

Mirador de Seguridad

AÑO 1

JULIO - AGOSTO 2004

SUMARIO

**Defensa Pública de la
Defensa como Política
Pública.**

**Formulación y Gestión de
la Política de Defensa de
Nicaragua: Una visión del
Ministerio de Defensa.**

**Gabriel Aguilera:
“La política de defensa
asumida como una política
pública más”.**

**Reformas Institucionales y
Defensa Nacional.**

**Referentes sobre Defensa
Nacional.**

www.ieepp.org

EDITORIAL

No es fácil aventurarse en una iniciativa relacionada con la publicación de material informativo sobre defensa y seguridad en Centroamérica, más aún cuando la existencia misma de nosotros como Instituto es una iniciativa de reciente creación. No es fácil porque los temas de defensa y seguridad no logran institucionalizarse como un área de estudio o análisis en las políticas públicas y porque los ciudadanos se interesan más por aquellos temas que tienen que ver con mejorar sus condiciones de vida y sus capacidades de negociación con su entorno económico y social. No es fácil tampoco porque los centros de investigación al atender y enfocarse en los asuntos que más le interesan a los ciudadanos y ciudadanas han dejado muchas veces de lado aquellos temas que por su naturaleza han sido claves para la consolidación democrática de los países centroamericanos y la sostenibilidad de la gobernabilidad misma. Es por eso que el Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas (IEEPP) pone a disposición de ustedes esta iniciativa que hemos denominado “Mirador de Seguridad”, a través de la cual buscamos proveer de información que contribuya a mejorar las decisiones de políticas públicas en materia de defensa y seguridad.

El boletín “Mirador de Seguridad”, se inserta en una propuesta de trabajo que desde el IEEPP y con el apoyo del National Endowment for Democracy (NED) tiene como objetivo ampliar el debate y mejorar la incidencia de la sociedad civil sobre los temas relativos a la defensa y la seguridad. Es una agenda de trabajo con tres componentes muy específicos que buscan contribuir a i) fomentar la participación ciudadana en la gestión de políticas de defensa seguridad, ii) fortalecer las capacidades legislativas de control y fiscalización sobre este sector, y iii) promover la transparencia de la gestión y la eficiencia presupuestaria del sector defensa.

En los tres componentes, mantenemos clara la idea de estrechar vínculos de trabajo y diálogo con aquellas instituciones del Estado y la sociedad civil que por la naturaleza de sus funciones y su vocación académica están vinculadas a la gestión de políticas en este sector. Nuestra intención es que los tomadores de decisión en colaboración con los y las especialistas que desinteresadamente nos apoyan con su asistencia técnica, sus artículos e ideas seamos capaces de poner en línea el sector defensa y seguridad con el resto de las transformaciones o reformas que muchos Estados latinoamericanos promueven sobre sus instituciones a nivel económico, político y social con el objetivo de promover Estados más eficientes y transparentes. Es por eso precisamente que este primer número lo hemos dedicado al tema de la defensa y la seguridad en las políticas públicas.

Agradecemos desde ya la colaboración y sugerencias que ustedes como lectores puedan aportar a esta pequeña iniciativa que desde Nicaragua y Centroamérica ponemos a su disposición.

El Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas es una organización civil no partidaria y sin fines de lucro dedicada a mejorar y respaldar la participación ciudadana en los asuntos públicos y dar apoyo conceptual y metodológico sobre políticas públicas para el buen gobierno. IEEPP pone especial atención al análisis de los procesos nacionales y regionales que contribuyen al fortalecimiento de la gestión transparente y democrática del Estado.

"Toda democracia considera a la defensa como la respuesta armada a la preservación de las autoridades constitucionales y a la forma de vida de una sociedad nacional. Este principio debe expresarse cotidianamente por medio de la conducción de la política de defensa ajustada a las normas de derecho y debe reproducirse en los diferentes ámbitos de influencia ministerial: la política militar, la política de equipamiento, la política de entrenamiento y las relaciones con las autoridades a cargo de la política exterior".

Defensa pública de la defensa como política pública

*Rut Diamint**

Definiendo políticas de defensa

Luego de varios años de ensayar la democracia debemos reconocer que los gobiernos de los países de la región han sido vacilantes en determinar la capacidad estatal de fijar una política de defensa democrática, co-relacionada con el control democrático de las fuerzas armadas. Este déficit en la formulación de orientaciones menoscaba la fortaleza institucional y la esperada consolidación del estado de derecho. Nos interesa resaltar como postulado inicial que las políticas de defensa no son políticas públicas y que adolecen de deficiencias notables a la hora de conducir al instrumento militar. Antes de detallar algunas de las manifestaciones que nos llevan a afirmar esta premisa queremos hacer una reflexión sobre las peculiares características de las políticas de defensa.

Hay varias definiciones de política de defensa. Por ejemplo John Baylis la define de la siguiente forma: "Política de defensa es más que la capacidad operacional militar. Incluye la dirección política de los recursos defensivos de una nación como un todo, con la perspectiva de asegurar la seguridad nacional, protegiendo los intereses vitales y promoviendo los fines internacionales del estado." ¹

Neville Waites la define como una "función de la política exterior que incluye las percepciones de hostilidad o cooperación en relación con otros estados... La política de defensa está orientada a proveer la cantidad y calidad de fuerza militar que puede necesitarse para cumplir con un propósito de política exterior." ²

Cuando se detalla que es la política de defensa, se apunta a las misiones de cada una de las ramas de las fuerzas armadas, el despliegue, la doctrina, la relación de lo militar con otros objetivos políticos del estado, el presupuesto, el equipamiento, los desarrollos tecnológicos, la inversión y la investigación, los recursos humanos, la educación militar, el entrenamiento, el servicio militar y además, la supervisión civil³. Todos estos elementos se conjugan para proveer de seguridad a la nación, que en la definición de las Naciones Unidas es: "una condición por la cual los estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política o coerción económica, de modo de ser aptos para perseguir libremente su propio desenvolvimiento y progreso". Sin embargo, una definición no alcanza para entender el funcionamiento de una política concreta ni detallar sus falencias. Por más que los componentes de una política de defensa puedan ser determinados por la teoría, su diseño e

implementación corresponden a las características particulares de cada nación.

La defensa en América Latina

Antes de describir el estado de las políticas de defensa en América Latina es básico entender que el déficit de expertos atenta contra la primacía de equipos civiles en la conducción de la defensa, deficiencia que por otra parte, los gobiernos democráticos latinoamericanos dejaron pasar inconsciente y peligrosamente. Las cuestiones de defensa, en el pasado, eran de dominio exclusivo de las Fuerzas Armadas, y en consecuencia, no contemplaron la profesionalización de un equipo civil que pudiera administrar, dirigir y evaluar las políticas del área. Si bien en democracia se han incrementado las tareas de conducción desde la estructura ministerial, las capacidades de los Ministerios de Defensa distan de ser las requeridas para un estado democrático, comprometido con la integración regional y la paz global.

Un requisito para la formulación de la defensa en democracia es que las fuerzas armadas estén subordinadas a las autoridades electas. El control democrático de las fuerzas armadas es un proceso continuo que atraviesa fases conflictivas y otras estables, pero en ambas es necesario reafirmar la conducción civil de la defensa, como atribución natural del estado de derecho. En este contexto, el rol de las fuerzas armadas debe ser profesional, de asesoramiento, orientado exclusivamente a sus capacidades técnicas, excluyendo cualquier forma

de intervención en la toma de decisión política⁴.

La estructura de la defensa en un estado de derecho comprende varios aspectos que nunca están presentes en su totalidad en los estados de la región y aunque formalmente estén expresados en la normativa local, en la práctica no cumplen con estas acciones. Según consta en la mayoría de las Constituciones, se inicia con una cadena de mando clara, que parte del presidente como Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas, y que ejerce sus mandatos a través de un Ministro civil de Defensa. Este mandato está acompañado por el rol del Parlamento, que participa en la determinación de las misiones militares, en la verificación de la implementación de las políticas de defensa, en la asignación del presupuesto para el sector y especialmente, en la atribución de declarar la guerra. El Ministerio de Defensa es la agencia encargada de definir y ejecutar una política de defensa, estipulando las doctrinas de empleo de las fuerzas, fijando el tamaño de las fuerzas, el presupuesto destinado al sector, la operacionalización de las misiones, el tipo de equipamiento que requieren las fuerzas, la educación de sus cuadros y la estructura ministerial.

El Ministerio de Defensa cumple sus objetivos coordinadamente junto a otras agencias del estado, como la Justicia que vela por que los oficiales acaten el cumplimiento de la ley o la Cancillería que proporciona los lineamientos para la acción externa, sin desechar obviamente a Economía que asigna los recursos que "idealmente" deben

"Es una obligación del Estado, el comunicar esta política pública y de promover su conocimiento hacia el resto de la sociedad. Las decisiones en el ámbito de la defensa afectan la vida de los habitantes y la dirección de los recursos públicos. La sociedad tiene como obligación y derecho hacer el contrapeso al poder del Estado y el Estado debe fomentar la participación de las organizaciones de la sociedad civil".

"Tanto en los organismos multilaterales como en el ámbito nacional, la agenda internacional se define tanto en las Cancillerías como en los Ministerios de Defensa, en los Ministerios de Interior, en agencias específicas, como las de programas contra el narcotráfico o la corrupción, con organismos no gubernamentales y con especialistas y consultores internacionales. En este contexto, los Ministerios de Defensa precisan ser dotados de recursos humanos, técnicos y financieros para que acompañen y conduzcan eficiente y congruentemente, las capacidades de defensa de una nación".

ser distribuidos y controlados por la estructura ministerial y no sólo justificados "post facto" por el ministerio, como sucede en la práctica real.

Este es el modelo de conducción democrática de la defensa. Sin embargo, los gobiernos latinoamericanos no dotaron a sus Ministerios de los recursos humanos y organizativos necesarios para que esta Institución favorezca el proceso de consolidación de la democracia. En estados con diferentes márgenes de debilidad, las instituciones no cumplen con su misión y los militares resguardan sus privilegios y prerrogativas.

Los objetivos pendientes

La literatura sobre cuestiones militares presenta un continuo de procedimientos que aseguran la dominación civil democrática. Esta se inicia con la determinación de las autoridades de fijar las líneas políticas de conducción de la defensa, se continúa con la eliminación de la contestación militar en términos stephanianos⁵, sigue con los acuerdos parlamentarios que se traducen en legislación, y finaliza con el establecimiento de una comunidad de defensa, que implica que individuos y organismos tienen responsabilidades legitimadas para la formulación y ejecución de las políticas de defensa⁶.

Sabemos que los estados hoy se enfrentan a enemigos que operan en condiciones diferentes de las que anteriormente se planteaban las fuerzas armadas, sin objetivos políticos identificados y con tácticas que no se neutralizan

a través de un equipo militar. El terrorismo, las migraciones masivas, las cuestiones ambientales no encuentran soluciones directamente en las estructuras militares.

Estas nuevas amenazas tienen un carácter transnacional, y en numerosas ocasiones son infligidas por agentes que no tienen una referencia específica de nacionalidad. Estas novedades generan incertidumbre acerca de cuáles son los mejores recursos y mecanismos estatales para enfrentar esos peligros. Su carácter multidimensional⁷ justifica más plenamente el requerimiento de incluir civiles, de forma más urgente de lo que se planteaba en el decenio pasado.

Los Ministerios de Defensa no han sido agentes de formulación de estrategias de defensa, no han planteado doctrinas de empleo de las fuerzas, por lo cual, hoy se cuenta con fuerzas armadas y de seguridad que se reproducen automáticamente sobre la base de las características que fueron desarrollando en sus orígenes. Nos referimos, nuevamente, a la carencia de un sistema de política de defensa como política pública.

En Estados desarrollados, con un alto grado de sofisticación institucional y con una vigorosa participación de organizaciones de la sociedad, tanto autoridades como la ciudadanía permanentemente revisan los desafíos que presenta el control de las fuerzas armadas. Actualmente, el regreso al más puro realismo en Estados Unidos reavivó el interés por analizar la autonomía militar. Investigadores

como Peter Feaver, quien afirma que las relaciones cívico-militares no sólo importan en situaciones de crisis o de un potencial golpe de estado; o periodistas como Dana Priest⁸, quien señala que el gobierno norteamericano está crecientemente dependiendo de sus Fuerzas Armadas, debido a que los militares llenan un vacío ante las indecisiones de la Presidencia, la ausencia de directivas por parte del Departamento de Estado o las distracciones del Congreso, están en definitiva alertando sobre el creciente poder de los militares norteamericanos para participar en la toma de decisión estatal.

En consecuencia, es rotundamente más necesario que países que atravesaron largos períodos de dictaduras y gobiernos militares, acentúen sus recursos para sostener y mejorar la construcción democrática. El concepto de democracia da por

sentado que los gobernantes son los representantes del pueblo y que es el pueblo quien tiene el poder supremo, por ello, ningún sector del estado puede estar excluido de su control. Pero además, es hora de que los gobernantes, ante tantas crisis políticas, sociales y económicas latinoamericanas, encaren con absoluta responsabilidad el ejercicio de sus funciones. Entre ellas, la obligación que las instituciones ejecutivas cumplan con su objetivo, ejerciendo la conducción de las políticas que la sociedad asigna y espera de sus mandatos.

La defensa, como las otras políticas estatales, es una política pública orientada a lograr el progreso y la seguridad de los habitantes, por medio de sus instituciones, que son bienes públicos, y por medio de su finalidad, que es proveer al bienestar de la población.

* Profesora de la Universidad Torcuato Di Tella y de la Universidad Degli Studi de Bologna, Representación Buenos Aires. Investigadora del Programa Creando Comunidad en las Américas, Woodrow Wilson International Center y asesora del Ministerio de Defensa argentino.

1. John Baylis, *British Defence Policy in a Changing World*, (London, Croom Helm, 1977), pp. 13-14.

2. Neville Waites, "Defence Policy: the historical context," in Jolyon Howorth and Patricia Chilton, editors, *Defence and Dissent in Contemporary France* (Kent, New York, Croom Helm - St. Martin Press, 1984), p. 27.

3. Neville Waites, *Defence Policy: the historical context*; and Michael Dillon, "Recurring dilemmas and decision-making for Defence," in John Baylis, *British Defence Policy in a Changing World*, (London, Croom Helm, 1977), pp. 208-209.

4. Eliot Cohen, *Citizens and Soldiers: The Dilemmas of Military Service* (Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1985) y Alfred Stepan, *Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone*, Princeton, NJ: University Press, 1988.

5. Alfred Stepan, *Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone*.

6. Rut Diamint, *Democracia y Seguridad en América Latina*, (Buenos Aires, Nuevohacer-GEL, 2002). Ver también www.decaf.org.

7. Mary Kaldor, *Las nuevas guerras. Violencia organizada en la era global*, (Barcelona, Kriterion-Tusquets, 2001), caps. 1 y 5.

8. Ver por ejemplo, Dana Priest, *The Mission: Waging War and Keeping Peace with America's Military*, (New York, W.W. Norton & Company, 2003) Peter D. Feaver, *Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations*, (Cambridge, MA, Cambridge University Press, 2003).

El destacado académico Guatemalteco compartió con "Mirador de Seguridad" sus observaciones sobre el alcance de la defensa nacional como política pública en nuestra región centroamericana.

Gabriel Aguilera :

“La política de defensa debe ser asumida como una política pública más, es decir una acción del Estado para complementar una función de proveer un bien colectivo”.

Para Gabriel Aguilera, guatemalteco y uno de los más destacados y prolíficos académicos centroamericanos existen condiciones objetivas para ir definiendo en América Central

políticas públicas en las áreas de defensa y seguridad. Indica que los marcos generales son positivos, en buena medida resultado de los procesos de paz y democratización que tuvieron lugar en

la década de los años 90. Apunta por ejemplo que es evidente que hay una consolidación del poder civil que se expresa en todos los países centroamericanos que tienen fuerzas armadas, “en varias de esas naciones los Ministros de la Defensa son civiles, los presupuestos militares son objeto de escrutinio por la opinión pública, el tamaño de las fuerzas armadas y sus presupuestos se han reducido, las policías se han separado del control militar, el servicio militar obligatorio ha sido sustituido por reclutamiento voluntario. Pese a ello, la formulación de políticas de la defensa no se ha concluido. Solamente un país (Guatemala) cuenta ya con Libro Blanco. En las otras naciones ese objetivo y otros de los que constituyen la construcción de una política de defensa están en proceso”.

Sobre el tratamiento de la defensa nacional y la seguridad como política pública es enfático al señalar que desde todo punto de vista la política de defensa debe ser asumida como “una política pública más, es decir una acción del Estado para cumplir una función de proveer un bien colectivo”. Aunque por su naturaleza misma la defensa nacional deba tener un tratamiento de mayor reserva, indica que no obstante sigue siendo una política pública y así debería entenderse. Para Aguilera es vital que el liderazgo político entienda esta visión, más aún cuando ha sido costumbre que en el pasado los temas de defensa han sido considerados como asuntos de confidencialidad en su totalidad.

Aguilera indica que la gestión de reformas al sector defensa y seguridad como marco de

políticas públicas son menos incipientes de lo que se piensa, y es evidente que en la región se trata de un proceso con diversos niveles de progreso. Precisa que en El Salvador y Guatemala las negociaciones de paz y la modernización en Nicaragua tuvieron como efecto impulsar decursos de reconversión militar, a lo cual también se unió Honduras. “Esa reconversión incluye consideraciones sobre la defensa como una política pública, tal como se reconoce en diversos documentos oficiales de esos gobiernos, pero como se indicó anteriormente, lo que actualmente se considera un paso necesario como es el diseño de Libros Blancos elaborados con participación de la sociedad civil, para originar así “comunidades de la defensa” no se ha completado más que en Guatemala”. Para este destacado académico, el hecho que Centroamérica, actúe cada vez más con una visión regional a través del Sistema de Integración Centroamericano, SICA, que tiene un subsistema de seguridad y defensa normado, consolida una visión estratégica para ir avanzando en la formulación de políticas públicas de defensa y seguridad.

Recalca que particularmente en el caso de Guatemala la Mesa de Defensa del Ministerio de la Defensa, que produjo el Libro Blanco, continúa elaborando los elementos que constituyen la Política de Defensa. “Actualmente ha concluido la parte axiológica de la Doctrina Militar y está iniciando el trabajo sobre la Ley de Defensa. Esa Mesa integra a representaciones de la sociedad civil, gobierno y las fuerzas armadas”. En Guatemala, estas iniciativas van acom-

pañadas de otras que tienen con temas sensibles como es el de la reconversión militar. El gobierno de Berger por ejemplo ha tomado la decisión de profundizar la reducción de efectivos y presupuesto del Ejército, incluso más allá de lo recomendado en los Acuerdos de Paz, aunque es un ejemplo claro de lo que el país hace en términos de reconversión militar. Según Aguilera esto debe entenderse como una parte de la reconversión militar, aunque no toda. “Se complementa con la reforma de la educación militar y precisa recursos económicos para el reequipamiento y redespigue de efectivos, en atención al objetivo de obtener una fuerza militar moderna, más pequeña pero más eficiente y apta para movilizaciones rápidas en cualquier punto del territorio, así como para elevar la posibilidad de participación en operaciones internacionales de paz. De especial necesidad es la potenciación de los materiales para las armas aérea y marítima, en vista de los requerimientos de apoyo a la intercepción de rutas del crimen internacional organizado”.

Concluye señalando que para el caso guatemalteco las líneas generales de la reforma al sector seguridad están contenidas en el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, parte de los convenios de la paz. Muchas de esos compromisos penden de cumplirse. Se espera que la reciente integración del Consejo Asesor de Seguridad, un ente civil que prestará asesoría al Presidente de la República en la materia, va a colaborar a ese cometido.

Formulación y Gestión de la Política de Defensa de Nicaragua: Una visión desde el Ministerio de Defensa

*Carlos Arroyo Borgen**

Un análisis exhaustivo de la historia de la administración pública latinoamericana, demostraría sin duda que una de las principales características en los gobiernos de la región, ha sido la ausencia de procesos institucionalizados tendientes a la elaboración de políticas que orienten y regulen de forma planificada la gestión y el gasto gubernamental en los distintos ámbitos de la acción pública, entre ellos el sector defensa.

La formulación de una política de defensa tradicionalmente ha representado un tema exótico, irrelevante y reservado en la mayoría de los países del continente. Esta realidad ha sido motivada, entre otros factores, por: la errónea percepción de que los temas de defensa son materia propia de los militares, el casi inexistente interés por parte de la sociedad civil de participar en el debate y la discusión de aquellos aspectos relativos a la defensa, la prioridad excesiva que el liderazgo político latinoamericano ha concedido a la agenda económica y social en detrimento de los asuntos de defensa, y la desconfianza del estamento militar respecto de la inclusión de civiles en los procesos decisionales en materia de defensa. No obstante, las demandas de modernización del Estado y, consecuentemente, de la gestión pública, exigen con cierta lógica la elaboración de instrumentos que permitan ordenar coherentemente

las acciones del gobierno en todas aquellas áreas que requieran de su intervención, ello con la finalidad no sólo de facilitar la toma de mayores y mejores decisiones políticas y técnicas en espacios de tiempo relativamente cortos, sino también con el objetivo de disponer de un referente mínimo para evaluar las metas alcanzadas y la efectividad de las mismas, así como para medir sobre la base de criterios objetivos la eficiencia del gasto público en un determinado sector. En pocas palabras, la modernidad gubernamental requiere, por un lado, de la existencia de políticas públicas debidamente explicitadas y, por el otro, de la capacidad de conducción necesaria para implementarlas de manera eficaz, eficiente y transparente. De esta realidad no escapa el sector defensa.

En el caso de Nicaragua, el Ministerio de Defensa por delegación del Presidente de la República y en atención a las competencias que la ley le confiere (Arto. 20, inciso a), Ley 290), se ha dado durante el presente año a la tarea de formular la Política de Defensa Nacional, labor para cual hemos contado con la necesaria participación del Ejército de Nicaragua. En ese sentido, la conformación de un equipo técnico civil-militar ha sido el primer gran paso en la búsqueda de este objetivo nacional, como es dotar a nuestro país de una Política de Defensa de Estado, y no de Gobierno, capaz de asegurar la protección y vigencia de los intereses y objetivos

"La formulación de una política de defensa tradicionalmente ha representado un tema exótico, irrelevante y reservado en la mayoría de los países del continente. Esta realidad ha sido motivada, entre otros factores, por: la errónea percepción de que los temas de defensa son materia propia de los militares, el casi inexistente interés por parte de la sociedad civil de participar en el debate y la discusión de aquellos aspectos relativos a la defensa, la prioridad excesiva que el liderazgo político latinoamericano ha concedido a la agenda económica y social en detrimento de los asuntos de defensa, y la desconfianza del estamento militar respecto de la inclusión de civiles en los procesos decisionales en materia de defensa".

nacionales a través de una acción pública conceptual, metodológica y estratégicamente coherente, que se corresponda con el marco institucional y legal que actualmente rige la defensa nacional, así como con los criterios de racionalidad y eficiencia presupuestaria.

El estudio razonado de los diferentes escenarios de la defensa, tanto a nivel internacional, hemisférico, como regional, constituyen el punto de partida en el proceso de elaboración

"En vista que su conceptualización, aplicación y resultados trascienden períodos que van más allá de la temporalidad de un gobierno, la Política de Defensa debe considerarse una Política de Estado. En consecuencia, su formulación pasa por el consenso de las fuerzas políticas y sociales del país, a fin de asegurar una condición de legitimidad básica para su implementación efectiva".

de la Política de Defensa Nacional, pues del análisis político-estratégico resultante de dicho estudio, deriva la identificación y enumeración de los riesgos y amenazas que ponen en peligro la seguridad del Estado y sus intereses vitales y periféricos. Sobre la base de esta información previa, se determinan las estrategias de respuesta del Estado de Nicaragua a tales riesgos y amenazas, en función de los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta nuestro país.

En vista que su conceptualización, aplicación y resultados trascienden períodos que van más allá de la temporalidad de un gobierno, la Política de Defensa debe considerarse una Política de Estado. En consecuencia, su formulación pasa por el consenso de las fuerzas políticas y sociales del país, a fin de asegurar una condición de legitimidad básica para su implementación efectiva. Al respecto, corresponde al Ministerio de Defensa la conducción de un proceso participativo e incluyente que brinde la oportunidad a los diversos sectores de la sociedad nicaragüense de plantear sus demandas, inquietudes y perspectivas en torno a la defensa nacional. Sin embargo, concierne igualmente al Ministerio de Defensa determinar el momento apropiado para hacer público, aunque no publicitado, dicho proceso. Considerando que no hay una suerte de regla universal a seguir, esta decisión responde a las realidades de cada país y a la experiencia que sobre el particular resuelve construir.

Por otra parte, uno de los desafíos que plantea la elaboración y gestión de la Política de Defensa es dejar claramente definida su imprescindible articulación con la Política Exterior, ya que ambas tienen por objeto el resguardo y preservación de los más altos intereses del Estado, resultando por tanto en la complementariedad de sus decisiones y acciones. Asimismo, es imperativo enfatizar en la correspondencia necesaria entre la Política de Defensa y la Política Económica, sobretodo si acotamos dos consideraciones importantes: primero, la Política de Defensa para su ejecución debe tener una

traducción presupuestaria, es decir, para producir el bien público "defensa nacional", el Gobierno requiere invertir una cantidad de recursos determinada; segundo, la Política Económica establece los niveles de recursos que el Gobierno podrá disposición del sector defensa para generar el bien público referido.

Finalmente, de la Política de Defensa se desprende la Política Militar, la cual es esencialmente técnica y tiende a garantizar e incrementar la eficiencia de la Fuerzas Armadas partiendo de su organización, funcionamiento, tradición, doctrina y valores. En ese sentido, la Política de Defensa de Nicaragua no puede si no apuntar a continuar profundizando el proceso de profesionalización del Ejército de acuerdo a las circunstancias actuales, con capacidad de disuasión real y de respuesta rápida en el cumplimiento de sus tareas de defensa nacional.

En definitiva, la formulación y gestión de la Política de Defensa es una demanda ineludible para el Estado Moderno y nos compromete a todos como nicaragüenses guiados por criterios de pluralismo, visión de futuro, profesionalismo y transparencia; y unidos bajo la debida conducción civil representada por el Ministerio de Defensa.

** Carlos Arroyo Borgen es Director General de Políticas de Defensa en el Ministerio de Defensa de Nicaragua.*

Reformas Institucionales y Defensa Nacional

*Javier Meléndez Q.**

Conceptual y administrativamente se asume cada vez más que la Defensa Nacional trasciende largamente la cuestión militar, al enfatizarse que la planeación de la defensa es un ámbito esencialmente político que compromete a toda la nación.

Desde esta perspectiva, la literatura especializada en asuntos de defensa plantea que en un Estado moderno, el debate sobre la cuestión civil militar y los asuntos de defensa no se centran ya sobre la intervención de los militares en la política o cómo asegurar que la profesión militar -- sometida al control civil -- no entre en contradicción con la democracia, si no, en como mejorar y perfeccionar, desde una concepción moderna de Estado, la administración de los recursos para la defensa, incluyendo la esfera militar. Se habla entonces del estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus políticas públicas¹.

En este sentido, los operadores de políticas públicas y especialistas en temas de defensa conciben cada vez más la defensa y la seguridad como un asunto de política de Estado, donde se define la función de defensa frente a posibles amenazas y, a su vez, se determina una política sectorial que asegura la reproducción y viabilidad estratégica del Estado

como unidad libre, soberana y estable.

Esta concepción supondría la definición del Estado que queremos: metas, organizaciones, funciones y procesos, y por sobre todo la definición de una política de defensa que dependa de la autoridad del Estado democráticamente electa y que inequívocamente garantice efectivos y eficientes sistemas de control para asegurar la transparencia y legitimidad de la conducción de la defensa desde la esfera civil.

Pero también depende de la capacidad de los estados para formular políticas públicas, y a la vez a la capacidad de construir las instituciones que sean capaces de asegurar a los ciudadanos que el Estado, al que ellos y ellas han delegado su representación y administración de los bienes públicos a través del voto, es capaz de administrar con eficiencia y transparencia dichas políticas, sean de defensa, económicas o educativas.

La construcción de institucionalidad a nivel del Estado

El tema de la construcción de institucionalidad a nivel del Estado es en realidad un asunto reciente.

"...la literatura especializada en asuntos de defensa plantea que en un Estado moderno el debate sobre la cuestión civil militar y los asuntos de defensa no se centran ya sobre la intervención de los militares en la política o cómo asegurar que la profesión militar, sometida al control civil, no entre en contradicción con la democracia, si no, en como mejorar y perfeccionar desde una concepción moderna de Estado la administración de los recursos para la defensa, incluyendo la esfera militar. Se habla entonces del estudio de la gestión de la defensa, su administración y sus políticas públicas".

"En junio del 2004 John Williamson, veterano investigador del Institute for International Economics y conocido mundialmente como el artífice intelectual del vapuleado consenso de Washington enfatizaba que "la conclusión de las reformas de "primera generación" debería ir acompañada por una agresiva implementación de reformas de "segunda generación", una serie de medidas para mejorar las instituciones públicas latinoamericanas, tales como los sistemas de justicia, las burocracias, los sectores financieros y los sistemas políticos".

En la segunda mitad de los años noventa, Moisés Naim, entonces asesor del Banco Mundial, acuña el término de "reformas de primera generación" a aquellas políticas que implementaban los países latinoamericanos desde finales de los años 80, para reducir la inflación, liberar los sistemas de precios, reducir los déficit fiscales y trasladar al mercado aquellas funciones o servicios del Estado que en principio se asumen pueden ser manejadas con mejor y mayor racionalidad por el sector privado.

Uno de los objetivos centrales de estas reformas era por sobre todo desarrollar las condiciones para asegurar un esquema de economía de mercado, anteponiendo fuertes reformas a las abultadas y poco eficientes burocracias estatales, y con ello a sus anquilosados sistemas de organización y gestión. Eran reformas de corte típicamente macroeconómico.

Más adelante, específicamente en el año 2000 el Banco Mundial presenta ante el establishment de la cooperación internacional para el desarrollo, el documento "Reformando las Instituciones Publicas y Fortaleciendo la Gobernabilidad"². Dicho reporte, que era la conclusión de años de estudio y análisis del impacto de las reformas de primera generación sobre el sector público y del por qué del fracaso de estas reformas en construir estados más modernos y eficientes, indicaba enfáticamente sobre la idea de modernización del Estado y de la necesidad de promover profundas reformas en áreas claves que se vinculaban

a la construcción de instituciones aptas para administrar y operar políticas públicas fundamentadas en criterios de eficiencia, eficacia y transparencia estatal.

En junio de 2004, John Williamson, veterano investigador del Institute for International Economics y conocido mundialmente como el artífice intelectual del vapuleado consenso de Washington enfatizaba que "la conclusión de las reformas de "primera generación" debería ir acompañada por una agresiva implementación de reformas de "segunda generación", una serie de medidas para mejorar las instituciones públicas latinoamericanas, tales como los sistemas de justicia, las burocracias, los sectores financieros y los sistemas políticos³.

De hecho entre 2000 y 2003, el Banco Mundial comenzó a apoyar una serie de iniciativas de reformas y modernización del sector público estatal que cruzan amplias áreas como los servicios civil y administrativos, el sector judicial, la activación y fortalecimiento de instancias de rendición de cuentas como las legislaturas, gobiernos locales y el apoyo a agencias y organizaciones anticorrupción dentro del Estado mismo y la sociedad civil.

Lo novedoso de las propuestas que surgen de las instituciones financieras de Washington D.C. es el énfasis que se da desde entonces al tema del grupo de reformas de segunda generación, entendidas estas como aquéllas políticas que buscan la creación y fortalecimiento de instituciones públicas para facilitar más

crecimiento económico y mejor distribución del ingreso.

La idea que se desprende es que si a nivel del Estado se diseñan y operan instrumentos de chequeos y contrapesos se fomenta una burocracia más racional, transparente y eficiente, lo que redundará en una mejor gobernabilidad que favorece las condiciones para un crecimiento económico más inclusivo.

Es así que instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Fondo Monetario Internacional y el mismo Banco Mundial comienzan a abrir espacios dentro de sus opulentos edificios no solo ha reconocidos economistas, sino también a destacados (y no tan destacados también) especialistas en temas de gobernabilidad. Se trataba ahora de compartir con expertos ideas y propuestas que pudieran dar luces de cómo operar procesos de gestión y organización que social y políticamente viabilizaran la posibilidad de que los ciudadanos dispusieran de instituciones de Estado más eficientes, eficaces, transparentes y abiertas al escrutinio público.

Los expertos también comenzaban a poner atención en las experiencias locales de participación ciudadana para un mejor gobierno, y la forma en que dichas experiencias podían ser transportadas u homologadas a nivel de diseño de políticas públicas.

Desde entonces, mucho se ha avanzado mucho en lo que se en la institucionalización de un sistema de chequeos y

contrapesos a nivel del Estado. Los ciudadanos y ciudadanas hoy en día participan más y de mejor manera en la formulación y seguimiento de políticas públicas, y los funcionarios -electos y no electos- también entienden cada vez ms que deben rendir cuentas de lo que hacen y dejan de hacer en la administración pública. Aunque no exento de contradicciones y con todavía mucho por avanzar, los ciudadanos y ciudadanas en Centroamérica disponen de mejores y ms condiciones para hablar e incidir en los funcionarios públicos sobre la política educativa, de medio ambiente e inclusive fiscal o tributaria, y como contraparte los gobernantes y oficiales del sector público asumen cada vez más que las políticas públicas necesitan de más consensos para su formulación e implementación.

La Defensa Nacional en las Políticas Públicas

La realidad descrita en los párrafos precedentes sobre las transformaciones operadas en el sector público -y que no niego se acerca a un optimismo que puede ser para algunos excesivo- no ocurre plenamente a nivel de la gestión de aquellas políticas, o al menos planes que se vinculan a la defensa nacional.

En Centroamérica, a excepción de Nicaragua que desde hace 7 años ha habilitado un Ministerio de Defensa civil, es aún incipiente la burocracia estatal con capacidad de operar desde la gestión

"Aunque no exento de contradicciones y con todavía mucho por avanzar, los ciudadanos y ciudadanas en Centroamérica disponen de mejores y más condiciones para hablar e incidir en los funcionarios públicos sobre la política educativa, de medio ambiente e inclusive fiscal o tributaria, y como contraparte los gobernantes y oficiales del sector público asumen cada vez más que las políticas públicas necesitan de más consensos para su formulación e implementación".

"El liderazgo político centroamericano ha carecido de voluntad política para consolidar instituciones que sean capaces de administrar los desafíos que implica la gestión civil y democrática de las políticas de defensa y seguridad".

civil y como expresión del liderazgo político democráticamente electo la defensa nacional como política pública; ni en su formulación, ni en su administración. El papel de los Parlamentos es dramáticamente pobre, y exceptuando el caso de Guatemala, la participación de la sociedad civil como generadora de debate y de propuestas de políticas públicas sobre los asuntos de defensa es inexistente. El tema de los balances y contrapesos sobre las decisiones que se operan al nivel de la defensa nacional aun se mantiene en el rincón de las reformas pendientes a nivel de los Estados centroamericanos.

No obstante, hechos concretos que tienen que ver por ejemplo con que los ejércitos centroamericanos han dejado de tener un peso evidente sobre la estructura y la gestión política de nuestros países, que cada vez más los líderes de la región enfatizan en la necesidad del fomento de medidas de confianza mutua, que los centroamericanos definitivamente vivimos en condiciones de paz y tranquilidad ahora envidiable en otras regiones del mundo, y de los importantes avances en la desmilitarización de la región; el liderazgo político centroamericano ha carecido de voluntad política para consolidar instituciones que sean capaces de administrar los desafíos que implica la gestión civil y democrática de las políticas de defensa y seguridad.

Aunque aún son muy contados los operadores de las agencias internacionales de cooperación técnica que entienden el tema de la necesidad de rendición

de cuentas y de eficiencia en la gestión de las instituciones encargadas de formular y ejecutar las políticas y planes del sector defensa, el panorama es positivo en tanto hoy en día hay mas académicos y organizaciones que trabajan y relacionan los principios fundamentales de las reformas del Estado, con la construcción de instituciones eficientes y transparentes capaces de formular y fiscalizar los asuntos de defensa y seguridad como elemento calve para la consolidación democrática en Centroamérica.

** Javier Meléndez Q. es Director ejecutivo del Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas.*

1. Carlos Barrachina Lisón. La Participación de Civiles en los Ministerios de Defensa. 2003.

2. Título original: "Reforming Public Institutions and Strengthening Governance"

3. "Revista del Banco Interamericano de Desarrollo": ¿Un nuevo consenso? El clamor contra el "Consenso de Washington". 16 de junio 2004.

REFERENTES SOBRE DEFENSA NACIONAL

LA DEFENSA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Dr. Rodrigo Atria Asesor del Gabinete Ministerial de Chile.

- «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».
- «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».

Doctor Gustavo Suárez Pertierra. Ex Ministro de Defensa de España.

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».
- «La Estrategia Militar es una propuesta de las Fuerzas Armadas para ejecutar los aspectos de la política de defensa que a ellos compete».

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».

"En el año 2002 se desarrolló en Quito, Ecuador un seminario sobre Políticas de Defensa que convocó a una veintena de destacados académicos y funcionarios de alto nivel de los ministerios de defensa y fuerzas armadas de nuestro Hemisferio. En esa oportunidad se analizaron los referentes institucionales y desafíos para que los países latinoamericanos avanzaran a nivel de sus Estados en la formulación de políticas de defensa. A continuación algunos de los comentarios que los especialistas desarrollaron sobre el concepto de defensa como política pública, la participación ciudadana en su gestión, y el Libro Blanco como instrumento de fundamentación de la defensa nacional".

POLÍTICAS DE DEFENSA Y PARTICIPACIÓN CUIDADANA.

***Almirante Hugo Unda. Ministro de
Defensa Nacional del Ecuador***

- «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».

***Dra. Margaret Daly Hayes Ex
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 provea los ciudadanos». De ahí que estos últimos tengan la obligación de participar activamente en la elaboración y evaluación de las políticas».

LAS POLÍTICAS DE DEFENSA Y LIBROS BLANCOS.

***Profesor Juan Rial. Investigador
internacional uruguayo. Miembro
de la Junta Directiva de RESDAL***

- 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. Adrián Bonilla. Subdirector de
FLACSO***

- «El Libro Blanco no es 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».

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

- «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».

Fuente original en: "Memorias sobre Políticas de Defensa". Seminario Internacional Políticas de Defensa. Realizado en Quito Ecuador del 20 al 23 de Mayo del 2002.

<http://www.libroblancoecuador.org/compedioseminariointdef1.htm>



Consejo Editorial:

Carlos Barrachina
Valdrack Jaentchske
Nicole Mlade
Javier Meléndez
Mario Humberto Meza
Deborah Ullmer

Redacción y Edición:

Mario Humberto Meza
Javier Meléndez

**Colaboradores para
esta edición:**

Carlos Arroyo
(Nicaragua)
Rut Diamint
(Argentina)
Gabriel Aguilera
(Guatemala)

Diseño y Diagramación:

Pablo Danilo Téllez

Con el auspicio del :



**National Endowment
for Democracy**

Supporting freedom around the world