

Center for Hemispheric Defense Studies

REDES 2003

Research and Education in Defense and Security Studies

27- 30 Octubre, Santiago, Chile

Panel: La participación de civiles en la gestión de la política de la defensa

La participación de civiles en los ministerios de defensa

Carlos Barrachina Lisón¹
Profesor Asociado de Investigación CHDS
National Defense University
barrachinac@ndu.edu

¹ Carlos Barrachina es doctor en Ciencias Políticas y Sociología por el Departamento de Ciencia Política y de la Administración de la UNED en España. Coautor con el Dr. Manel Risques de un libro titulado “Proceso a la Guardia Civil”, tiene en su haber diferentes publicaciones entre las que destacan varias sobre el papel de los militares en la transición española, y las relaciones civiles-militares. Las opiniones reflejadas en este texto son personales y no reflejan necesariamente lo que piensa ni la National Defense University, ni el departamento de defensa de los EEUU.

Abstract

El objetivo de este trabajo es debatir sobre la participación de civiles en los ministerios de defensa desde una perspectiva próxima al estudio de las administraciones públicas. Una pregunta que debe ser planteada es qué sentido tiene que profesionales con un perfil no militar desempeñen su actividad en la defensa. Otra pregunta se refiere a qué entendemos por “civil”. En algunas sociedades una persona al abandonar la disciplina militar (aunque haya servido más de treinta años en la institución) se convierte en “civil”. ¿Qué aporta un “civil” que complemente a los militares en las misiones relacionadas con la defensa? Una consecuencia de las observaciones que se realizan en el texto es la sugerencia de que cuando nos refiramos a democracias consolidadas el concepto “control civil” debe ser sustituido por el de “control político”, y que la necesaria presencia de “civiles” en la administración de la defensa tiene más que ver con la mejora de los servicios, y la búsqueda de perfiles profesionales adecuados, que con el “control político” que los políticos ejercen obligadamente sobre todas las administraciones que dependen de ellos.

El estudio de la ciencia de la administración que se centra en el gobierno, las administraciones públicas, y los procesos de elaboración de políticas se desarrolla sobretodo a partir de la segunda mitad del siglo XX². Su objetivo es por una parte mejorar el funcionamiento de las administraciones, y por otra comprender de una forma científica como se programan, deciden, implantan y evalúan sus productos: las políticas públicas. Así esta ciencia que estudia el ejecutivo, los agentes de éste, y sus resultados, analiza entre otros temas, estructuras organizativas, temas de personal, de presupuesto, procesos de toma de decisiones, y estilos de gestión. Una condición indispensable, sin embargo, tanto para que se puedan estudiar estas estructuras y sus procesos, como para que se pueda llamar política pública a una política de un gobierno es que estemos tratando de un sistema democrático³.

La defensa del país en una sociedad democrática occidental es un área de las que el gobierno se debe ocupar⁴. Para ello el ejecutivo organiza y dota de recursos a un ministerio de defensa⁵ que se convierte en la organización administrativa encargada de desarrollar las diferentes políticas que materializan las voluntades que le marca el primero. Éste es el que decide porque ha sido elegido por la voluntad mayoritaria de los ciudadanos. Las Fuerzas Armadas por su parte son un actor más, si bien muy importante, que cumple su papel en el seno de esa administración ejecutando las políticas que requieran el uso de la fuerza, y que le sean derivadas a través de la cadena de mando ministerial.

² Lo que explica el que este tipo de análisis haya llegado con relativo “retraso” a áreas como la defensa.

³ Barbara Nelson “Public Policy an Administration: An Overview” en A New Handbook of Political Science. Goodin, Klingemann editores. Oxford University Press. New York 1998. pp 551-587.

⁴ Como ya señalara A. Smith hace más de 200 años (1776) en “La riqueza de las naciones”. Fondo de Cultura Económica. México 1997. pp: 614-716.

⁵ A través de un conjunto de leyes refrendadas por el legislativo.

A pesar de esta definición intencional aparentemente básica hay que tener en cuenta otros factores que ayudan a entender distorsiones y resistencias que se han producido en algunas sociedades. Antes de que la administración pública moderna existiera, y de que la democracia se consolidara como el sistema preferido de gobierno moderno los ejércitos han sido, y continúan siendo en algunos países un actor importante no sólo de la defensa, sino de la propia existencia y organización del Estado⁶. En estas sociedades los militares entre otras funciones han controlado el orden público, construido carreteras, puentes, y canales de irrigación y transporte de agua potable. En ocasiones han sido utilizados para difundir educación, realizar tareas de asistencia sanitaria y de apoyo a la población. Generales han asumido posiciones políticas importantes. Todo ello ha llevado a que sectores sociales hayan tendido a situar al colectivo militar por encima del conjunto de sus conciudadanos, y a tener un concepto desviado de su posición en el interior de la sociedad⁷. La influencia histórica de la organización militar sobre el desarrollo del Estado ha sido tan importante, que ha llevado incluso a que prestigiosos profesores de la ciencia de la administración como Olmeda no hayan considerado exagerado argumentar que en cierto modo la administración civil del Estado es una copia que se origina del modelo de funcionamiento estructurado y organizado de los ejércitos⁸.

Estos condicionantes permiten entender porqué en el momento en que se desarrollan los estudios de la administración, y en el que el Estado organizado de una forma democrática reclama libertad para poder estudiar, y gestionar de la forma más eficaz las diferentes políticas, éste encuentre resistencias en algunas sociedades por parte tanto de la institución militar, como de algunos sectores sociales que no entienden el cambio. Éstos influidos tanto por el recuerdo histórico, como por una auto percepción de los espacios y responsabilidades que los militares deben asumir, apuestan por conservar una autonomía y un mundo propio en la que se sienten cómodos.

Los debates de las relaciones entre civiles militares han evolucionando paralelamente a la consolidación de la democracia⁹. Si en un primer momento los teóricos se preocuparon por la intervención de los militares en el mundo político, porque ello ponía en peligro a unas incipientes democracias, y más tarde se preocuparon por definir las características de una profesión que sometida al control civil no debía ser contradictoria con la democracia, en la actualidad se está empezando a cuestionar finalmente, en la lógica de lo que la ciencia de la administración desarrolla para otras áreas de política, el estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus políticas¹⁰. Uno de los temas que se

⁶ Debido a la debilidad institucional de la administración pública.

⁷ Lo que es un lastre cultural que todavía arrastran muchas instituciones militares.

⁸ Olmeda, Parrado "Ciencia de la Administración. Volumen II" pp: 46-47 UNED, Madrid 2000

⁹ Barrachina "El regreso de los militares a los cuarteles: militares y cambio político en España 1976-1981" ICPS. Barcelona 2002.

¹⁰ El drama de sociedades como las latinoamericanas es que debido a la influencia de la globalización, todavía no se ha resuelto un debate, que ya se está inmerso en el siguiente. Mientras los debates sobre la intervención militar todavía no se han superado, también se está discutiendo sobre el sentido de la profesión en un contexto político que tiene poco que ver con el que sirve de marco a pensadores como Huntington ("The Soldier and the State" Cambridge: Harvard University Press, 1957) o Janowitz ("The professional soldier" New York: Free Press, 1997). De allí la crítica de Ernesto López ("Latin America: Objective and

trabajan desde esta perspectiva es el sentido o el significado de que profesionales con perfiles civiles se incorporen a trabajar en los ministerios de defensa, lo que está empezando a llegar con diferentes niveles de respuesta a los responsables de los ministerios de defensa. Así el anterior ministro chileno de defensa Mario Fernández en su inauguración de REDES en mayo del año 2001 defiende rotundamente la necesidad de contar con profesionales civiles concluyendo que: *“Este criterio lleva a la necesidad de planificar e implementar la carrera funcionaria para civiles en defensa en el Ministerio de Defensa, aspecto que constituye parte de los estudios que se realizan en el ámbito de la ley orgánica del sector”*¹¹. Este planteamiento también ha sido defendido y justificado desde la perspectiva académica; así Hayes en un reciente escrito titulado *“¿Cuáles son los interrogantes? Educación de civiles en seguridad y defensa”* insiste en: *“la necesidad de alguna forma de programa profesional de servicio civil basado en los méritos y una burocracia civil permanente que incluya la designación de políticos senior calificados (educados en defensa en universidades o colegios de guerra), que puedan representar las preferencias de los gobiernos en funciones, y los cuadros permanentes de expertos civiles (educados primero en universidades y luego posiblemente en colegios de guerra), que puedan proporcionar memoria institucional a la organización”*¹².

Existen diferentes lógicas detrás del planteamiento que reclama la participación de civiles en los ministerios. La más extendida se refiere a la necesidad de tener “control civil” sobre la administración militar, otra visión enfatiza las ventajas de contar con civiles para resolver aspectos concretos importantes para la eficiencia de los servicios como la continuidad de funcionarios en determinados puestos durante un tiempo importante, aspecto que no se garantiza con personal militar ya que éste rota constantemente. Finalmente existe otra que se plantea que si la defensa es una política pública más, entonces el Estado debe tener la oportunidad de utilizar profesionales con diferentes perfiles para desarrollar eficientemente su gestión. La respuesta tradicional de las fuerzas armadas no obstante ha sido cubrir la necesidad de otro tipo profesionales militarizándolos (cuerpos jurídicos, religiosos, médicos, etc.) o más recientemente contratando asesores o empresas externas que desarrollen determinadas funciones o misiones.

Subjective Control Revisited) en Pion-Berlin Ed. “Civil Military Relations in Latin America”. The University of North Carolina Press, 2001) que viene a decir que para darse una profesionalidad como la que propone Huntington, primero es necesario que los ejércitos latinoamericanos respeten las reglas establecidas por la democracia. Para añadir complejidad cuando todavía no se han resuelto las discusiones anteriores se inicia una tercera sobre la gestión, y sobre la necesidad de contar con personal civil competente en los ministerios. El problema se enreda más porque es posible que no se escojan adecuadamente los mensajes. En lugar de justificar esta presencia como un asunto de calidad/efectividad del servicio de la defensa, se plantea la presencia de civiles como un paso necesario hacia la democracia (lo que es por otra parte cierto), y se presenta a los civiles como los controladores de los militares. El resultado provisional hasta el momento es que en los lugares donde los militares no han tenido otro remedio que aceptar a los civiles, las relaciones han sido complejas, siendo éstos considerados como políticos y en muchos casos como rivales.

¹¹ Conferencia del ministro de defensa nacional en el seminario “Educación y defensa” del Centro de Estudios Hemisféricos de la Defensa. Washington, DC 23 de mayo del 2001.

¹² Margaret Daly Hayes de próxima publicación en “Relaciones Civiles-Militares en Iberoamérica”. UNED 2003.

¿Qué queremos decir cuando nos referimos al concepto “civil”? La tendencia más popular y aceptada entre los militares es que un civil es aquel que no está sometido a la disciplina militar, aquel que no forma parte de la estructura de las fuerzas armadas. Así un militar retirado es un civil. Esta explicación tiene su origen en la idea de ciudadano-soldado que se moviliza para una campaña concreta y luego regresa a su casa. Éste se enrola en los ejércitos durante el tiempo del conflicto, se convierte en militar durante ese período, y luego una vez resuelto el problema, regresa nuevamente a sus actividades normales en el seno de la sociedad y se vuelve a convertir en civil. Esta imagen tiene sentido en esta fase pre-profesional de los ejércitos, ¿pero es sostenible cuando el ciudadano ha hecho de la milicia su profesión, y ha adoptado toda una serie de hábitos de conducta y de actitudes que le marcarán para siempre en su forma de preguntarse por los problemas y de presentar soluciones a éstos?

Hay un importante grupo de opinión que defiende este punto de vista, y que además encuentra muy útil a este profesional formado militarmente para ocupar un gran número de funciones dentro de la estructura funcional del ministerio de defensa. El razonamiento principal es que éste tiene un conocimiento especializado que se puede aprovechar en muchas posiciones, y además puede mantenerse en el mismo cargo durante tiempo porque no está obligado a las rotaciones habituales de los militares. Por otra parte también encuentra que siendo la milicia una profesión de gente joven es un desperdicio que cuando la gente ha adquirido la experiencia necesaria para hacer un buen trabajo tenga que abandonar el servicio. Finalmente, y no por ello menos importante surge la pregunta de qué hacer con un grupo de profesionales que han servido a su país en algunos casos en situaciones de riesgo personal, que se retira por regla general en la frontera de los cincuenta años de edad, teniendo todavía mucho tiempo de carrera útil por delante, y que difícilmente va a encontrar un puesto de trabajo que complemente sus pensiones, mantenga su nivel de vida y colme sus expectativas en otro sector.

Otro círculo de opinión, arraigado sobretodo en sociedades donde los militares han tenido roles políticos importantes, afirma que un militar es un profesional que ha recibido una formación determinada, y la ha ejercido durante un espacio de tiempo muy dilatado. Civiles son el resto de ciudadanos que tienen otros perfiles profesionales. El motivo de hacer la distinción entre “civil” y “militar” tiene su explicación en la organización autónoma de los ejércitos que en estas sociedades ha tenido significados políticos. Fundamentalmente desde dentro de los ejércitos se fomenta en el pasado la creación de un mundo independiente en el que se distingue entre los militares, y los civiles –los que no son militares-, marcando las diferencias con reglamentos, privilegios, y otro tipo de circunstancias. Este modelo de relaciones lo refleja perfectamente Rudolf Hommes en un comentario reciente publicado en el periódico “El Tiempo” de Colombia que se recoge a continuación por su interés, a pesar de su larga extensión, y que representa muy bien los problemas que este modelo ha arrastrado hasta el presente en bastantes sociedades: *“En Colombia, por desgracia, las relaciones entre los civiles y los militares no son normales desde la época de la dictadura militar de Rojas Pinilla. A partir del Frente Nacional, la sociedad civil aisló a los militares. Y, a su vez, éstos se colocaron en una especie de gueto conceptual que los ha separado del resto de la sociedad. Ello sucede, en parte, porque dentro del Ejército y las Fuerzas Militares se ha cultivado la imagen de que los*

militares son superiores a los civiles y de que éstos son unos blandengues. En la Escuela Militar, cuando un superior quiere hostigar a un cadete principia por llamarlo majadero; si esto no es suficiente, lo califica de muérgano o de zoquete y va ascendiendo en la escala hasta culminar con “civilote”. Es decir que a un militar, desde el principio de su formación, se le va inculcando la idea de que los civiles son unos tontos. Pero por el lado civil sucede algo similar. A una persona se le dice chafarote si es muy rígido en su pensamiento, estricto, brusco en sus maneras y un poquito bruto”¹³. En un caso como éste es bastante difícil que se pueda considerar civil al militar retirado, porque ello va en contra de todo lo que el militar ha aprendido y vivido a lo largo de una dilatada carrera profesional: una situación parecida a ésta se observa en la mayoría de los países de América Latina.

Desde la perspectiva de la ciencia de la administración el concepto “civil” o “militar” no tiene un contenido positivo o negativo, ni pretende contraponer a un grupo determinado con la sociedad. Sencillamente es y debe ser una distinción profesional. Del mismo que un médico lo es por la formación que ha recibido y el ejercicio continuo de esta profesión durante un largo período de tiempo, y el resto de la sociedad no es profesional de la medicina porque no ha desarrollado esa experiencia, desde ese mismo punto de vista el militar se contrapone a los diferentes colectivos de profesionales. Desde este punto de vista debemos superar referirnos a “civiles” y “militares”, ya que el militar es un profesional más de la sociedad¹⁴, y no se contribuye con esta distinción a integrarlo en la misma manteniéndolo como un grupo a parte de ésta. En cierta manera ello se logrará en el momento en el que en la defensa trabajen sin ningún tipo de problemas diferentes tipos de profesionales, ya sean ellos militares, abogados, periodistas, médicos, o politólogos¹⁵.

Este cuidado con los conceptos debe ser más serio cuando nos referimos al “control civil” sobre la defensa, o sobre las fuerzas armadas en un contexto de democracia estable. El control que el gobierno ejerce sobre cualquier administración pública es un “control político”. La rendición de cuentas de todas las administraciones, y el cumplimiento de las directrices emanadas del gobierno es un ejercicio cotidiano en una democracia estable. En el caso de insistir en el concepto “control civil” se está dando por entendido que en el sector defensa sólo o preferentemente desempeñan sus actividades profesionales militares –y que por ello deben ser controlados por los “civiles”. A pesar de ser ésta una idea que suele agrandar a las instituciones militares¹⁶, sin embargo debe ser rechazada desde la perspectiva que se está analizando en este trabajo.

¹³ Rudolf Hommes. “El Tiempo” Opinión Viernes 14 de marzo 2003.

¹⁴ A pesar de sus reglamentos internos, y de sus limitaciones constitucionales para ejercer determinados derechos.

¹⁵ En una entrevista personal en el año 1999 con un teniente general del ejército español retirado se mantuvo una discusión sobre la participación de civiles en la defensa. El general, demócrata convencido, era sin embargo heredero de la educación huntingtoniana que había influido a su generación. Éste no entendía lo que “civiles” podían hacer en el ministerio de defensa: “te refieres a ser militar sin ser militar” afirmó. No se trata de eso. Hay muchas funciones de la defensa que sencillamente son más eficientemente desempeñadas por un profesional con un perfil distinto.

¹⁶ Que encontraron en “El soldado y el Estado” de Huntington (1957) una justificación académica muy conveniente para sus intereses.

No sucede lo mismo, sin embargo, en un gran número de sociedades donde sigue existiendo una corporación militar que celosa de su autonomía, se encarga de recordar su presencia como actor político, resistiendo la intervención tanto de los políticos en la dirección, como de los profesionales civiles en el ejercicio de la gestión de la administración de los ministerios de defensa. En este caso se justifica que se señale la importancia y necesidad de fortalecer el “control civil/político” sobre unas instituciones celosas de mantener o incrementar sus niveles tradicionales de autonomía, y que en ocasiones interpretan a su conveniencia el interés del Estado debilitando el ejercicio de la democracia¹⁷. Recientemente se ha asistido a dos experiencias en países latinoamericanos que cuentan con ministerios de defensa con algunos años de tradición y una relativamente importante presencia de civiles en sus estructuras: Argentina y Colombia. Dos casos distintos que se describen a continuación, pero que precisamente por la importancia de los países protagonistas evidencian diferentes grados de debilidad de los gobiernos en la región en el control tanto del sector defensa como de las fuerzas armadas.

A finales del mes de mayo del año 2003 recién investido el nuevo Presidente argentino Nestor Kirchner, en una de sus primeras decisiones, éste destituye sorpresivamente a la cúpula militar de su país recibiendo automáticamente críticas desde los círculos militares que le acusan de “politizar” a las Fuerzas Armadas. En la primera oportunidad que tiene tras la decisión, afirma en el acto de conmemoración del aniversario del día del ejército: *“Nadie puede sorprenderse o pedir explicaciones o calificar una situación como inexplicada cuando se han puesto en ejercicio facultades constitucionales y legalmente regladas. Analizar y caracterizar las conductas del poder político no es función que le corresponda a un militar. Sorprende que después de lo que ha vivido nuestra patria se le pida a la sociedad o se pretenda agradecimiento por respetar la constitución”*, continuando más adelante con una explicación que pudiera justificar su repentina decisión: *“Creemos que la defensa de la Patria no es algo que deba recaer sólo en la espalda de los que lucen uniforme, se trata de integrar, como la Constitución manda, en una verdadera política de Estado, los niveles de decisión, organización y comando estratégico en manos de civiles con la estrategia operacional conjunta, el entrenamiento y las tácticas en manos de militares”*. Horacio Verbitsky trata de explicar en el Diario “Página 12” esta decisión señalando puntos que evidencian una serie de problemas en la dirección de la política de defensa¹⁸: el anterior ministro de defensa Horacio Jaurearena *“nunca tuvo un presidente que le marcara la línea a seguir, por lo cual los militares lo sometieron sin dificultad”*; la cúpula militar sobrepasó los límites tolerables de autonomía

¹⁷ El pasado mes de Julio del año 2003 el PNUD en Nicaragua presenta el “Segundo Informe sobre desarrollo humano en Centroamérica y Panamá” en el que se hace un repaso a las relaciones civiles-militares, y a la institucionalidad de los ministerios de defensa en la región (pp 244-249). Con pocas excepciones y a pesar del reconocimiento del esfuerzo realizado después de los conflictos regionales por el achicamiento de las Fuerzas Armadas, y el surgimiento de los ministerios de defensa, el informe identifica deficiencias en la institucionalidad política, y relativas fortalezas en las fuerzas armadas, señalándose escasos y débiles mecanismos de control democrático sobre los ejércitos. Una crítica severa del Informe se dirige a la carencia de formación adecuada de los “civiles” que trabajan en los ministerios, y a las resistencias de las Fuerzas Armadas por someterse a una verdadera dirección gubernamental.

¹⁸ Horacio Verbitsky. Diario Página 12 01/06/03.

y estaba politizada¹⁹; y finalmente “*el estamento castrense local carece de pensamiento propio y se limita a traducir lo que se produce en el Norté*”. Por su parte Ernesto López y Marcelo Saín²⁰ también señalan que “*La cirugía mayor no es un capricho*” porque los militares salientes están proponiendo una serie de posiciones políticas antidemocráticas como conseguir una resolución favorable de la Corte Suprema de Justicia a la declaración de constitucionalidad de las leyes de Punto final y Obediencia Debida; y por otra parte la indiferenciación de las funciones de seguridad y defensa nacional, lo que supone la policialización de las fuerzas armadas y su actuación en temas de orden público. En opinión de López y Saín la nueva administración debe asumir plenamente sus responsabilidades de conducción de la política de defensa, y dejar de lado una tendencia que se había consolidado en la administración de Jaurarena en la que el ministerio se convierte meramente en una correa de transmisión de los intereses corporativos de los militares.

Sea cual sea la razón real del repentino cambio de rumbo, y de la destitución de la cúpula militar éste es un episodio importante, que evidencia por una parte que el ministerio de defensa argentino no es una instancia política consolidada, y que la cúpula militar anterior tiene opiniones políticas considerablemente opuestas a un sector político importante del país. Cuando éste asume la dirección del país, le pasa la cuenta a una cúpula que en caso de haberse comportado profesionalmente²¹, y no haber manifestado opiniones políticas no hubiera sido destituida. Otra enseñanza que se alumbra es que en países donde el pueblo está dispuesto a defender su democracia, hay que saber tomar decisiones políticas que afecten al corporativismo, y hay que saber ganar el pulso o chantaje, porque ello forma parte esencial del control político sobre las fuerzas armadas²². En 1977 en España, en plena transición a la democracia, los ejércitos condicionan la legalización del partido comunista de España. Finalmente tras la legalización de este partido político, el ministro de marina dimite y ningún almirante en activo accede a ocupar su puesto. Después de diferentes movimientos el gobierno convence a un almirante de la reserva para que asuma la responsabilidad y la crisis no pasa de allí. Más tarde cuando el ministerio de defensa inicia sus actividades y empiezan a nombrarse directores generales civiles, la tensión todavía se agrava más. En palabras del ministro de defensa Oliart²³ los generales se niegan a hablar con los dos directores generales civiles nombrados. Las circunstancias cambian en 1982 con la aplastante victoria electoral del PSOE (Partido Socialista Obrero Español). El nuevo ministro Narcís Serra acaba con las contemplaciones, y discretamente depone de sus cargos a cualquier general que exprese una opinión política. Los primeros tiempos no son sencillos, y las críticas se tornan feroces, pero hoy se reconoce que en su administración Serra logra el control político sobre las fuerzas armadas, consolida el ministerio de defensa, y desarrolla las reformas

¹⁹ Una manifestación palpable de ello según Verbitsky es “el desplazamiento secreto del general Brinzoni y del general Daniel Reimundes hasta Anillaco para reunirse con Carlos Menem en plena campaña electoral”

²⁰ Ernesto López, Marcelo Saín Diario Página 12 02/06/03

²¹ En el sentido de Huntington (1957).

²² En el caso argentino a pesar de las resistencias iniciales, pocos oficiales con posibilidades de ascenso han puesto problemas a una promoción y han renunciado a su carrera voluntariamente.

²³ Entrevista personal con Alberto Oliart en el año 1999.

modernizadoras más importantes y beneficiosas para los ejércitos de la historia española²⁴.

El caso colombiano es muy distinto al argentino, pero también muestra claramente que en América Latina la batalla por el control político de la defensa, y de las fuerzas armadas es todavía una de las prioridades más importantes. El problema colombiano estalla con claridad en marzo del año 2003, aunque ya viene larvándose desde el momento en que el presidente Uribe nombra a Marta Lucía Ramírez ministra de defensa. La portada de “Semana” del 10 de marzo no puede ser más ilustrativa: “La comandante²⁵: ¿Qué tan grave es la fricción entre la Ministra de Defensa y los generales?”. Desde el principio se acusa a la ministra de autoritaria, de no tener conocimientos en temas de defensa, y de contar con un equipo de colaboradores que asume las máximas responsabilidades del ministerio sin contar con las fuerzas armadas. Finalmente después de un viaje a España en el que este país ofrece a Colombia, entre otros aspectos, unos aviones de combate, el general jefe de la fuerza aérea Héctor Fabio Velasco desautoriza a la ministra diciendo que esos aviones no son útiles para el conflicto Colombiano²⁶, e inicia una escalada de declaraciones en los periódicos atacando a la ministra que finalmente el presidente Uribe tiene que cortar²⁷. A pesar de las importantes consecuencias que este acto de insubordinación tiene tanto para la imagen, como para la armonía ministerio-fuerzas armadas, en este caso ningún militar es destituido. Tampoco dimite la ministra. Según el editorial de “El Tiempo” de 9 de marzo los problemas entre las cúpulas militares y el ministerio se centran en que la ministra manifiesta que va ejercer la autoridad, y los militares no están dispuestos a que ello suceda. Esa voluntad se concreta por ejemplo en la decisión de centralizar las adquisiciones y la petición de cuentas por compras realizadas. Según “El Tiempo” los generales no aceptan el estilo de mando de la ministra que choca “*con el temperamento y la cultura militar*”. Como se ve claramente lo que sucede en esta relación es una resistencia muy importante de las fuerzas armadas a aceptar la dirección y el control político del gobierno. Lejos de suavizarse las tensiones el 7 de julio la Revista “Cambio” publica un artículo titulado “Segundo Round” en el que se manifiesta que el general jefe de la Fuerzas Armadas Jorge Enrique Mora ha solicitado una entrevista al Presidente Uribe para quejarse de unas declaraciones de la ministra en

²⁴ Un aspecto que todavía no se ha conseguido en España es la presencia regular de profesionales no militares en puestos importantes del ministerio –exceptuados los cargos de confianza política-. La influencia de unos ejércitos con voluntad de autonomía sigue presente en el funcionamiento de las estructuras de la defensa en ese país.

²⁵ Este apelativo puede tener una doble lectura. Por una parte es un comentario jocoso que refleja la intención de la ministra de tomar el mando de la defensa y no ceder sus funciones a los militares. Por otra recuerda que los enemigos principales de los militares son los “comandantes” guerrilleros de las FARC, identificando a la ministra como la “enemiga” de los militares colombianos.

²⁶ Particularmente poco acertada es la actuación del militar porque el paquete de ayuda europeo que la ministra está negociando en ese momento es la primera manifestación real de colaboración material desde Europa. El militar con su torpeza pone en riesgo una operación importante y perjudica gravemente los intereses de su nación.

²⁷ Por si fuera poco extraña la situación, cuando el general Velasco se disculpa públicamente, los otros generales, liderados por el jefe de las fuerzas armadas Mora, le recriminan el hacerlo sin haberles consultado previamente. Esta actitud pone en evidencia el complejo grado de tensión que las fuerzas armadas colombianas voluntariamente quieren mantener con las instituciones de las que dependen orgánica y políticamente.

las que ésta manifiesta que al fin y al cabo el criterio que cuenta en las decisiones políticas sobre el conflicto colombiano es el suyo y el del Presidente. Ello vuelve a molestar a los generales. Según “Cambio”: *“el general mostró su inconformidad y la de toda la cúpula, que juzgaba que la ministra desconocía el trabajo de las Fuerzas Armadas y dejaba la impresión en la opinión pública de que ella era la que hacía todo”*²⁸.

A pesar de la aparente candidez de estas declaraciones, y de la excesiva sensibilidad que los militares colombianos manifiestan²⁹, lo que se evidencia claramente es que nunca antes han tenido una dirección tan clara desde el ejecutivo. Los militares colombianos no están acostumbrados a recibir órdenes y se molestan cuando no son protagonistas de las decisiones que se toman en lo que ellos entienden que es su campo de acción. Ese es un problema muy serio, fundamentalmente para una sociedad como la Colombiana que tiene un conflicto abierto que no se ha podido solucionar en mucho tiempo. Colombia pasa por ser por el país con las instituciones democráticas más estables de América Latina, pero este tipo de situaciones no forman parte de lo que la teoría de las democracias recomienda. No obstante el camino para la consolidación de un ministerio de defensa forma parte y depende de la voluntad del liderazgo político del país.

No existe mucha literatura publicada que trate sobre los “civiles” y sus funciones en la gestión de la defensa, aumentándose por este motivo la complejidad de su estudio³⁰. La mayoría de las investigaciones que hacen relación a este tema se centran en el control político del sector. Éste normalmente se califica como control “civil”, avalándose así, en cierta forma, la idea de que los militares son los responsables de manejar la política, y que ésta debe ser “diseñada”, “controlada” y “supervisada” por funcionarios políticos que no visten uniforme militar. Esto es lo que Eliot Cohen ha calificado “teoría normal” de las relaciones civiles militares en los Estados Unidos³¹, que enfatiza que los militares son los profesionales del sector, y que ha recibido, entre otras, tanto las críticas de este autor³², como las de Dana Priest en “The mission”³³, al cuestionar los contactos militar-militar que las fuerzas armadas estadounidenses establecen con sus homólogas a lo largo del planeta. Esta situación también ha sido objeto de los interrogantes que abre el estudio que Peter Feaver, y Richard Kohn coordinan en 1999, y que más tarde editan bajo el título “Soldiers and Civilians”³⁴ señalando la distancia cada vez mayor que se está formando entre civiles y militares en los Estados Unidos en cuestiones de actitudes y

²⁸ Cambio. 7-7-2003

²⁹ En este sentido uno de los eufemismos más extraños que se han escuchado personalmente de boca de un general Colombiano es calificar las derrotas frente a las FARC de “insucesos”.

³⁰ Los libros sobre reformas de la política de defensa se suelen referir a los procesos de tomas de decisiones, los que tratan sobre modernización o transformación se centran en doctrinas, tecnologías o materiales utilizables en combate. Es difícil encontrar trabajos que traten sobre la filosofía del personal en el sector defensa.

³¹ Eliot Cohen. “Supreme Command”. The Free Press. New York 2002.

³² Lamentablemente Cohen se centra en el papel de los dirigentes políticos en la conducción de la guerra, y no entra a analizar la gestión diaria del departamento. Es muy importante que se realice un estudio que desarrolle este punto.

³³ Dana Priest “The mission” Norton. New York 2003.

³⁴ Peter Feaver, Richard Kohn “Soldiers and Civilians”. Mit Press. Cambridge. Massachusetts 2001.

comportamientos políticos. ¿Qué sucederá si ello sigue ampliándose?³⁵ A estas circunstancias se suma el que es precisamente en las democracias consolidadas donde más predicamento tiene la idea de que un militar retirado es un “civil”, y que por ello éste debe tener un espacio en la administración del sector³⁶. Ya se ha comentado anteriormente la preferencia por una definición más restringida de “civil”. Esta realidad hace que todavía sea más complicado estudiar las funciones de los civiles en defensa y que sea poco informativo aceptar sin más las cifras que algunos de estos gobiernos ofrecen sobre los civiles que trabajan en los ministerios de defensa, ya que esta información debe ser cruzada con una variable que indique el número de los que han tenido una dilatada carrera profesional como militares anteriormente.

¿Cuál es el sentido de que profesionales con un perfil no militar desempeñen su actividad en el sector defensa? El militar como profesional tiene una serie de características que le configuran y que le convierten en el instrumento ideal para ejercer una serie de funciones y misiones para las que ha sido entrenado. Huntington afirma que existe una mentalidad y una ética militar que es realista y conservadora, y que fomenta reacciones que valoran por encima de todo aspectos como la organización, la disciplina y el liderazgo³⁷. En la actualidad existen muchas funciones en el sector defensa, en las que estas características profesionales, no sólo no son eficaces, sino que incluso pueden ser perjudiciales en muchos de los sectores de esta administración³⁸. El argumento que se defiende en este trabajo es que la sociedad debe tener los resortes adecuados para poder intervenir en estas circunstancias y cubrir el servicio en cuestión con un profesional que lo pueda desempeñar eficientemente.

Un caso bastante ilustrativo que ayuda a entender este punto de vista es el de la gestión de los servicios históricos militares en España. Los ejércitos conservan materiales riquísimos, fundamentales en muchos casos para la interpretación de la historia española, en muchos casos inexplorados. Estos servicios normalmente están manejados por personal no calificado y en muchos casos desmotivado o predeterminado ideológicamente³⁹. A pesar de ello el ministerio de defensa se niega a traspasar esos

³⁵ No son ningún secreto para nadie los problemas que ha tenido Donald Rumsfeld para tratar de impulsar su visión política en aspectos como la transformación militar, o las campañas militares de Afganistán e Irak. Para tener una aproximación interesante a ello ver el artículo “Rumsfeld’s Style, Goals Strain Ties In Pentagon” publicado por Vernon Loeb y Thomas Ricks en el *Washington Post*, el 16 de octubre del 2002. Otro artículo de interés es el de Seymour M. Hersh “Offense and Defense” publicado en el *New Yorker* el 7 de abril del 2003.

³⁶ Los principales motivos ya han sido reseñados anteriormente.

³⁷ Huntington “El Soldado y el Estado”. Grupo Editor Latinoamericano. Buenos Aires 1995 pp: 73-88

³⁸ La flexibilidad, la crítica sobre lo existente, y el deseo de transformación trabajando en escenarios que no tienen reglas fijas son algunos de los problemas con los que se tiene que lidiar cuando uno trata con un profesional militar, y que hace que en muchas funciones donde se requieren estas condiciones no sean éstos adecuados al convertirse en agentes que pueden ralentizar o tratar de impedir las transformaciones. Otro problema que se presenta, por las características de esta profesión jerárquica en la que la antigüedad es un valor muy importante, es la dificultad de trabajar en condiciones de “igualdad” con profesionales más jóvenes, lo que es muy importante en el mundo no militar. Muchos militares se sorprenderían si se fijaran que Huntington, autor que habitualmente admiran y citan como modelo de funcionamiento de los ejércitos en una democracia moderna, tenía solo treinta años de edad cuando escribió “El soldado y el Estado”.

³⁹ Mal dotados económicamente muchos de estos servicios están gestionados por soldados, suboficiales e incluso oficiales que se aburren en sus puestos y no tienen ningún interés en aprovechar la experiencia.

fondos culturales a instituciones civiles que los puedan gestionar adecuadamente. También se resiste a contratar a profesionales adecuados, y en el caso de que lo haga les limita la responsabilidad al someterlos a la cadena de mando arbitraria de un militar sin la formación mínima necesaria. Recientemente el periódico español ABC⁴⁰ titula con cierta ironía una noticia: *“El museo del Ejército, sin dirección técnica, afronta la gran batalla del Alcázar de Toledo”*. El problema que se plantea es la destitución por parte del general director de la asesora técnica, profesional de la museística, en un momento en el que el museo está pasando por una transformación muy importante al abandonar su antigua sede en Madrid para ir a ocupar unas instalaciones en el Alcázar de Toledo⁴¹. El reportero comenta abusando de su sentido del humor que en ese museo *“se asegura que algún militar ha llegado a acusar de “desobediencia” a un civil por un “cambio de pareceres” sobre determinada exposición”*. Las explicaciones del general a cargo del museo son interesantes: afirma que no pretende dirigir el museo como una unidad militar, no obstante los jefes de sección del museo tienen que ser coroneles porque el museo es militar, y *“de museos sabe[n] mucho menos que un conservador, [pero] tiene[n] a lo mejor más capacidad de coordinación y de gestión sobre un grupo que la que pueda poseer un conservador de museos, que en lo suyo lo hace francamente bien”*⁴². En el planteamiento del general director no existe la posibilidad de nombrar a un profesional no militar como director técnico, sino en todo caso a un asesor externo porque: *“si yo no sé nada de museos alguien me lo tendrá que contar”*. Este es el típico ejemplo de la mala utilización de militares en posiciones en las que otro tipo de profesional sería mucho más útil. El general se refiere a su responsabilidad de una forma patrimonialista muy limitadora, como si por el hecho de que el museo trate del ejército, sólo pueda ser gestionado por un militar. En ocasiones detrás de esta posición hay un prejuicio muy castrense que asume que lo militar sólo puede ser criticado por un militar, porque el civil no conoce los códigos internos, y sólo busca dañar las “buenas tradiciones corporativas”. Un ministerio de defensa en un país con una democracia consolidada debería no permitir este tipo de situaciones, y apostar por combinar eficientemente diferentes perfiles profesionales.

El caso de la gestión de este museo es sólo una muestra de las muchas que se pueden encontrar al analizar detenidamente las diferentes estructuras que tienen relación con el

También se encuentran oficiales que paralelamente a su carrera militar han realizado estudios civiles, y que a pesar de no haber desarrollado una carrera profesional en este campo, tienen una sensibilidad que a ellos y a sus superiores les parece suficiente. En entrevista personal en el año 2000 el director de un servicio histórico muy importante confirmaba que la primera misión de su institución era “conservar” los materiales, y después “divulgar” y “permitir” la investigación. Desde esa perspectiva los académicos en ocasiones han afirmado que algunos militares se atrincheran en estas posiciones para conservar antiguos discursos ideológicos contrarios a la democracia. Por ejemplo en ese mismo servicio hasta el año 2000 la guerra civil española todavía aparecía calificada como “guerra de la liberación”. Este apelativo típicamente franquista no le hace ningún favor al sector de la defensa español apartándolo del contexto sociopolítico de su propio país.

⁴⁰ ABC Lunes 30 de junio de 2003.

⁴¹ Ello va asociado a una importante transformación del propio museo y de sus exposiciones.

⁴² Este comentario es especialmente grave porque el general muestra un desconocimiento de lo que es el mundo en el exterior de los cuarteles. El prejuicio de este militar cuestiona la capacidad de organización de un profesional civil como si los militares fueran los únicos que se organizan y tienen la habilidad de coordinar grupos de trabajo.

sector defensa. No es objeto de este trabajo hacer una relación detallada de las diferentes funciones en las que un profesional no militar puede aportar sus conocimientos y su experiencia al sector defensa⁴³, sino sencillamente señalar la importancia de que se trabaje en esta dirección entendiendo que la defensa es una política pública más del Estado, y que precisamente por ello ésta no “pertenece” a ningún colectivo profesional.

¿Cuáles han sido los modelos de gestión en relación al personal más populares en el sector defensa? Principalmente pueden distinguirse tres modelos típicos: el tradicional de gestión militar, el preferentemente militar, y el mixto. Los dos primeros han sido ampliamente utilizados en numerosos países a lo largo de la historia, mientras que el tercer modelo es una proyección ideal que raramente se ha materializado pero que es muy posible que vaya estableciéndose en un futuro no muy lejano.

El modelo tradicional es el más común en sociedades en las que las fuerzas armadas tienen una importancia política considerable, y donde se han dado grados de autonomía a las fuerzas armadas constituyéndose éstas en una especie mundo independiente dentro del Estado. Este modelo contempla únicamente la posibilidad que militares trabajen en el sector defensa. La necesidad de “profesionales externos” como médicos, juristas o otros que hayan sido requeridos para funciones muy precisas se han resuelto militarizando a estos profesionales, e integrándolos dentro de la familia de las fuerzas armadas. Los militares en este tipo de sociedades mantienen una vida completamente a parte de la sociedad a la que sirven, prácticamente desde su infancia, hasta el fin de sus días, teniendo bajo su responsabilidad colegios, universidades, hospitales, etc. En algunos de estos países el “divorcio” con sus sociedades han sido tan grande que incluso no han confiado en los presupuestos del Estado para mantener sus capacidades, y cubrir necesidades como por ejemplo las pensiones, habiendo ideado sistemas de financiamiento propios que les ha permitido mantener unas condiciones mínimas independientes del momento coyuntural en el que el Estado se encuentre.⁴⁴

Tabla 1. Modelos de gestión en relación al personal.

Modelo de gestión	Características
Tradicional militar	Autonomía militar. Todos militares. Militarización de médicos, juristas, psicólogos, sacerdotes, etc. Servicios básicos cubiertos por soldados. Sanidad militar y hospitales propios. Empresas militares. Servicios de pensiones y vivienda propios
Preferentemente militar	Preferencia por el profesional militar para ocupar puestos en la gestión. Percepción de la necesidad de personal civil. Abundancia de militares retirados ocupando posiciones definidas como para “civiles”. Profesionales civiles sólo en algunos puestos administrativos o de confianza política. Contratación de determinados servicios a empresas externas:

⁴³ Son numerosas.

⁴⁴ En muchos casos estos sistemas de financiamiento han pasado por la titularidad de empresas privadas, o de acciones en determinados sectores productivos.

	cocina, limpieza, servicios médicos, pensiones, etc.
Mixto	Combinación de civiles y militares en posiciones adecuadas al perfil profesional propio. Civiles con contratos estables. Contratación de servicios a empresas externas.

Fuente: Elaboración propia.

El modelo de gestión preferentemente militar es el favorito en la mayoría de las sociedades hoy día, estén éstas en procesos de transformación a la democracia, o se consideren democracias estables. La complejidad del mundo contemporáneo ha motivado el que las fuerzas armadas hayan entendido que no pueden desarrollar todas las funciones por sí mismas, requiriéndose profesionales civiles, especialmente en posiciones administrativas de apoyo o bien de confianza política⁴⁵. La opción preferida en muchos casos ha sido utilizar militares retirados para cubrir muchas posiciones para las que es difícil mantener establemente a un militar en activo. Las ventajas de ser una persona que conoce el medio, y con una experiencia dilatada en el sector ha generado las suficientes confianzas para que este figura se pueda consolidar. Finalmente inmersos en una economía de mercado como la actual se han dado cuenta en el sector defensa que muchos servicios que antes realizaban soldados como los de cocina, limpieza, y otros como los médicos, etc. pueden ser desempeñados con mayor eficacia y economía por empresas externas al sector que son requeridas para desempeñar sus puntuales funciones regularmente.

Finalmente existe el modelo mixto, que es el que se propone como el más probable de cara al futuro en circunstancias de democracias estables. En una sociedad en la que se entiende que la defensa es una política pública, y en la que se debe buscar la mayor eficiencia y eficacia en los servicios, es necesario que se combinen los perfiles profesionales más adecuados en orden a que ello se logre. La externalización de los servicios es útil para determinadas funciones, pero no todas las funciones “no militares” del sector defensa pueden ser externalizadas⁴⁶ siendo importante que se contemple la posibilidad de crear carreras profesionales para no militares en el sector. A que este modelo se desarrolle ayudan voluntades políticas y reflexiones académicas como las manifestadas anteriormente por el ministro chileno Fernández, y por la directora del CHDS Margaret Hayes. Sin embargo éste no será un camino sencillo ya que para que se logre se deben superar problemas presupuestarios –ya que esto requiere dinero-, culturas profesionales hostiles –fundamentalmente por parte de los militares a los que esta opción no les agrada especialmente-, y problemas legales importantes –al tenerse que crear cuerpos funcionariales nuevos no previstos anteriormente-. Como siempre todo dependerá de la voluntad política, y del convencimiento de que con estas medidas se logrará una gestión más eficaz del sector de la defensa en nuestras sociedades.

⁴⁵ Por la idea de que en democracia ha de existir un control civil, que se materializa con funcionarios civiles trabajan en calidad de políticos en el sector defensa.

⁴⁶ En cierto modo el que propone una opción de este tipo está defendiendo la posición de que la función pública se reduzca hasta sus máximos niveles, externalizando todo lo posible. No obstante esto tiene que tener un límite, porque no todos el sector se puede externalizar.