

TEMA VI. LOS RECURSOS DE LA DEFENSA

La función defensa del Estado requiere de los medios adecuados, y también de los recursos necesarios para el cumplimiento de las misiones constitucionales. Los recursos básicos son los humanos y los financieros; ambos deben insertarse en el proceso de transformación y modernización que experimenta el Estado en general y el sector de la defensa en particular.

Además de contar con el recurso humano para el cumplimiento de sus misiones son necesarios los recursos financieros, dentro de las limitaciones presupuestarias del Estado, para propiciar un desempeño institucional profesional, oportuno y eficiente.

Para el cumplimiento de lo anterior se requiere contar con instrumentos legales, como la Ley del Servicio Militar, que permitan la aplicación de la reforma constitucional que estableció el servicio militar en forma voluntaria en tiempos de paz, bajo la modalidad de un sistema educativo, social, humanista y democrático. También se necesita un Código Militar moderno, que recoja nuevas regulaciones, normas y procedimientos que orienten el desempeño militar.

La institucionalidad de la defensa asume la transparencia en el manejo presupuestario, igual que cualquier otra institución del Estado, para lo cual se ha adoptado el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI) y se están desarrollando las instancias adecuadas de transparencia, control y rendición de cuentas.

A. LOS RECURSOS HUMANOS DE LA DEFENSA

1. Personal para la defensa

a. Caracterización conceptual

1) Estado militar

Es la situación jurídica de los integrantes de las Fuerzas Armadas, basada en el conjunto de deberes y derechos establecidos por las leyes y reglamentos militares.

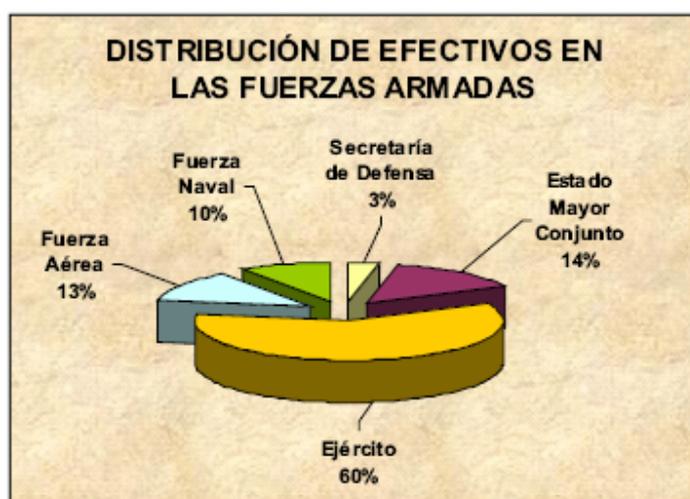
2) Principales obligaciones del estado militar

El ciudadano o ciudadana que ingrese a las filas de las Fuerzas Armadas tendrá los siguientes deberes esenciales impuestos por el estado militar:

- a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República y acatar las leyes y reglamentos militares;
- b) Sujetarse a la disciplina y justicia militar;
- c) Ejercer el mando y las facultades disciplinarias para cada grado y cargo, de acuerdo a las disposiciones legales;
- d) Desempeñar los cargos, funciones y comisiones del servicio ordenada por la autoridad competente;
- e) Aceptar los cargos, funciones, o empleos ajenos a la actividad militar, previa autorización de la autoridad competente; y,
- f) Aceptar el nombramiento y distinciones militares concedidas por autoridad competente de acuerdo a las necesidades y disposiciones legales.

b. Situación actual de los efectivos

Honduras tiene una población estimada de 7,028,400 habitantes; las Fuerzas Armadas están conformadas por 11,895 efectivos que equivalen al 0.17% del total de la población. El Ejército tiene 7,113 efectivos incluyendo 561 oficiales; la Fuerza Aérea 1,527, con 159 oficiales; la Fuerza Naval 1,140, con 89 oficiales; la Secretaría de Defensa 396, con 36 oficiales; y el Estado Mayor Conjunto 1,719, con 379 oficiales.



c. Sistema de ingreso a las Fuerzas Armadas

Los ciudadanos hondureños ingresan a las Fuerzas Armadas en las categorías siguientes:

- 1) Cadetes de las Academias Militares nacionales y extranjeras
- 2) Estudiantes de los Centros de Formación de Suboficiales
- 3) Estudiantes de los Centros de Formación Técnica
- 4) Personal de Tropa
- 5) Personal Auxiliar

d. Participación de la mujer en la defensa

En nuestro país la defensa demanda el concurso de todos los hondureños y hondureñas, lo que ha motivado el ingreso creciente de la mujer a las Fuerzas Armadas y su participación en las diversas categorías de la estructura orgánica, tales como:

- a) Oficiales de las armas, cuerpos y servicios;
- b) Oficiales Auxiliares en Justicia Militar, Relaciones Públicas, Sanidad Militar y Administración;
- c) Cadetes y estudiantes;
- d) Suboficiales egresadas de escuelas de formación en las armas, cuerpos y servicios;
- e) Tropa (prestando su servicio militar voluntario); y,
- f) Auxiliares y técnicos



La presencia de la mujer en las Fuerzas Armadas obedece también a la demanda de igualdad de derechos y de oportunidades. En la actualidad, el personal femenino asciende a 1,515 y ocupa el 12.9% del total de efectivos de las Fuerzas Armadas, desempeñándose en unidades de combate, apoyo de combate, apoyo de servicio de combate y actividades administrativas. La mujer empieza a ocupar un importante lugar dentro de la Secretaría de Defensa. Del total de mujeres, el 13 % se encuentra en el Estado Mayor Conjunto; el 45% en el Ejército; el 10% en la Fuerza Aérea; el 10% en la Fuerza Naval y el 22% en la Secretaría de Defensa.

2. Servicio Militar

La obligatoriedad del servicio militar aparece en varias Constituciones Políticas, desde su reconocimiento en la Reforma Liberal de 1876 y su inclusión en la Constitución de 1880.

La Constitución Política de 1982 estableció el servicio militar obligatorio en su artículo 276; la obligación de defender la Patria en el artículo 38, y el deber de cumplir con el servicio militar en el artículo 40. En estos artículos se trataba de garantizar que todos los ciudadanos comprendidos en la edad de prestación del servicio militar, estuviesen prestos y disponibles para ser llamados a las filas militares y defender la Patria cuando ésta lo requiriera.

En 1995, el Congreso Nacional, a iniciativa del Poder Ejecutivo, mediante decreto 65-95 del 26 de marzo de 1995, reformó el artículo 276 de la Constitución de la República y estableció el Servicio Militar en forma voluntaria en tiempos de paz, bajo la modalidad de un sistema educativo, social, humanista y democrático, y le otorgó al Estado la facultad de llamar a filas de conformidad con la Ley del Servicio Militar. Una nueva ley fortalecerá el Servicio Militar voluntario estableciendo incentivos que motiven el ingreso y permanencia de los jóvenes en las Fuerzas Armadas.

3. Código Militar

El Código Militar es la normativa jurídica que regula el fuero militar o fuero de guerra; su propósito

fundamental es tipificar los delitos y faltas de orden penal militar, estableciendo las penas y los procedimientos mediante los cuales éstos deberán ser juzgados y castigados. Es un fuero diferente en razón de la especificidad que representa el campo militar en el cual, además de proteger los bienes jurídicos normalmente conocidos, incluye la protección de la disciplina militar que, junto a la jerarquía, constituyen los pilares en los cuales se sustentan los institutos armados. De ahí la característica de que las penas sean normativas y ejemplarizantes en relación al fuero común, de manera que los miembros militares mantengan la firme idea de que tanto la disciplina como la jerarquía deben ser respetadas por todos, en cualquier escala en que se encuentren.

El Código Militar vigente establece todo un procedimiento que respeta los principios del debido proceso, derecho a la defensa y presunción de inocencia.

La modernización del Estado requiere la formulación de un nuevo Código que regule el fuero de guerra, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y que sea congruente con el procedimiento oral y público, manteniendo su carácter ejemplarizante en función de la protección de la disciplina militar. Algunos aspectos relevantes de lo que debe ser este nuevo Código se resumen de la siguiente manera:

- a. Cambio del sistema inquisitivo a los juicios orales y públicos, adoptando las figuras del juicio abreviado;
- b. Tipificación de los delitos militares de acuerdo a lo establecido en el artículo 90 de la Constitución de la República;
- c. Inclusión de nuevas figuras delictivas e infracciones disciplinarias;
- d. Nuevas figuras de magistrados y fiscales militares, y jueces de instrucción militar; y,
- e. Nuevo proceso para las faltas penales.

El nuevo Código Militar modernizará el sistema de justicia militar, desarrollando el fuero de guerra, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República, con la participación de todas las instituciones operadoras de justicia en nuestro país y el concurso de la sociedad.

B. LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LA DEFENSA

1. Economía y defensa

La defensa es un bien público que sólo puede ser proveído por el Estado por ser una función primaria e indelegable. Es un bien público por excelencia ya que, a diferencia de lo que ocurre con otros bienes, no existe rivalidad en su consumo.

La Economía de defensa trata sobre la mejor forma posible de asignar recursos para brindar protección a la nación. Las situaciones político-estratégicas son cambiantes e impredecibles, hoy podemos estar en paz y mañana producirse un conflicto de intereses que escale rápidamente hacia formas extremas del uso de la fuerza. Y aunque es muy difícil que un conflicto de esta naturaleza perdure, en el caso de producirse, es imprescindible que el Estado posea los medios para hacerle frente en el ámbito jurídico, diplomático y militar.

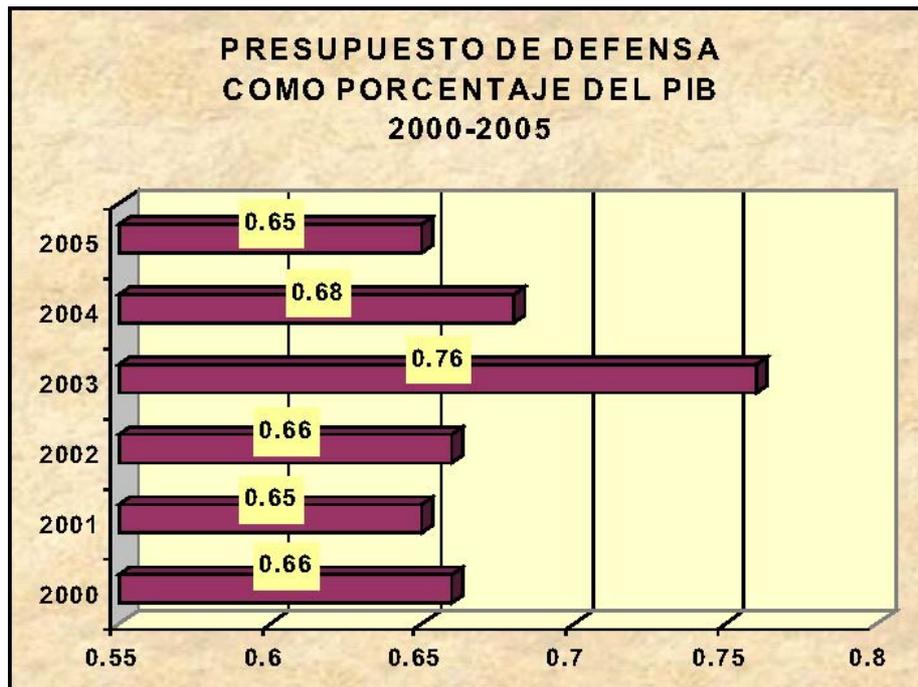
Lo anterior plantea la necesidad de un esfuerzo permanente en la actualización de la doctrina, en avances tecnológicos y científicos del campo militar, equipamiento, educación y capacitación de cuadros. La justificación principal del gasto militar es su aporte a la seguridad y estabilidad nacional. La defensa es un bien público que, como gasto, tiene consecuencias sobre el conjunto de la actividad económica del país.

a. Defensa como gasto

El gasto en defensa en tiempos de paz se expresa como porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB). La demanda de defensa no es fácil de determinar, ya que estando asociada a la percepción de amenazas tradicionales y no tradicionales, sus necesidades de financiamiento no son fácilmente cuantificables; el monto del gasto requerido se vuelve independiente de otras variables como la política fiscal y las consideraciones de tiempo.

b. Defensa como inversión

El objetivo de la inversión en defensa es garantizar la paz y la seguridad nacional que permitan la estabilidad política y social necesaria para el crecimiento y el desarrollo. La defensa es un bien público que le pertenece a toda la sociedad. La necesidad de invertir en ella no debe ser el fruto de decisiones políticas arbitrarias, pues su aspiración última es garantizar la seguridad que permite el desarrollo económico y social, y el logro del bien común.



Los bienes públicos, entre ellos la defensa, producen beneficios adicionales como la educación, conocimientos, experiencias y destrezas, del personal que posteriormente se incorporará a la vida civil.

Al igual que la salud y la educación son consideradas como inversión, ya que con una buena salud y una buena educación se incrementa la productividad, la defensa contribuye a crear un bien público que es la seguridad, generando un ambiente propicio para la gobernabilidad democrática y el desarrollo económico del país.

2. Presupuesto de defensa

La Constitución de la República de Honduras, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Orgánica del Presupuesto y otras como la Ley de Racionalización de las Finanzas Públicas, la Ley de Equidad Tributaria y la Ley de Reordenamiento del Sistema Retributivo del Gobierno Central, establecen la obligatoriedad que tienen las instituciones de seguir las indicaciones de política presupuestaria aprobadas por el Gabinete Económico para la elaboración de los anteproyectos institucionales, antes de que la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas someta a consideración del Congreso Nacional el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos.

El proceso de elaboración del presupuesto se basa en el modelo de gestión orientado a resultados, con el soporte que brinda el nuevo Sistema Integrado de Administración Financiera, (SIAFI), lo cual se hace con la aplicación de los formatos correspondientes y los instructivos del nuevo Manual de Formulación Presupuestaria.

Las inversiones a incluir en el presupuesto se programan tomando en consideración el marco del Plan de Gobierno, las prioridades establecidas en la Estrategia de Reducción de la Pobreza, los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio y lo establecido en la Ley Orgánica del Presupuesto. Los gastos totales de la Administración Central se calculan utilizando los lineamientos de la política presupuestaria en materia ocupacional y salarial, compras y contrataciones, servicio de la deuda, inversiones, transferencias, asignaciones globales, contingencias y otros.

La Secretaría de Defensa Nacional es una de las primeras instituciones que se incorporan al desarrollo de los sistemas y procesos administrativos y operacionales que aseguran la transparencia, legalidad, eficiencia, austeridad y agilidad en el manejo de los recursos del Estado y su sostenimiento, desarrollo y operación, basada en los principios básicos del presupuesto.

Los organismos externos que intervienen en el proceso de aprobación y control de presupuesto son:

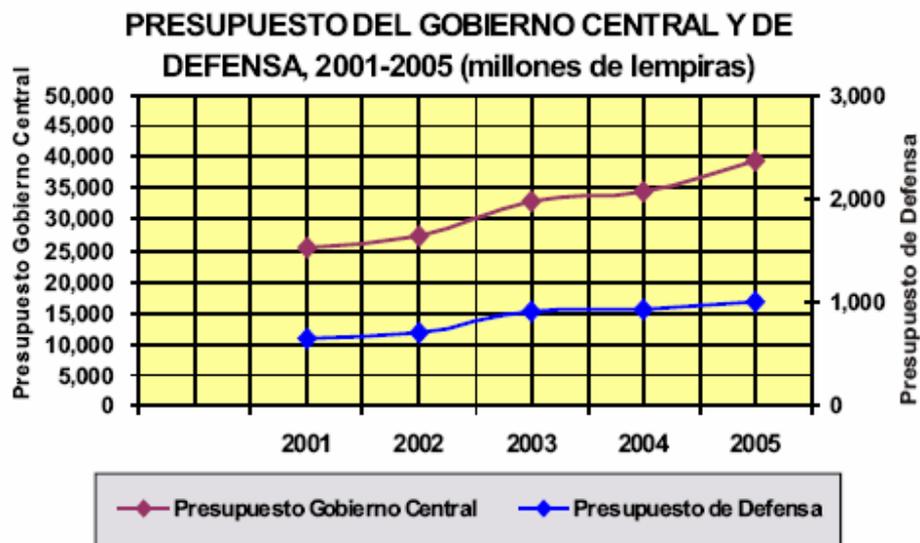
- Presidencia de la República
- Congreso Nacional de la República
- Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas
- Tribunal Superior de Cuentas

Los organismos internos que intervienen en el proceso de gestión del presupuesto son:

- Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional
- Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas
- Fuerzas, Organismos y Dependencias

a. Proceso de elaboración del presupuesto

El anteproyecto del presupuesto de las Fuerzas Armadas se inserta en las disposiciones de la política presupuestaria del Gobierno Central, específicamente en la política de gastos orientada al manejo eficiente de los limitados recursos con que cuenta el Estado, en los lineamientos de política y en la comunicación de los techos presupuestarios por parte de la Secretaría de Finanzas.



Internamente, el anteproyecto de presupuesto se inicia en las Fuerzas, a través de sus Estados Mayores, quienes lo formulan en un ciclo de reuniones con la Comisión de Presupuesto de las Fuerzas Armadas (COPREFFAA), previo a su presentación al Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional para su revisión, sobre la base de la planificación respectiva y de la aplicación del SIAFI. Después de su aprobación en esta instancia, el presupuesto se remite a la Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas, la cual, luego de su revisión e incorporación en el proyecto de presupuesto, lo presenta al Consejo de Ministros para su aprobación y, finalmente, lo remite al

Congreso Nacional para su aprobación como el Presupuesto General de Ingresos y Egresos.

El presupuesto de defensa considera en cada programa y proyecto las condiciones de bienestar del personal, el sostenimiento, la operación y el desarrollo de los sistemas. Las Fuerzas Armadas mantienen en forma permanente la planificación estratégica, bajo un proceso debidamente organizado que permite cumplir con las exigencias técnicas para la administración de los recursos.

Definidos los objetivos generales y específicos, y las actividades, se determinan los resultados esperados para los cuales se establecen las unidades de medida y los medios de verificación.

b. Monto y estructura del presupuesto

El presupuesto general del Gobierno Central en el año 2005 fue de 39,289 millones de Lempiras, de los cuales se destinaron alrededor de 1003 millones de Lempiras para la defensa nacional, lo que equivale al 2.55 % del presupuesto total. Si comparamos el total asignado a la Secretaría de Defensa Nacional en los últimos cinco años, podemos observar una leve tendencia al alza, la cual se mantiene de forma constante si consideramos el presupuesto en Lempiras; la situación se altera un poco si analizamos el presupuesto en dólares, pues se observa una tendencia creciente entre 2001 y 2003, y una tendencia ligeramente decreciente entre 2003 y 2004.



El presupuesto de la Secretaría de Defensa se clasifica por programas, por grupos, por política institucional y por actividades gubernamentales. El presupuesto asignado en el 2005 se distribuyó de acuerdo a los programas y proyectos planificados, según los siguientes valores porcentuales que representan la distribución por programas: 51.2% al Ejército, 15.9% a la Fuerza Aérea, 9.7% a la Fuerza Naval, 12.2% al Estado Mayor Conjunto y 11.0% a la Secretaría de Defensa.



c. Presupuesto proyectado

La Secretaría de Estado en el Despacho de Finanzas ha establecido un techo presupuestario a la Secretaría de Defensa, para la elaboración de un presupuesto plurianual para el período 2006-2010, basado en las necesidades mínimas de la Secretaría y en la distribución presupuestaria actualmente existente.



3. Transparencia en el presupuesto

a. Base legal de la transparencia y rendición de cuentas en la Secretaría de Defensa Nacional

1) Constitución de la República

Por norma constitucional, el Tribunal Superior de Cuentas es el ente rector del sistema de control de los recursos públicos; tiene como función la fiscalización de los fondos y recursos administrados por los poderes del Estado. En el cumplimiento de su función, deberá realizar el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia y eficacia, economía, equidad, veracidad y legalidad. Le corresponde, además, el establecimiento de un sistema de transparencia en la gestión de los servidores públicos, la determinación del enriquecimiento ilícito y el control de los activos, pasivos y, en general, del patrimonio del Estado.

2) Ley del Tribunal Superior de Cuentas

Dispone de los componentes del sistema de control de los recursos públicos que determinan y marcan las pautas para la formulación, ejecución, control y liquidación de las operaciones y los presupuestos.

b. La estructura organizativa del Sistema de Transparencia de la Secretaría de Defensa Nacional

1) Auditoría Interna

Tiene como finalidad evaluar las operaciones contables, financieras, administrativas y de otra naturaleza, como base para prestar un servicio preventivo a la administración. Es un control que funciona midiendo y valorizando la eficacia y la eficiencia de todos los controles establecidos en las Fuerzas Armadas. La auditoría comprueba que se realizan los controles preventivos que correspondan, pudiendo adoptar las medidas preventivas para impedir la consumación de los efectos del acto irregular detectado. Asimismo, realiza auditorías concurrentes o a posteriori sobre la ejecución de las operaciones; a la Auditoría Interna le corresponde practicar la fiscalización de los

órganos, dependencias y organismos de las Fuerzas Armadas, en coordinación con los entes contralores del Estado; su intervención se materializará en informes y dictámenes que remitan al Secretario de Estado en el Despacho de Defensa Nacional.

2) Inspectoría General de las Fuerzas Armadas

La Inspectoría General de las Fuerzas Armadas tiene como misión evaluar el apresto operacional en todos los niveles, prevenir riesgos humanos y materiales oportunamente, mejorar la gestión de la administración en forma eficiente y transparente, de acuerdo a las leyes, reglamentos, directivas y órdenes del Alto Mando Militar en forma permanente, mediante las inspecciones operativa y administrativa.

3) Dirección de Planeamiento, Programación y Presupuesto

Esta Dirección tiene la función de satisfacer las necesidades de diseño, formulación, elaboración, ejecución, control, evaluación, monitoreo y liquidación del presupuesto, sistemas de información financiera integrada, normativa general de control interno, compras y contrataciones con agilidad, transparencia, eficiencia y eficacia. Para este fin se ha creado la normativa de control en las operaciones que realizan las Fuerzas Armadas con una serie de directivas, manuales y reglamentos, como ser:

- a) Directivas de normas técnicas de control interno y de procedimientos administrativos, entre otras;
- b) Manuales relativos a normas generales de control interno; procedimientos administrativos; planificación y formulación presupuestaria anual y plurianual; administración pública; control, evaluación y liquidación del presupuesto; compras y contrataciones; y diseño, formulación y evaluación de proyectos.
- c) Reglamentos de fondos rotatorios.

c. El SIAFI en las Fuerzas Armadas

El Gobierno ha diseñado y aplicado un Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAFI), que

responde a la nueva concepción integral de los sistemas que la conforman, fundamentado en un marco legal y organizacional que persigue eficacia con probidad y probidad sin burocracia. La Secretaría de Estado en el Despacho de Defensa Nacional ha ejecutado este sistema, modernizando sus estructuras presupuestarias internas y desarrollando prácticas consecuentes con la rendición de cuentas y en el uso transparente de los recursos asignados.

Las estructuras internas de la Secretaria de Defensa, en las que se aplica el SIAFI son:

- 1) El sistema presupuestario de la Secretaría de Defensa, conformado por Órganos de Decisión, de Planeamiento y de Ejecución;
- 2) La estructura organizativa de transparencia y rendición de cuentas de la Secretaría de Defensa, constituida por las Comisiones de Presupuesto, Prospectiva, Compras y Contrataciones, y Reglamentos Internos; y,
- 3) La estructura de control, ejecución, monitoreo y liquidación del presupuesto de la Secretaría de Defensa.