

Capítulo 6:

Los Ministerios de Defensa



Conducción Institucional

País		¿Pueden los militares ser Ministros de Defensa?	Cantidad de militares que fueron Ministros de Defensa	Cantidad de civiles que fueron Ministros de Defensa	¿Ha habido mujeres a cargo del Ministerio de Defensa?	Fecha de la creación del Ministerio
Argentina		Sí (si están retirados)	4	33	Sí (Nilda Garré actual Ministra fue Ministra en la Administración anterior)	1958
Bolivia		Sí (si están retirados)	38	41	No	1933
Brasil		Sí (si están retirados)	Ninguno	5	No	1999
Chile		Sí (si están retirados)	18	29	Sí (Michelle Bachelet, 2002-2004 y Vivianne Blanlot, 2006-2007)	1932
Colombia		Sí (si están retirados)	11	11	Sí (Marta Lucía Ramírez de Rincón, 2002-2003)	1965
Ecuador		Sí (si están retirados)	34	20	Sí (Guadalupe Larriva, 2007 y Lorena Escudero Durán, 2007)	1935
El Salvador		Sí	24	Ninguno	No	1939
Guatemala		Sí ⁽¹⁾	11 ⁽²⁾	Ninguno	No	1945
Honduras (Secretaría de Defensa Nacional)		Sí (si están retirados)	Ninguno ⁽³⁾	3 ⁽³⁾	No	1954
México	Secretaría de Defensa Nacional	Sí	13	Ninguno	No	1937
	Secretaría de Marina	Sí	15	3	No	1940
Nicaragua		Sí (si están retirados)	Ninguno ⁽⁴⁾	7 ⁽⁴⁾	No ⁽⁴⁾	1968
Paraguay		Sí (si están retirados)	17	5	No	1943
Perú		Sí	11	3	No	1987
Rep. Dominicana (Sec. de Estado de las Fuerzas Armadas)		Sí	34	3	No	1930
Uruguay		Sí (si están retirados)	15	20	Sí (Azucena Berruti, 2005-2008)	1935
Venezuela		Sí	35 ⁽⁵⁾	1 ⁽⁵⁾	No	1946

(1) Según la Constitución de la República no pueden ser civiles los Ministros de Defensa.

(2) Desde el año 1996, año del Acuerdo de Paz Firme y Duradera.

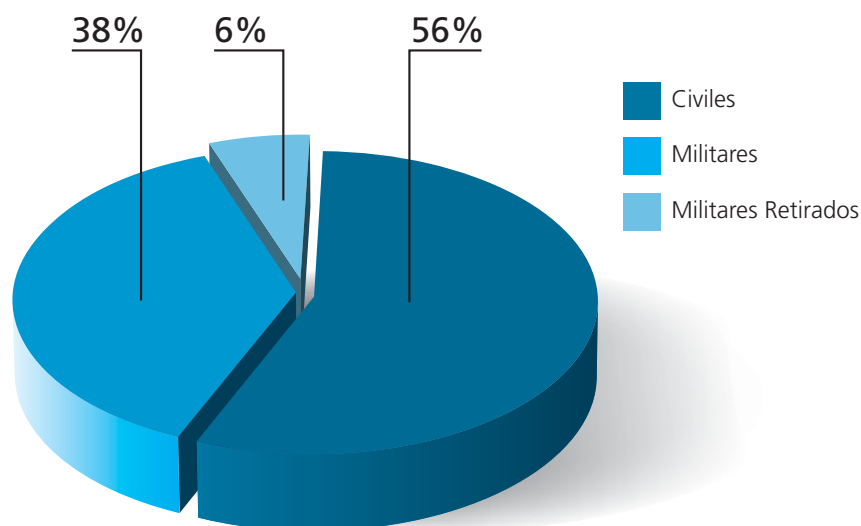
(3) Desde el año 1998, año de reforma constitucional.

(4) Desde el año 1998, año de sanción de la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (Nº 290 - 03/06/1998).

(5) Desde el año 1958.

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los Ministerios y Secretarías de Defensa de cada país. No se consideran los ministros y secretarios actualmente en funciones (agosto 2008). El año de creación corresponde a la fecha en que el término "Defensa" pasa a formar parte del nombre de la institución (con excepción de la Secretaría de Marina de México y la Secretaría de Estado de las Fuerzas Armadas de República Dominicana).

Condición de los Ministros Actuales



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los Ministerios y Secretarías de Defensa de cada país. Actualmente, Nicaragua no cuenta con Ministro de Defensa a cargo. Para México se consideraron tanto el Secretario de Defensa Nacional (agrupa a la Fuerza Terrestre y Aérea), como el Secretario de Marina.

Principales Dependencias en las Estructuras Ministeriales*

País		¿Tiene una oficina de planificación política?	¿Tiene una oficina de presupuesto?	¿Tiene una oficina de control interno?
Argentina		Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil
Bolivia		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil
Brasil		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil
Chile		No	No	No
Colombia		Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil
Ecuador		Sí. Sin director a cargo	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil
El Salvador		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil
Guatemala		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
Honduras		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
México	Secretaría de Defensa Nacional	No	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
	Secretaría de Marina	No	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
Nicaragua		Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil
Paraguay		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil
Perú		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un militar
República Dominicana		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
Uruguay		No	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil
Venezuela		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar

* De nivel de dirección general o equivalente, o menor.

Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los Ministerios y Secretarías de Defensa de cada país. Se han ubicado las mencionadas funciones en la estructura, independientemente del nombre exacto de la oficina respectiva, o su ubicación jerárquica.



Relaciones Interministeriales en América Latina

Centroamérica:

Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica (1995)
 Subcomisión de Defensa de la Comisión de Seguridad de Centroamérica de la SICA
 - Limitación de armamentos
 - Medidas de confianza mutua
 - Seguridad fronteriza
 - Cooperación ante desastres naturales
 - Materias de nuevos desafíos y amenazas
 Acuerdo de creación de la CFAC (1997)
 Honduras - Nicaragua: Acuerdo técnico de verificación (2001)
 Programa centroamericano permanente de medidas de fomento de la confianza y la seguridad (SICA) (2006)
 Unidad de Operaciones de Mantenimiento de Paz (SICA) (2007)
 Estrategia de Seguridad de Centroamérica y México (SICA) (2007)

Región Andina:

Declaración de Zona de Paz Sudamericana (2002)
 Ecuador - Perú: Comisión binacional sobre medidas de confianza mutua y seguridad (1998) y Comisión mixta permanente de fronteras (2000)
 Colombia - Ecuador: Comisión binacional de fronteras (1999)
 Chile - Brasil: Grupo de trabajo bilateral de defensa (2000)
 Chile - Perú: Memorándum de entendimiento el fortalecimiento de la cooperación seguridad (2001)
 Chile - Ecuador: Memorándum de entendimiento para la cooperación en materia de defensa (2002)
 Carta Andina para la paz y la seguridad, y limitación y control de los gastos destinados a la defensa externa (Compromiso de Lima, CAN) (2002)
 Colombia - Brasil: Memorándum de entendimiento sobre cooperación en defensa (2003 y 2008)
 Chile - Guatemala: Memorándum para la cooperación en el ámbito de la defensa (2003)
 Brasil - Colombia - Perú: Comisión Tripartita (2004) y Memorándum de entendimiento (2008)
 Establecimiento y desarrollo de la Zona de Paz Andina (Declaración de San Francisco de Quito, CAN) (2004)
 Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina (Decisión 587, CAN) (2004)
 Bolivia - Venezuela: Memorándum de entendimiento en materia de seguridad y defensa (2008)
 Bolivia - Ecuador: Convenio de cooperación militar (2008)
 Bolivia - Chile: Memorándum de entendimiento sobre cooperación en defensa (2008)

Cono Sur:

Argentina - Chile: Memorándum de entendimiento para el fortalecimiento de la cooperación en seguridad (1995)
 Argentina - Brasil: Memorándum de entendimiento de consulta y coordinación (1997)
 Declaración política del MERCOSUR, Bolivia y Chile como Zona de Paz (1998)
 Argentina - Bolivia: Memorándum de entendimiento sobre el comité permanente de seguridad (2004)
 Argentina - Brasil: Acuerdo marco sobre cooperación en el ámbito de defensa (2005 y 2008)
 Argentina - Chile: Fuerza de paz combinada (2005)
 Argentina - Perú: Memorándum de entendimiento sobre el comité permanente para la cooperación en temas de seguridad y defensa (2006)
 Argentina - Ecuador: Grupo de trabajo bilateral de defensa (2008)

* Conferencia de Ministros de Defensa

- Control democrático
- Comprensión de preocupaciones especiales de seguridad de los Estados insulares del Caribe
- Realidades subregionales
- Transparencia y medidas de confianza
- Condición multidimensional de la seguridad
- Cooperación hemisférica y subregional. Necesidad de fortalecer y modernizar las instituciones

I Conferencia

Williamsburg (Estados Unidos) (1995)

VII Conferencia

Managua (Nicaragua) (2006)

III Conferencia

Cartagena de Indias (Colombia) (1998)

VI Conferencia

Quito (Ecuador) (2004)

IV Conferencia

Manaus (Brasil) (2000)

V Conferencia

Santiago de Chile (Chile) (2002)

II Conferencia

San Carlos de Bariloche (Argentina) (1996)

Documento de análisis:

Los Ministerios de Defensa en las Américas: el tiempo de la transformación

■ Guillermo Pacheco Gaitán*

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

Las fuentes de modernización del Estado son diversas y no necesariamente complementarias en las lógicas que impulsan. Unas reformas provienen del entorno de las políticas económicas de inspiración minimalista, otras de los procesos políticos que forman la dinámica de la democratización y la pacificación. Todas confluyen en una transformación de capacidades del Estado que muestra avances y estancamientos en lo observado durante la última década.

No podemos perder de vista el actual desafío en este contexto. El anterior modelo se basaba en Estado centralizado y militarizado; el actual debe responder a un Estado descentralizado y político (civil), en sus decisiones. Donde prevalezcan ámbitos propicios para el desarrollo de relaciones político-militares (generadas entre las diversas instancias del Estado y las Fuerzas Armadas), y relaciones civiles-militares (entendidas como las maneras de inserción de las Fuerzas Armadas en la sociedad).

La dirección del cambio ha sido desde un Estado centrado en la represión como expresión distorsionada de la respuesta a las demandas sociales durante el

■ La evolución de los Ministerios de Defensa se entiende en el marco del proceso de modernización del Estado.

* Profesor en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). El análisis representa una posición personal y no involucra a dicha institución.



período autoritario, a un modelo basado en el mantenimiento del equilibrio fiscal y la promoción de la empresa privada durante el período de la reforma. En ambos casos quedó en situación subordinada el desarrollo de los medios institucionales para la toma de decisiones con transparencia y responsabilidad y el de los mecanismos administrativos para el desarrollo de actividades orientadas a la promoción de la participación ciudadana en la toma de decisiones.

La conducción política

La conducción política de la defensa constituye en su esencia la ejecución de la facultad de gobierno que compete a la autoridad administrativa en la consecución de los asuntos públicos, aplicada al sector defensa y a la función respectiva. Es además, el eje central de ordenación de las relaciones político-militares. La conducción de la defensa tiene una naturaleza intermística, ya que debe ejecutarse en los niveles más altos de la política doméstica e internacional y su sanción jurídica es el paso final en su proceso de estructuración formal.¹

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

La conducción política de la defensa, para lograr su cometido, requiere contar, en primer lugar, con una posición de jerarquía real. En segundo lugar, con una capacidad material y jurídica de decisión, y en tercer lugar, con una estructura capaz de soportar las responsabilidades del sector. En todos estos espacios las actuales estructuras ministeriales muestran falencias significativas. Pese a lo mucho que se ha avanzado en materia de modernización del Estado en los últimos años, dotando a los ministerios de las capacidades y procedimientos necesarios para dirigir, ejecutar y asegurar el cumplimiento de las políticas públicas, en el ámbito de la defensa esto no ha ocurrido. Si bien las Fuerzas Armadas han llevado a cabo procesos de modernización en su gestión y en sus estructuras, este proceso no ha sido llevado al nivel político. Más aún, la conducción política de la defensa no sólo refiere a la gestión y a lo administrativo; debe constituirse también en un espacio que articule orgánicamente las relaciones político-militares. Es, por lo tanto, evidente que la orgánica actual debe ser transformada, con las diferencias propias de los países que adscriben a la democracia.

■ Los Ministerios son las instituciones encargadas de la conducción superior de la defensa.

1 NAVARRO MEZA, Miguel, "La conducción política de la defensa: una aproximación conceptual", en: Portal de la ANEPE, Chile, 16 de julio de 2003.

La toma de decisión

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

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

La mayoría de los países muestran un alto nivel de centralización (dado por su fuerte presidencialismo), aunque se aprecia una mayor tendencia a la descentralización, manifestado en los últimos tiempos por el desarrollo y formulación de los Libros Blancos de Defensa, y en el desarrollo de normativas legales en algunos países, con el ánimo de dotar de una mejor institucionalidad al Ministerio de Defensa, para que las decisiones políticas tengan el soporte técnico requerido.

Otro aspecto a considerar, es la influencia del Congreso en la toma de decisiones, dado que el Legislativo puede modificar la voluntad inicial del Ejecutivo o impedir que la decisión finalmente adoptada responda a los lineamientos originalmente previstos por este último. El principal rol del Congreso es el de influir en el proceso decisorio de la política de defensa.

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

La evolución a futuro

Si partimos del número actual de Ministerios de Defensa dirigidos por un liderazgo político, podríamos percibir un cambio substancial en la conducción política de la defensa. Solamente cinco ministros son militares en activo (México²,

2 En el caso de México por partida doble, pues refiere a la Secretaría de la Defensa Nacional y a la Secretaría de la Marina.

■ Se ha ampliado el número de actores que pueden tener espacio para legitimar la toma de decisiones.



Guatemala, El Salvador, República Dominicana y Venezuela). Pero si pudiéramos hacer un análisis detenido de las estructuras institucionales que soportan ese liderazgo, éste todavía tiene una alta injerencia militar. Ello es reflejo tanto de la falta de voluntad política por realizar cambios en el contexto mismo de la modernización del Estado, como de la falta de funcionarios preparados, o con el conocimiento necesario para asumir las tareas propias de un ministerio, que debe, además, optimizar la relación con las Fuerzas Armadas.

La cuestión de las capacidades del Estado ofrece entonces un horizonte analítico, partir de la observación del desarrollo de sus potencialidades. La capacidad del Estado depende de la habilidad para establecer y mantener funciones técnicas, administrativas, institucionales y políticas, sobre todo en lo que a la defensa se refiere.

Debemos entender el avance de los Ministerios de Defensa en la región, en base a esas cuatro cuestiones. Las funciones técnicas, las que deben estar asociadas a la gestión económica y capacidad tecnocrática y operativa; las funciones administrativas que se relacionan con la capacidad de administración y desempeño efectivo de las instancias de la defensa; las capacidades institucionales que aluden a la formación de parámetros normativos que regulen las interacciones políticas, técnicas y administrativas, y las capacidades políticas que pueden asociarse a lo que en otros contextos se denomina Buen Gobierno y que se relacionan con la disposición de condiciones para la toma de decisiones. Es decir, el ejercicio de la conducción de la defensa para fortalecer las relaciones político-militares en cada país.

En este contexto, el interrogante a despejar es: ¿es suficiente un liderazgo civil concentrado en la supremacía otorgada por la ley al Jefe de Estado? ¿Es necesario, además, ejercer un liderazgo (político) sustantivo en variadas esferas de decisión relevantes para la defensa y las Fuerzas Armadas? Si así fuera, ¿cómo se preparan los civiles para ejercer ese liderazgo sustantivo?

Es por ello que deben generarse programas de educación en defensa para permitir que los civiles y militares insertos en la comunidad de defensa, puedan tener un buen manejo de los problemas relativos a la implementación de las políticas de defensa, aún si la responsabilidad de ellas yace todavía en las mismas Fuerzas Armadas. De la misma manera, deben introducirse innovaciones importantes en la institucionalidad de la defensa, pero que al mismo tiempo sean sustentables conforme la evolución del sector y que, en especial, institucionalicen un conjunto de nuevas y buenas prácticas que se han desarrollado, que están vigentes, y que han demostrado su eficiencia al interior del sector defensa en la democracia. La gestión de la defensa nacional debe consolidarse como un área de política de Estado, por encima de la lógica partidaria, y basada en un amplio consenso nacional, espíritu que se debe respetar y consolidar con las iniciativas de cada uno de los países.

■ La capacidad del Estado depende de la habilidad para establecer y mantener funciones técnicas, administrativas, institucionales y políticas