esto permitirá que la función de conducción de la defensa sea un instrumento para fortalecer las relaciones político-militares, que serán el fundamento para generar relaciones civiles-militares, que produzcan una cultura de defensa, que legitime las acciones políticas y militares del sector.

## Políticas de defensa

En palabras del Presidente de la República Oriental del Uruguay, Tabaré Vázquez, "la formulación de una política de Defensa ha de implicar un proceso participativo y de diálogo de todos los actores de la sociedad, con el fin de llevar adelante un concepto moderno, actualizado y profundo de la Defensa Nacional".<sup>11</sup>

Los procesos de formulación de las políticas de Defensa Nacional, a través de un proceso participativo y de diálogo, en escenarios de globalización, incertidumbres, riesgos y amenazas multiformes, y en el contexto de esquemas subregionales de integración, requiere de un esfuerzo de consolidación de la conducción política de la Defensa por parte de los respectivos ministerios.

Hay que destacar que definir la política de defensa tiene más limitaciones que las que afectan a las demás políticas de estado, porque muchas de ellas no dependen enteramente de la propia voluntad política, por ejemplo el poder relativo del Estado, su ubicación geográfica, su superficie y el tamaño de su población. Las limitaciones o condicionantes a la política de defensa provienen del contexto externo como del contexto interno. Las del ámbito externo provienen del contexto geoestratégico. Es por ello que en los procesos de formulación de las políticas de Defensa, no puede, ni debe dejarse por lado, la naturaleza "intermística"<sup>12</sup> de las políticas de defensa.

La conducción de la defensa, a través de los Ministerios de Defensa, debe encontrar su más amplia manifestación en el proceso de formulación de la Política de Defensa. En este sentido, la mayoría de los países de la región ha publicado su política de defensa, primordialmente a través de los Libros Blancos de Defensa, los que ha motivado, en muchos de ellos, a la participación de diversos sectores, no sólo gubernamentales, sino no gubernamentales, instituciones académicas y más aún, partidos políticos.

<sup>11</sup> Palabras pronunciadas en la inauguración de la *VI Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica*, CALEN, Montevideo, Uruguay, octubre 2007.

<sup>12</sup> Entiendo como tal, que las Políticas de Defensa, se formulan en un escenario donde prevalecen variables internacionales y domésticas, que determinan el rumbo que debe asignarse a la política de defensa.

## Transparencia y manejo presupuestario

Una de las mayores debilidades en el sector de la defensa, es la transparencia y manejo presupuestario.<sup>13</sup> Existen una autonomía relativa de las fuerzas armadas en la planificación y manejo presupuestario, lo que ha sido señalado, además como falta de transparencia en su manejo. Esto motivado por que la rendición de cuentas y la transparencia son condiciones esenciales para un eficaz manejo presupuestario. La mejor forma de garantizar la rendición de cuentas es a través del proceso transparente de preparación del presupuesto. La rendición de cuentas y la transparencia se pueden desarrollar sobre la base de algunos de los principios de un eficaz presupuesto, como por ejemplo: estructura de fácil comprensión, legalidad, integralidad, compatibilidad, medios y fines y conocimiento público, pero dirigido por la parte política desde el ministerio de defensa.

El parlamento juega un papel importante en transparentar y optimizar el manejo presupuestario de la defensa. Puede contar con la asistencia de expertos en planificación presupuestaria y financiera de la sociedad civil para el proceso de fiscalización y revisión financiera; su participación puede resultar particularmente útil cuando se trata del presupuesto del sector de la defensa, que no siempre es fácil de rastrear en forma directa. La transparencia del proceso de preparación del presupuesto debería basarse, entre otras cosas, en la política de defensa establecida para responder a los objetivos que se conozcan públicamente y con anticipación.

La transparencia en la toma de decisiones es esencial para garantizar que el resultado de esas decisiones sea compatible con las intenciones públicas y los objetivos de las políticas. La transparencia en el presupuesto de defensa permite a los entes planificadores y ejecutores, así como a los parlamentarios desempeñar su rol fiscalizador de manera más eficiente. Aumenta la confianza de la sociedad civil en el sector de la defensa. La falta de transparencia en el presupuesto de defensa también está relacionada a menudo con concepciones presupuestarias obsoletas u objetivos de seguridad deficientemente definidos. También se relaciona con la falta de conocimientos especializados multidisciplinarios en las organizaciones de auditoría nacionales, disposiciones constitucionales débiles sobre la provisión de información

---

<sup>13</sup> El presupuesto es un documento críticamente importante para garantizar la transparencia, la responsabilidad, la integralidad y el buen gobierno. Al ofrecer una descripción detallada de los gastos propuestos, permite al legislativo y al público en general “saber a dónde va el dinero” y aumentar la transparencia. Además, el presupuesto requiere de la aprobación del parlamento antes de que el gobierno pueda hacer gastos o aumentar la recaudación, obligando a los ministros a rendir cuentas ante el parlamento y sus comisiones. Por último, ofrece un marco regulatorio y de disciplina dentro del cual las agencias del gobierno deben manejarse y cumplir sus funciones.

para el escrutinio público de las decisiones, y una actitud burocrática, que prefiere la confidencialidad a la rendición de cuentas. Las autoridades de auditoría establecidas por ley y los legisladores deben identificar y abordar estas debilidades sistémicas.

Debe también tomarse en cuenta, que aunque el presupuesto de defensa requiere de cierta confidencialidad por el manejo sensible de componentes militares y por ser un asunto de seguridad del estado, se debe proveer las herramientas para que el manejo presupuestario cumpla con las leyes existentes, y no pese como ocurre en muchos países, la discrecionalidad al momento de su ejecución. En este sentido debemos de entender que al igual que el proceso de formular la política de defensa, el cual debe ser público más no publicitado, así es el presupuesto de la defensa, más el legislativo debe tener conocimiento total del mismo.

## Conclusiones

Al igual que no se puede plantear la reforma del Estado de manera aislada en una nación, las naciones pueden cada vez menos considerarse como aisladas de su contexto continental y, más allá, planetario. Eso significa que la reforma de los Estados depende también de la gestación de una sociedad mundial, de la cual emergen actualmente infraestructuras técnicas, económicas y civilizadoras, pero que aún está desprovista de instancias de decisión y de control para abordar los problemas de vida y muerte que se plantean al planeta. Sólo la creación de una nueva forma de gobernanza, diferente de la de los Estados nacionales pero que contenga aptitudes y decisiones para esos problemas vitales, podría influir desde arriba sobre la reforma de los Estados, que dejarían de ser soberanos absolutos pero conservarían al mismo tiempo su soberanía.

En este sentido, la evolución de los sistemas de seguridad y defensa, así como la radical transformación del concepto de seguridad en los últimos años, requieren de fortalecer la formulación de políticas y de la conducción política de la defensa nacional. Es por eso, la urgente necesidad de implementar conjuntamente con los procesos de modernización del Estado, procesos de reforma de las instituciones de defensa en cada país.

La creación y/o fortalecimiento del Ministerio de Defensa para alcanzar una plena conducción política del sector es una pieza clave de todo el proceso de fortalecimiento democrático. Así lo han entendido algunos países que han pasado de tres ministerios (representaban a cada fuerza militar) siguiendo lineamiento democráticos para conducir la defensa y tratar de controlar a las

fuerzas armadas. Ello es cierto hasta el punto de que el mejor y más comparable indicador del nivel de control civil de los militares alcanzado en un país, es el análisis de las capacidades reales del Ministerio de Defensa.

Se debe estar claro, que el paso fundamental para alcanzar la conducción política de la defensa, no significa únicamente el nombramiento de un civil como Ministro de Defensa. Se requiere de una estructura que responda a las necesidades implícitas de conducción de la defensa, pero que esté sustentada en un andamiaje legal, que lo legitime y lo coloque en la línea de mando y de toma de decisiones, así como, en la formulación y ejecución de las políticas institucionales, el manejo transparente del presupuesto, la preparación y capacitación del personal civil y militar y en el relacionamiento con las otras agencias que estén responsabilizadas del tema, especialmente los ministerios de relaciones exteriores y de seguridad o del interior, las Fuerzas Armadas y las instancias legislativas.

### **La evolución a futuro**

Si partimos del número actual de Ministerios de Defensa que son dirigidos por un liderazgo político, podríamos percibir un cambio substancial en la conducción política de la defensa. Solamente ya sólo cuatro ministros son militares en activo (México, Guatemala, República Dominicana y Venezuela) y uno es militar retirado (El Salvador) (ver Tabla 1). Pero si pudiéramos hacer una análisis detenido de las estructuras institucionales que soportan ese liderazgo, este todavía tiene una alta injerencia militar, que es el reflejo de falta de voluntad política por realizar cambios en el contexto mismo de la modernización del Estado, y por la falta de funcionarios preparados o con el conocimiento necesario para asumir las tareas propias de un ministerio, que como el de Defensa, debe además, optimizar el relacionamiento con las Fuerzas Armadas. Esto se reflejó en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Octubre de 2003 en Nicaragua, cuando en la Reunión Preparatoria, de los 25 Jefes de Delegación participantes, 19 eran militares.

La actual situación de los Ministerios de Defensa hay que percibirla a partir de la cuestión de las capacidades del Estado, ya que ofrece entonces un horizonte analítico que permite el efecto funcional del proceso de modernización a partir de la observación del desarrollo de sus potencialidades. La capacidad del Estado depende de la habilidad para establecer y mantener funciones técnicas, administrativas, institucionales y políticas, sobre todo en lo que a la defensa se refiere. Debemos de entender el avance de los Ministerios de Defensa en la región, en base a cuatro cuestiones básicas.

Las funciones **técnicas**, las que deben estar asociadas a la gestión económica y capacidad tecnocrática y operativa; las funciones **administrativas** que se relacionan con la capacidad de administración y desempeño efectivo de las instancias de la defensa; las capacidades **institucionales** que aluden a la formación de parámetros normativos que regulen las interacciones políticas, técnicas y administrativas, y las capacidades **políticas** que pueden asociarse a lo que en otros contextos se denomina Buen Gobierno (Banco Mundial, 1992) y que se relacionan con la disposición de condiciones para la toma de decisiones, o sea el ejercicio de la conducción de la defensa para fortalecer las relaciones político-militares en cada país.

Deben generarse programas de educación en defensa para permitir que los civiles y militares insertos en la comunidad de defensa, puedan tener un buen manejo de los problemas relativos a la implementación de las políticas de defensa, aún si la responsabilidad de ellas yace aún en las mismas Fuerzas Armadas.

Se deben introducir innovaciones importantes en la institucionalidad de la defensa, pero que al mismo tiempo sean sustentables conforme la evolución del sector y que, en especial, institucionalice un conjunto de nuevas y buenas prácticas que se han desarrollado, que están vigentes, y que han demostrado su eficiencia al interior del sector defensa en la democracia. La gestión de la Defensa Nacional debe consolidarse como un área de política de Estado, suprapartidista y basada en un amplio consenso nacional, espíritu que se debe respetar y consolidar con las iniciativas en cada una de los países.

Se enumeran algunas recomendaciones para el fortalecimiento del Sistema de Defensa:

- Desarrollar instrumentos para el control democrático de las actividades de la defensa, incluyendo los instrumentos apropiados para la legislación y la coordinación que precisan las responsabilidades legales y operacionales de las instituciones dominantes del Estado en temas de defensa.
- Desarrollar medidas para optimizar la gerencia de los ministerios y de las agencias con responsabilidad en materias de defensa y de las estructuras asociadas con las fuerzas armadas, incluyendo los procedimientos para promover y fortalecer la cooperación interagencial.
- Desarrollar políticas eficaces y transparentes, para asegurar la cooperación internacional, para promover relaciones amistosas en materias de seguridad y defensa.

- Desarrollar procedimientos eficaces y transparentes para promover la participación civil en la política de la defensa, incluyendo la participación en instituciones gubernamentales de la defensa, la cooperación con organizaciones no gubernamentales, y arreglos para asegurar el acceso público apropiado a la información sobre situaciones de defensa.
- Desarrollar procedimientos transparentes para el planeamiento financiero y de asignación de recursos para todas las áreas de la defensa.
- Desarrollar métodos eficaces y económicamente viables para la gerencia de los gastos para defensa.
- Desarrollar los métodos y las políticas para hacer frente a las consecuencias socioeconómicas de la reestructuración de la defensa.
- Desarrollar prácticas eficaces y transparentes para asegurar de conformidad con normas internacionalmente aceptadas, las prácticas establecida en el sector de la defensa, incluyendo controles de las exportaciones en tecnología para la defensa y el equipo militar.
- Desarrollar las estructuras para el personal de las fuerzas de defensa, que respondan a las nuevas necesidades y que partan desde el entrenamiento y la educación, promoción del conocimiento de la legislación internacional humanitaria, arreglos para el desarrollo transparente de la promoción y de carrera, y para la protección de las derechos civiles y libertades de los miembros de las fuerzas armadas.

**Tabla 1: Ministros De Defensa**

<b>PAIS</b>	<b>NOMBRE</b>	<b>SITUACION</b>
<b>Argentina</b> Ministerio de Defensa	Nilda Celia Garré	Civil Política y Abogada
<b>Belice</b> Comandancia Fuerzas Defensa	Lloyd Gillet	Militar Brigadier General
<b>Bolivia</b> Ministerio de Defensa Nacional	Walker San Miguel Rodríguez	Civil Licenciado CC. JJ.
<b>Brasil</b> Ministerio de Defensa	Waldir Pires	Civil Político y Abogado
<b>Canadá</b> Ministerio de Defensa	Gordon O'Connor	Político Militar retirado
<b>Chile</b> Ministerio de Defensa Nacional	Vivianne Blanlot Soza	Civil Economista
<b>Colombia</b> Ministerio de Defensa Nacional	Juan Manuel Santos Calderón	Civil Político y Economista
<b>Ecuador</b> Ministerio de Defensa Nacional	Eduardo Patiño Temporalmente en funciones	Civil Economista
<b>El Salvador</b> Ministerio de la Defensa Nacional	Otto Alejandro Romero Orellana	Militar retirado General de División
<b>Estados Unidos</b> Secretaría de Defensa	Robert M. Gates	Civil Académico
<b>Honduras</b> Secretaría de Estado en el Despacho de la Defensa Nacional	Arístides Mejía Carranza	Civil Abogado
<b>Guatemala</b> Ministerio de la Defensa Nacional	Ronaldo Cecilio Leiva Rodríguez	Militar General de División
<b>México</b> Secretaría de la Defensa Nacional Secretaría de Marina	Guillermo Galván Galván Mariano Francisco Saynez Mendoza	Militar General de División Militar Almirante
<b>Nicaragua</b> Ministerio de Defensa	Actualmente sin Ministro por decisión del nuevo gobierno	
<b>Paraguay</b> Ministerio de Defensa Nacional	Roberto Eudez González Segovia	Civil Abogado y Notario
<b>Perú</b> Ministerio de Defensa	Alan Wagner Tizón	Civil Diplomático
<b>República Dominicana</b> Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas	Ramón Antonio Aquino García	Militar Teniente General
<b>Uruguay</b> Ministerio de Defensa Nacional	Azucena Berruti	Civil Política y Abogada
<b>Venezuela</b> Ministerio de la Defensa	Raúl Isaías Baduel	Militar General de División

Fuente: Elaboración Propia (Enero 2007)

