

APUNTES SOBRE POLÍTICAS DE DEFENSA

SEMINARIO INTERNACIONAL SOBRE POLÍTICAS DE DEFENSA
QUITO(20-23-MAY-2002)

1. LA SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL.-

Dr. Rodrigo Atria

Asesor del Gabinete Ministerial de Chile

- La seguridad es una condición cuya plenitud resulta difícil de lograr, pues se requiere de un delicado equilibrio entre objetivos y recursos, por un lado, y las amenazas externas e internas, por el otro. Más interesante aún, se afirma la invalidez de la seguridad nacional como un fin en sí misma.
- La defensa es una función primaria del Estado, el que debe coordinar y armonizar las múltiples actividades propias para producir el bien público denominado «defensa».
- Todo país produce defensa para prevenir o contribuir a resolver conflictos con otros países y cada país fija los marcos generales para que el Estado, como tal, enfrente los desafíos que le impone el hecho de vivir en un escenario internacional donde coexisten actores diferentes en peso político, en intereses y en objetivos.

2. LA POLÍTICA DE DEFENSA.-

Dr. Rodrigo Atria

Asesor del Gabinete Ministerial de Chile

- La Política de Defensa se define como un conjunto de principios y criterios destinados a armonizar y coordinar aquellas actividades, públicas y privadas, que contribuirán a materializar la defensa nacional. La política de defensa, en definitiva, persigue alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda desarrollarse libre de interferencias exteriores.
- La paz no surge de manera natural, sino que, por el contrario, es fruto de un esfuerzo nacional. Proveer democráticamente seguridad es, por lo tanto, un factor fundamental para ese propósito. Y, a su vez, dentro de la política de defensa, la política militar debe cautelar que el instrumento con el que se cumple el propósito de proveer seguridad contra amenazas externas –las Fuerzas Armadas– se encuentre preparado para su tarea.

3. RELACIÓN ENTRE EL ESCENARIO MUNDIAL ACTUAL Y LA ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA DE DEFENSA.-

Almirante Hugo Unda Aguirre

Ministro de Defensa Nacional del Ecuador

- El carácter asimétrico de los nuevos conflictos y su transnacionalidad afectan a los Estados Nacionales y establecen la necesidad de enfrentar estos fenómenos desde la perspectiva de su impacto sobre la Defensa Nacional. Con este fin, los Estados deben formular una política de defensa pública y transparente, que armonice los objetivos de seguridad y desarrollo, orientando las acciones destinadas a la «seguridad humana» hacia la soberanía y el ordenamiento institucional del Estado, la preservación territorial y el desarrollo integral del país.

Doctor Gustavo Suárez Pertierra
Ex Ministro de Defensa de España.

- *A partir del 11 de septiembre cambian las cosas en España, Europa, América Latina y en el mundo. Por tanto, cualquier reflexión que a partir de ese momento se haga sobre las políticas de defensa tiene que partir de la integración de datos nuevos.*

Doctor Anthony Gray
Estados Unidos

- *«Los intereses nacionales son constantes, pero las amenazas cambian. El ambiente mundial cambia y, por ende, la Estrategia de Seguridad Nacional necesita ser modificada».*

Doctor Pablo Celi
Director de la Escuela de Sociología y Ciencias Políticas de la Universidad Central.

- *«Los componentes del interés nacional en las políticas de defensa y seguridad, hoy demandan no solamente de la identidad y el arraigo en contextos económicos y políticos de sus propias colectividades, sino una visión y un posicionamiento regional que corresponda a ciclos estratégicos de largo alcance y dimensión global, que tengan sustentabilidad en perspectivas compartidas y concurrentes, para ser significativas en los equilibrios de poder y relevantes en las estructuras de seguridad mundial».*

4. IMPORTANCIA DE LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD, EN LA ELABORACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA NACIONAL.-

Almirante Hugo Unda
Ministro de Defensa Nacional

- *«Como toda política pública, el establecimiento de la política de defensa demanda consensos ciudadanos y una adecuada información, conocimiento y comprensión por parte de la población y de los actores políticos, sociales, económicos y militares».*
- *«Su legitimidad se asienta en la capacidad de integración e inclusión, superando el desconocimiento y las disputas particulares; por eso, es preciso recalcar que la defensa es una responsabilidad de todos los ecuatorianos, es una tarea colectiva que requiere del reconocimiento, respaldo y participación de toda la comunidad de un Estado».*

General de División Carlos Morales
Comandante General de la Fuerza Terrestre.

- *«Vista la problemática mundial y hemisférica, es un imperativo categórico que la sociedad ecuatoriana instituya el proyecto sugestivo de vida en común, a través de una política de defensa consensuada, con la participación de todos los actores sociales ecuatorianos».*

Dra. Margaret Daly Hayes
Directora del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa

- *Es una obligación del gobierno asegurar la provisión de políticas de seguridad y defensa. «Estas se constituyen en un bien público y un servicio que la nación provee*

a los ciudadanos». De ahí que estos últimos tengan la obligación de participar activamente en la elaboración y evaluación de las políticas.

Dr. Nelson Hadad Heresy

Subsecretario de Aviación del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

- *La política de Defensa provoca un gran debate intelectual basado en la necesidad de superar las brechas entre civiles y militares y de avanzar en el perfeccionamiento del sistema democrático.*

5. LAS POLÍTICAS DE DEFENSA Y LIBROS BLANCOS.-

Profesor Juan Rial

Investigador internacional uruguayo.

- *«Los Libros Blancos existentes o sus equivalentes se proponen establecer pautas para la defensa, al tiempo que sirven de documento para la diplomacia, para tender a la construcción de medidas de confianza y para la comunicación social»*

Dr. Nelson Hadad Heresy

Subsecretario de Aviación del Ministerio de Defensa Nacional de Chile.

- *Los libros de la Defensa que nacen en la Europa occidental surgen como la manifestación del atributo democrático y la necesidad de rendir cuentas en el ámbito interno de cada país. En el plano externo, estos libros se constituyen en instrumentos válidos y reconocidos en las relaciones internacionales.*
- *En el plano de las relaciones internacionales la política de Defensa es una herramienta muy útil para la diplomacia y el tratamiento de la agenda de la seguridad nacional porque permite construir puntos de confianza y convergencia entre los actores del ámbito internacional.*

Juan Carlos Esguerra

Abogado, Ex Ministro de Defensa, Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá

- *Colombia no tiene un Libro Blanco. «En el momento de la historia nacional en el que resulta más necesario tener una política para enfrentar la suma de conflictos que la aquejan, la república carece de un instrumento para enfrentar situaciones que atentan contra el Estado».*
- *Prácticamente todas las políticas implementadas en la materia han sido coyunturales y, por otro lado, no han tenido en cuenta a la sociedad civil y poco han considerado a los militares.*
- *Al momento no hay ni ley ni política, con lo cual se permite que cada gobierno, en nombre de la paz, tome sus «propias» decisiones respecto de los temas de defensa.*
- *La sociedad colombiana no entiende que es parte fundamental del conflicto y también de su solución y es por ello necesario que participe en el proceso de definición de una política de Estado al respecto.*

Dra. Margaret Daly Hayes

Directora del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa.

- *El Libro Blanco de la Defensa es un tema candente en América Latina y países de la región están trabajando en su elaboración, uno de cuyos componentes principales es la definición de la seguridad. «Actualmente se debate si la seguridad es la*

seguridad del Estado o del individuo». Y «la tendencia es buscar la seguridad del individuo en un ambiente estable previsible».

- *Un Libro Blanco representa las aspiraciones de la sociedad. Define un marco amplio de política, la visión de aquello a lo que queremos llegar y del contexto y la importancia de estos temas para la sociedad y no para el gobierno que va a ejecutar esa política.*
- *«En los Libros Blancos elaborados en América Latina, por primera vez el pueblo se pronuncia sobre políticas de defensa. De modo que estamos hablando de una política de nación y no del gobierno de turno».*
- *El Libro Blanco en un marco amplio y general expresa la visión de la nación sobre la defensa y las actividades de las Fuerzas Armadas. Tiene una validez que va más allá de un gobierno de turno.*
- *La Estrategia Militar es una propuesta de las Fuerzas Armadas para ejecutar los aspectos de la política de defensa que a ellos compete.*

Doctor Gustavo Suárez Pertierra

Ex Ministro de Defensa de España.

- *La política de defensa es un componente fundamental de la acción política del Estado y forman parte de ella todos los elementos del Estado, es decir, los ciudadanos, las organizaciones que los articulan socialmente y los poderes públicos.*

Thomaz Guedes Da Costa

Cientista político del Brasil, Profesor del CHDS.

Conceptos centrales de la Política de Defensa en el Brasil.-

- *La transparencia en la formulación de la política, en el establecimiento del presupuesto y en la rendición de cuentas.*
- *La subordinación de las organizaciones militares a las autoridades políticas constitucionales y a los procesos de administración pública.*
- *La integración de la política militar con la política exterior.*
- *La convergencia de la visión y preferencia entre las fuerzas acerca de los objetivos políticos de empleo de los medios militares.*
- *La integración operativa de las fuerzas armadas bajo la modernización material, administrativa y doctrinaria.*

Dr. Adrián Bonilla

Subdirector de FLACSO

- *Yo veo al Libro Blanco no como la conclusión sino como el inicio de un proceso de democratización y de transparencia política de defensa. El proceso mismo es un instrumento democratizador en una tradición efectivamente cerrada, excluyente, jerárquica, autoritaria, en una sociedad racista, llena de inequidades. Me parece que la producción de instrumentos de democratización debe ser aprovechada y hay que participar en ella.*

6. RELACIÓN CIVIL - MILITAR.-

Almirante Hugo Unda

Ministro de Defensa Nacional

- *La relación civil-militar que en el Ecuador históricamente «se ha caracterizado por el respeto, comprensión y apoyo mutuos, constituyendo ciertamente un ejemplo en el*

ámbito hemisférico», circunstancia que garantiza desde ya el éxito del proceso tendiente a la elaboración del Libro de la Defensa Nacional

Doctor MARCELO SAÍN

Universidad de Quilmes, Argentina.

- *La gobernabilidad democrática se estructura sobre la base de dos condiciones fundamentales y necesarias, a saber, la eficacia y la legitimidad. Así, pues, la ineficacia en el ejercicio del gobierno de los asuntos públicos y, en nuestro caso, de las cuestiones de la defensa nacional y militares, puede erosionar la legitimidad del Estado y del gobierno en este rubro.*
- *La clase política de nuestros países debería saber lo que en el universo de las ciencias sociales es obvio, al menos desde Max Weber en adelante, esto es, que no hay obediencia donde no hay ejercicio del mando.*

Doctora Elena Llenderrozas

Asesora del Ministerio de Defensa de Argentina.-

- *El Libro Blanco es precisamente el resultado de una relación madura entre civiles y militares. Se puede decir que en este marco se da una bienvenida por parte de las Fuerzas Armadas al ámbito civil.*
- *Lo que se busca es un compromiso entre civiles y militares que expresan su interés por acercarse y formular una política de Defensa concebida como política de Estado.*

Doctora Marena Briones

Proyecto Diálogo 21.-

- *Máximo von Tempelli afirmaba: «Conversar es entrar en el surco que ha trazado otro y proseguir en el trazo y perfección de aquel surco». «Si puedo aplicar esta cita ese surco es el diálogo civil-militar. Yo voy a continuar con otros trazos de este surco y ustedes continuarán trazándolo». Las interrogantes son:*
 - *¿Hay algo que debemos compartir civiles y militares?*
 - *Si hay algo, ¿qué es lo que debemos compartir civiles y militares en una nación o más allá de ella?*
 - *¿Qué son las políticas de Defensa Nacional?*
 - *¿Todos entendemos lo mismo por políticas de Defensa Nacional?*
 - *¿Cómo vemos o cómo quisiéramos que vean los militares las políticas de Defensa Nacional?*
 - *¿Por qué los civiles y militares tenemos, debemos o buscamos hacer de las políticas de Defensa Nacional algo común? ¿Qué tiene el sector militar? ¿Qué el sector civil?*
 - *¿Qué ganancia vamos a tener como colectivo y como sector?*
 - *¿Entre quiénes se está dando este diálogo?*
 - *¿No hay una diversidad también en las Fuerzas Armadas?*
 - *¿No es la sociedad civil heterogénea al máximo?*
 - *¿Desde qué lugares se entablará el diálogo?*
 - *¿Desde qué lugares al interior de ese macro mundo que es la sociedad civil?*
 - *¿En que ámbito se desarrollará este diálogo?*

Dra. Bertha García

Directora del proyecto Diálogo Civil-militar (PUCE-American University)

- *En nuestro país, específicas relaciones civiles-militares han generado que aspectos relacionados con la seguridad y la defensa queden excluidos de la política. La seguridad y la defensa son ajenas al dominio del ciudadano y constituyen un espacio*

patrimonial de las Fuerzas Armadas. Para superar este desfase es necesario construir nuevos referentes en la relación civil-militar.

- *Las relaciones civil-militares, como concepto, tienen que ver con procesos permanentes de carácter inestable esencialmente.*
- *Estas relaciones han funcionado con un modelo de mutua complicidad a través del cual las fuerzas armadas asumen el rol de garantes del orden constitucional y de tutelaje sobre la sociedad. Por su parte, los civiles han mantenido una actitud de desatención de los aspectos institucionales y políticos del ámbito de la seguridad y defensa del país.*
- *Las tendencias corporativas desarrolladas por los militares, durante el período democrático han crecido fundamentalmente porque la sucesión de gobiernos y fuerzas políticas no desarrollaron una política militar.*
- *Es necesario, entonces, consolidar un verdadero estado de derecho, lo cual no es tarea fácil ni para los gobiernos ni para las fuerzas armadas, que deben encontrar su lugar en el conjunto de aparatos y funciones del Estado.*

Dr. Fernando Bustamante

Universidad San Francisco de Quito

- *Quiero pensar que estamos hablando de un bien público y, por lo tanto, del necesario control civil sobre las fuerzas armadas, que puede ser costoso como bien. Pero cuál es la conducta de los políticos ecuatorianos en materia de defensa: todos están de acuerdo en que la defensa es un bien público, pero a ninguno le aporta un beneficio privado. En definitiva, la falta de acción política se relaciona con que ella no genera beneficios colaterales para los políticos, beneficios que puedan dar réditos políticos (votos, o medios para conseguirlos, y capital político). Mientras participar en la formulación de políticas de defensa no traiga consigo votos o medios para conseguirlos, los políticos no se van a involucrar en el tema.*

General de División Oswaldo Jarrín

Subsecretario de Defensa Nacional

- *Las relaciones civiles-militares en el Ecuador más que decirnos que las cosas no deben ser como son, nos hablan de cómo somos nosotros.*
- *Es una simplificación exagerada reducir la dinámica social y sus relaciones a solamente dos actores: civiles y militares, porque con ello se margina a otros sectores y procesos de la condición política del País.*
- *En la ecuación «Sociedad-Estado-Instituciones» se dan varias relaciones en el orden político:*
 - *Interpretación de las necesidades y aspiraciones de la sociedad: la sociedad organiza al Estado y le fija una conducta a través de la Constitución. Y el Estado organiza a la sociedad y la guía en su comportamiento mediante el poder político.*
 - *Las Fuerzas Armadas dependen de la voluntad de la sociedad, así como otras instituciones y/u organismos del Estado, según la Constitución.*
 - *La institución militar también depende de las decisiones de poder constituyente de la actividad gubernamental.*
- *La fuerza pública es un instrumento del Estado para mantener e implementar sus políticas públicas y para el cumplimiento de su misión de defensa y seguridad.*
- *Así se evidencia la dependencia de las Fuerzas Armadas a la sociedad y al Estado.*
- *Los acontecimientos y la vida política de la nación dependen de cómo la sociedad se organice con el Estado y sus instituciones para la satisfacción de sus aspiraciones, necesidades y la solución de sus problemas.*
- *Así, limitarnos a una relación causa-efecto civil-militar, es injusto.*

- *En un mundo en crisis de valores, es difícil que las instituciones permanezcan invulnerables. Pero frente a eso, es importante que se mantengan las normas legales y los correctivos para el perfeccionamiento.*
- *Existen problemas estructurales (falencias como la insatisfacción de las necesidades básicas de la población, la desigual distribución de la riqueza, impunidad, corrupción, etc.), que son elementos desestabilizadores, causas de conflictos sociales y políticos que amenazan al Estado de derecho y la seguridad.*

7. CULTURA DE DEFENSA.-

Doctor ADRIAN BONILLA

Subdirector de FLACSO-ECUADOR

- *“La cultura política en general y la cultura de defensa nace como conjunto de convicciones, valores y percepciones que tienen un origen social”. “Nadie nace genéticamente, democrático o militar y la constitución de los valores se producen dentro de un contexto”.*
- *Mi percepción personal es que las Fuerzas Armadas en Ecuador no son un segmento privilegiado de la población. Es cuestión de observar su presupuesto, sus salarios; observar como ha impactado en sus miembros la última crisis económica.*
- *No son Fuerzas Armadas que salen de la elite de la sociedad. Fernando Bustamante las clasifica como «Fuerzas Armadas plebeyas».*
- *Sus miembros no son aristócratas ni hacendados. Por supuesto que tienen regímenes especiales y estos regímenes eventualmente van a tener que modificarse, por ejemplo los regímenes empresariales y sus privilegios.*

Doctor Gabriel Aguilera

Secretario de la Paz en Guatemala

- *Busca promover en los ciudadanos el percibir como propias las cuestiones relacionadas con su seguridad, su libertad y la defensa de sus intereses».*
- *La denominación también se relaciona con la idea de la Comunidad de Defensa: la integración de actores e intereses, desde el gobierno y la sociedad civil, para compartir la responsabilidad de la defensa nacional.*
- *Varias condiciones son necesarias para el desarrollo de una Cultura de Defensa:*
 - *Sociedades abiertas y democráticas, en las que los ciudadanos tienen capacidad de incidencia, hasta donde es posible, en la discusión, elaboración y ejecución de políticas públicas, incluyendo las de defensa y seguridad.*
 - *Situación de gobernabilidad y de confianza Estado-sociedad civil y civiles-militares.*
 - *Conocimiento ciudadano y en especial de los actores políticos sobre seguridad y defensa.*
 - *Existencia de una institucionalidad basada en la primacía del poder civil y que contenga mecanismos que permitan su operatividad.*
 - *Espacios apropiados de encuentro y elaboración conjunta cívico-militar, que entre otros objetivos debe propiciar una aproximación positiva y orientada hacia el futuro.*
 - *Estudio y capacitación sobre los temas de defensa y seguridad en los centros académicos y difusión en los medios de comunicación.*

Prof. Luis Goodman

Profesor de la Escuela de Servicio Internacional, American University

- *«Los ecuatorianos están empeñados en que su sistema político sea más democrático, más transparente, para que la participación ciudadana sea más eficaz». Y destacó los siguientes aspectos:*

- *En Ecuador, las Fuerzas Armadas son las organizaciones más grandes y organizadas en el sistema político del país. Sin defensa efectiva y la seguridad nacional correspondiente, todo puede llegar a convertirse en un caos.*
- *En sistemas políticos democráticos es crítico que la cultura de defensa y sus principales símbolos sean conocidos.*
- *Escribir un Libro Blanco es el inicio de este proceso ya que es un documento que explica la estrategia nacional de defensa, indica cómo articularla, cuáles son las necesidades materiales, personales, de organización, de armas, de presupuesto.*
- *Mantener este documento y modificarlo año tras año, permitirá disponer de la información necesaria para iniciar un sistema de defensa basado en la cultura del conocimiento.*
- *Sin embargo, información y libros no son suficientes para crear una cultura del conocimiento. Los ciudadanos deben recibir capacitación en materia de política de defensa, pero tampoco ello basta. Se requiere también de ciudadanos que posean conocimientos especializados.*
- *Lo importante es que todos los ciudadanos estén conscientes de la importancia de la defensa nacional. Aquellos que vayan a desempeñar funciones en el sistema político, también necesitan conocimientos especializados. Por ejemplo, los civiles que trabajen en el Ministerio de Defensa, los ciudadanos que vayan a asesorar a los congresistas, etc. El mismo concepto es aplicable a nivel de los poderes Ejecutivo y Judicial, y a los medios de comunicación masivos.*
- *Es decir que una cultura de defensa basada en el conocimiento, debe tener ciudadanos expertos en defensa en todo el sistema político. Solo entonces se pueden crear discusiones y debates sobre el tema.*
- *Hoy se discute la elaboración de un documento, que es vital para crear una política de defensa consistente con la política democrática.*
- *Capacitar a expertos civiles es una tarea muy grande.*
- *No es parte del proceso criticar a las Fuerzas Armadas porque haber cumplido a cabalidad sus muchos roles. Tampoco es parte del proceso criticar a los civiles por no haber asumido responsabilidades previamente.*
- *«Es el trabajo conjunto lo que va a traer éxito en el proceso del Libro Blanco ecuatoriano», manifestó el ponente al concluir su intervención.*

8. ECONOMÍA DE DEFENSA.-

Prof. Héctor Assael

Universidad de Chile-Consultor de la CEPAL.

- *Luego de publicar los libros, en Argentina y Chile se hizo un ejercicio de sinceramiento. Por ejemplo, el transparentar los gastos y mostrarlos a los otros países.*
- *Se le pidió a la CEPAL una metodología para poder comparar los presupuestos de los dos países, pero a partir de la defensa exterior y no teniendo en cuenta la defensa interna.*
- *Este ejercicio permitió darse cuenta que hay cifras muy dispersas y diversas. La CEPAL propone un acuerdo en torno a lo que hay que medir y define distintos niveles de medición.*
 - G1 gasto de defensa de los Ministerios de Defensa
 - G2 ampliado, es el nivel G1 más los gastos tradicionales netos
 - G3 total que incluye la industria militar
- *Este ejercicio, que fue complicado y largo, partió de una variable que fue el gasto en defensa. Se logró con él conocer las distintas variables que eran parte del gasto y, sobre todo, permitió hacer el sinceramiento al que me referí.*

Contralmirante Jorge Cruz
Jefe de Operaciones Navales.

- *«El tema de la Economía de Defensa relaciona dos ámbitos cruciales del convivir nacional: el económico y el de la defensa»*,
- *La importancia del tema exige que toda la sociedad lo conozca. De ahí que sea necesario saber cómo se conforma el presupuesto de la defensa, cuáles son las variables que en su determinación y, finalmente, cómo es distribuido al interior de las Fuerzas Armadas.*
- *Economía de Guerra.- Trata de la forma más eficiente de asignar los recursos producidos en un país para satisfacer los requerimientos del esfuerzo de la guerra.*
- *Economía de Defensa.- Trata sobre la mejor forma posible de asignar recursos para brindar protección a la nación, no sólo durante el período de conflicto sino también y, muy especialmente, durante el período de paz.*
- *«El valor asignado para la defensa no debe considerarse como un gasto, sino como una **inversión**, por cuanto la seguridad que produce genera ambientes propicios para el desarrollo económico y social del país».*
- *Existen dos formas básicas para determinar la cantidad de fondos a ser asignada a las Fuerzas Armadas:*
 - *El «financiamiento por misión»: consiste en consultar a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas respecto a la cantidad de recursos que requerirán para cumplir sus tareas.*
 - *El «financiamiento por monto», que se aplica en nuestro país, consiste en asignar el presupuesto para la defensa en base a una cantidad global de fondos que "a priori" se estima como adecuada.*
- *En nuestro país el presupuesto de las Fuerzas Armadas se origina en el Ministerio de Defensa y luego es presentado al Congreso para su aprobación.*
- *Las **variables del presupuesto** de defensa:*

1) Amenazas

Esta variable, corresponde a los riesgos y amenazas a nuestra seguridad. Su valor, en un determinado momento estará determinado por los siguientes factores:

- *Situación estratégico-política del país. Tiene como base la determinación de los potenciales enemigos, las evaluaciones de amenazas internas y externas, etc.*
- *Aspectos políticos. Tienen relación con la importancia que el poder político del país asigna a la Defensa Nacional. Las Fuerzas Armadas, como subordinadas al poder político, están obligadas a acomodarse al marco presupuestario impuesto.*
- *Aspectos históricos. Tienen relación con los conflictos pasados y la experiencia histórica que estos han dejado en nuestra sociedad. El riesgo que se corre, bajo este aspecto, es que cuando se viven prolongados tiempos de paz, la sociedad olvida fácilmente las lecciones aprendidas en los anteriores conflictos.*
- *Situación internacional. Tiene que ver con las circunstancias que viven los países vecinos, de la región y del mundo en general y que nos afectan.*

2) Economía del país

El valor que esta variable asuma en un determinado momento tendrá relación, entre otras cosas, con:

- **La situación económica del país.** Cuando el país enfrenta situaciones económicas adversas es lógico que la totalidad de los gastos presupuestados por el Gobierno se vean reducidos, dentro de lo cual, obviamente, se incluye el sector militar.
- **Procesos históricos.** En términos históricos todos los países destinan un porcentaje de su PIB para financiar el presupuesto de la defensa, lo que establece un precedente muy importante y difícil de modificar. Cuando este valor es bajo, existe el riesgo de que la reacción de las Fuerzas Armadas ante la presencia de una amenaza no garantice de manera inmediata un nivel de disuasión suficiente como para detener la escalada de una crisis generada por cambios inesperados y significativos en las relaciones con el adversario.
- **Aspectos industriales.** Un país como el nuestro, en vías de desarrollo, explotador de materia primas, con una baja capacidad industrial y con elevadas necesidades de defensa por motivos estratégicos, está en la obligación de destinar gran parte de su escasa disponibilidad de recursos a la adquisición de armas en el extranjero, reduciendo de esta manera la cantidad de fondos que el Gobierno puede destinar a fines sociales y de desarrollo.

3) Nivel de disuasión mínimo

Si las amenazas disminuyen y la economía del país se reduce, obviamente el valor del presupuesto de la defensa tiende a disminuir.

A nuestro entender se deben considerar los dos siguientes argumentos para tomar decisiones:

- *El primero, las Fuerzas Armadas requieren de instrucción y entrenamiento permanentes para mantener un grado de eficiencia operacional que garantice un nivel mínimo de disuasión al inicio de un conflicto.*
- *El segundo, las situaciones político-estratégicas son cambiantes e impredecibles. Hoy podemos estar en paz y mañana, un conflicto de intereses puede escalar convirtiéndose en una guerra.*

El valor de esta variable estará dado, entonces, por la percepción que la sociedad tenga del grado de seguridad deseado y/o requerido.

▪ *La distribución del presupuesto al interior de las Fuerzas Armadas:*

Es posible definir dentro del Presupuesto de Defensa del Ecuador un presupuesto bélico (nombre propuesto) y otro presupuesto de apoyo al Estado. Sin embargo existe otra forma de dividir el presupuesto de defensa, esto es en función del gasto, que en términos generales debe prever:

- *Sueldos y salarios del personal*
- *Educación e instrucción*
- *Adquisiciones de defensa*
- *Operación y entrenamiento*
- *Mantenimiento y reparación de equipos y sistemas de armas*
- *Construcción y mantenimiento de infraestructura*

«El entendimiento y aceptación por parte de la sociedad de todas las variables que intervienen en la determinación del presupuesto no sólo garantizan un valor adecuado del mismo, sino que permiten que la transparencia esté presente en todo el proceso, desde su asignación hasta su materialización como disuasión».

9. **SÍNTESIS COMPARATIVA DE EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA ELABORACIÓN DEL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA NACIONAL.-**

Brigadier General Ángel Córdova
Jefe de Operaciones de la F.A.E.

▪ **¿Cuál es el inicio del proceso del Libro Blanco?**

Parece ser que en la mayoría de los países el Libro Blanco es resultado de un proceso evolutivo en una sociedad diversa que demanda transparencia para la formulación de las políticas, que se inicia en una crisis o en cambios que se producen en su estado o sociedad.

Cuando España lanzó su Libro Blanco en el año 2000, lo hizo después de Franco, cuando se produce un cambio fundamental en sus Fuerzas Armadas. Para el diseño de su política se nota la injerencia de aspectos externos como su intervención en la OTAN, a partir de 1982, y fue también importante el fin de la Guerra Fría.

En el caso de Canadá, que ha presentado cuatro Libros Blancos, el primero en 1964, luego en 1971, el tercero 1984 y su última revisión en 1994, este proceso se produce por falta de presupuesto, luego de la guerra de Corea, de su intervención en la OTAN y del tratado que tiene con Estados Unidos, y luego del fin de la Guerra Fría, cuando Canadá participa también de la Guerra del Golfo Pérsico y tiene diferentes ambientes internos.

Sudáfrica inició la promulgación de su Libro Blanco luego de un proceso de elecciones y de conflicto interno. La creación del Libro de Defensa en 1996 y su revisión en 1998 nos hacen ver la intervención fuerte de las Fuerzas Armadas como factor importante y determinante en que siete diferentes grupos de poder militar, blancos y negros, se reúnen para dar importancia decisiva a este proceso.

En Ecuador, luego de 22 años de democracia, se inicia el proceso de Libro Blanco. En una democracia que trata de consolidarse cuando el país se encuentra en medio de una crisis política, económica y social, donde existen problemas de índole militar; y, por otro lado, existe una sensación de inseguridad permanente en el ambiente interno y externo, producto de la falta de empleo, falta de valores, el narcotráfico y la narcoguerrilla cerca de nuestras fronteras. Probablemente éste sea el momento más oportuno para que la sociedad se empeñe en llegar a los logros del Libro Blanco.

▪ **¿Qué metodologías utilizan estos países?**

La experiencia española nos muestra que fue designado un oficial para este trabajo, y ahora manifiesta su intención de hacer participar de este proceso a la sociedad en su conjunto.

En la experiencia canadiense, la elaboración de su cuarto Libro Blanco fue producto de una campaña que se vivió en todos los sectores de opinión, en la que delegaron a políticos, parlamentarios para que llevaran por todas las provincias el pensamiento del gobierno y recogieran el de la sociedad. Asimismo, fue el ministro de Defensa quien supervisó personalmente todo el proceso.

En el caso de Sudáfrica, todos los sectores fueron invitados a participar del proceso. Así, participaron gobiernos, políticos, militares, organizaciones no gubernamentales, empresarios, grupos religiosos, medios de comunicación, la comunidad en general y también la comunidad internacional. Quienes trabajaron en ello supieron escuchar a todos para que sus opiniones sean tomadas en cuenta y al tomarlas en cuenta se gana respeto y consideración.

Existe entonces un pensamiento común en estos países y en el nuestro de que en la elaboración del Libro Blanco de la política de defensa deben participar todos los sectores de la sociedad, como una forma de integrar a la sociedad entera en la definición de su propio futuro.

▪ ***¿Para qué se hace el Libro Blanco de la Defensa Nacional?***

Los panelistas coinciden en que el Libro Blanco establece la política de gobierno en la que se fijan los objetivos comunes de la defensa nacional y es un elemento básico para informar a la ciudadanía de las acciones del gobierno.

La elaboración hace que estas políticas de defensa sean más transparentes y obliga al gobierno a ser más responsable de ellas y permite un mayor control civil sobre el poder militar. Sirve de guía a quienes planifican la seguridad y defensa del Estado, pero su tratamiento es competencia de toda la sociedad.

▪ ***¿Se aplican estas experiencias a nuestro país?***

Como las necesidades y percepciones de cada país son diferentes y los intereses que defienden también son diferentes, las experiencias de otros países no necesariamente deben ser tomadas al pie de la letra.

Contralmirante Héctor Caba

Comandante de la Escuadra Naval

- *En el Libro Blanco de Chile se recogen los aspectos centrales de la defensa. Uno de los mayores logros ha sido generar una transparencia internacional, en el que un Estado permite que la comunidad internacional observe el cumplimiento de sus intenciones. Chile tuvo ya su primera experiencia en 1997. Al momento está trabajando y espera publicar a fines de año su segundo libro Blanco. Los resultados han sido muy valiosos.*
- *En la Argentina, para la elaboración del libro de la defensa hubo un consenso político, social y militar. Participó el elemento civil de centros de estudios estratégicos, Ministerio de Relaciones Exteriores, diputados, senadores. Lo positivo de este trabajo ha sido consolidar a la política de defensa como una política de Estado y atraer la atención hacia el control en los gastos del presupuesto. Argentina elaboró su primer libro en 1989.*
- *El Brasil no cuenta con su Libro Blanco, pues posee un libro de la defensa, elaborado en 1996. Pretende tener su libro a fines de año, en el que están trabajando siete militares y dos civiles que integran el Ministerio de Defensa.*
- *En los Estados Unidos, el denominado Libro Blanco es un documento de estrategia de seguridad nacional y que el Presidente lo publica anualmente. Después de los*

sucesos del 11 de septiembre, la política de defensa ha sufrido un cambio, se orientó hacia una política de seguridad interna, se consideró una estrategia al interior del país. Para construir una política de seguridad, se debe tener en cuenta que los intereses nacionales son constantes, lo que cambia es el ambiente mundial.

- *Doctora Michelle Bachelet
Ministra de Defensa de Chile*
 - *Chile publicó su primer libro de la defensa en 1997 y publicará este año su libro de segunda generación. Se basa en la idea de la defensa como una política de Estado, concebida como un bien público, con un alto grado de consenso. En este sentido, debe ser suprapartidista y articularse sobre la base de los consensos.*
 - *La política de defensa tiene dimensiones de largo plazo que responden a los grandes acuerdos de un país y que conforman gran parte de su identidad como comunidad nacional.*
 - *Los ciclos de apreciación, resolución, ejecución y planificación de las políticas son de largo plazo, así como los sistemas de armas, que requieren recursos fiscales por un largo período. Por tanto, no se puede desarrollar una política de largo plazo si no se cuenta con una base de consenso político nacional.*
 - *Asumir la defensa como una política de Estado y, al mismo tiempo, como una política pública ha tenido importantes consecuencias para la consolidación de la democracia y para la normalización de las relaciones entre civiles y militares.*
 - *Los libros blancos y el sentido de la transparencia deben ser entendidos como una base fundamental para avanzar hacia la consolidación de las relaciones de seguridad vigentes. Hacia adelante tenemos que institucionalizar este nuevo tipo de relación, que dependerá de la capacidad de la clase política para llegar a acuerdos que permitan consolidar las relaciones de seguridad vigentes en nuestra Región.*
 - *Estamos ante una etapa de reordenamiento del sistema internacional. La globalización incrementó los fenómenos transnacionales, ha introducido consigo un aumento correlativo de la conflictividad asociada a éstos. Me refiero al conjunto de problemas de orden internacional que fueron asumidos como las «nuevas amenazas» en la década del noventa: la degradación ambiental, el narcotráfico, las migraciones o la delincuencia internacional. En este sentido, se ha registrado una ampliación de la agenda internacional.*
 - *La «agenda nueva» de riesgos y amenazas convive con la «agenda histórica». De acuerdo al informe del SIPRI, en el 2000 solo 3 conflictos de los 56 mayores registrados durante 1990-2000 fueron internacionales, el resto se originan en conflictos intraestatales. Es notorio entonces que si gran parte de los problemas de seguridad internacionales se originan en crisis intraestatales hay muchos aspectos de la estrategia de solución que no tienen carácter militar. Gran parte de esas crisis se han militarizado, no reconocen fronteras y han terminado por convertirse en guerras internacionales o a regionalizarse en áreas de escasa gobernabilidad.*