

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	
<b>Argentina</b>	Sí	4 (retirados, intercalados durante el período 1976 - 1983)	32	No (Nilda Garré, la actual Ministro es la primer mujer)	1958 <sup>1</sup>	
<b>Bolivia</b>	Sí	6 desde la reconquista democrática (1982) a la fecha	15 desde la reconquista democrática (1982) a la fecha	No	1933	
<b>Brasil</b>	No (Sí en situación de retiro)	Ninguno	4	No	1999	
<b>Colombia</b>	Sí	11 (1965- 1991)	12 (1991-actualidad)	Sí (Marta Lucía Ramírez de Rincón, 2002-2003)	1965	
<b>Chile</b>	No (Sí en situación de retiro)	16	31	Sí (Michelle Bachelet, 2002-2004 y Vivianne Blanlot 2006-2007)	1932	
<b>Ecuador</b>	No (Sí en situación de retiro)	65 (retirados)	25	Sí (Guadalupe Larriva, 2007 y la actual Lorena Escudero Durán)	1935	
<b>El Salvador</b>	Sí	4	Ninguno	No	1992 <sup>2</sup>	
<b>Guatemala</b>	Sí, de hecho según la Constitución Política de la República no pueden ser civiles los Ministros de Defensa	36 desde 1957, en algunos períodos de gobiernos de facto, el Jefe de Estado ha ocupado el cargo de Ministro de Defensa	Ninguno	No	1945	
<b>Honduras</b> (Secretaría de Defensa Nacional)	Sí	3	4	No	1997	
<b>México</b>	Secretaría de Defensa Nacional	Sí	13	Ninguno	No	1937
	Secretaría de Marina	Sí	16	3	No	1940
<b>Nicaragua</b>	No	0	7	No	1997	
<b>Paraguay</b>	No (Sí en situación de retiro)	52	19	No	1943	
<b>Perú</b>	Sí	8 (en actividad) 3 (retirados)	2	No	1987	
<b>Rep. Dominicana</b> (Sec. de Estado de las FFAA)	Sí	34	3	No No	1930	
<b>Uruguay</b>	No (Sí en situación de retiro)	1 desde el regreso de la democracia	8 desde el regreso de la democracia	No (Azucena Berruti, la actual Ministro es la primer mujer)	1933	
<b>Venezuela</b>	Sí	34 (desde 1958)	1 (José V. Rángel V., 2001-2002)	No	1951 <sup>3</sup>	

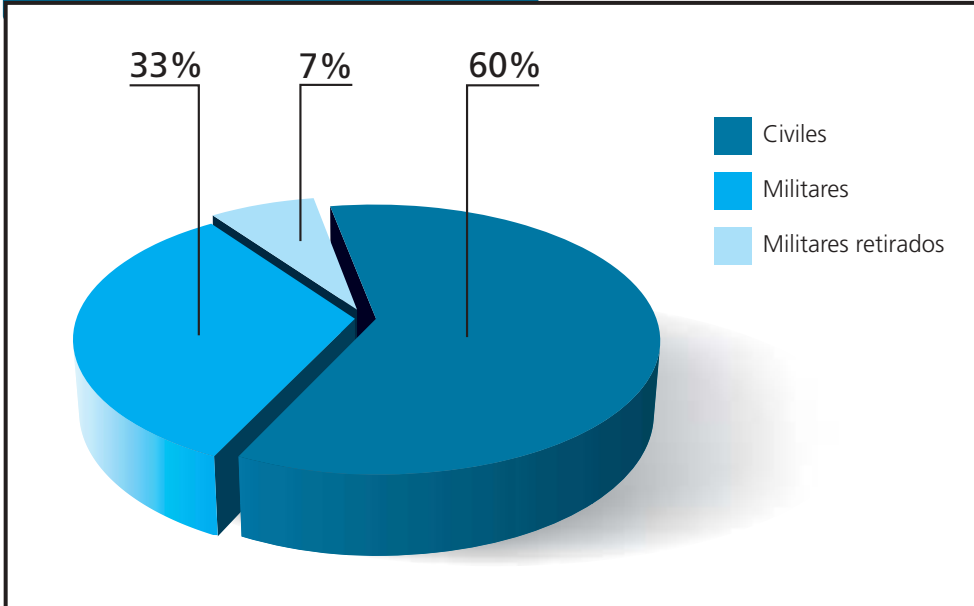
1 En el año 1946 se crea un Ministerio de Defensa existente hasta 1955. Recién en la fecha indicada (1958) queda consagrado el actual Ministerio de Defensa.

2 Con anterioridad a los Acuerdos de Paz, se lo denominaba Ministerio de Defensa y Seguridad Pública.

3 En el año 1946 se crea el Ministerio de Defensa Nacional. El actual ministerio, se crea en 1951 cambiando su nombre por Ministerio de la Defensa.

**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 secretaríos actualmente en funciones.

**Condición de los ministros actuales**



Fuente: Elaboración propia en base a la información suministrada por los Ministerios y Secretarías de Defensa de cada país. Al momento de cerrar esta edición Nicaragua no posee Ministro de Defensa. 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
Colombia		Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un militar
Chile		No	No	No
Ecuador		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar.	Sí. A cargo de un militar
El Salvador		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
Guatemala		Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
Honduras		No	Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un civil
México	Secretaría de Defensa Nacional	No	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un militar
	Secretaría de Marina	Sí. A cargo de un militar	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 civil	Sí. A cargo de un militar
Perú		Sí. A cargo de un civil	Sí. A cargo de un militar	Sí. A cargo de un civil
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	No	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



Documento de análisis:

## Los Ministerios de Defensa en la agenda de la modernización del Estado

■ 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 un Estado centralizado y militarizado; el actual debe responder a un Estado descentralizado y civil, en sus decisiones.

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 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

■ 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.



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 interméstica, 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<sup>1</sup>.

Los Ministerios de Defensa son las instituciones encargadas de la conducción superior de la defensa y de 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 las estructuras ministeriales 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 aun, 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.

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

## La toma de decisión

Es preciso distinguir la importancia de la formulación y ejecución de una decisión en materia de política de defensa. Radica en que durante la etapa de ejecución se

<sup>1</sup> Ver NAVARRO MEZA, MIGUEL. *La conducción política de la defensa: una aproximación conceptual*. Artículo publicado en el Portal de la ANEPE, Chile, 16 de Julio de 2003.

debe dar un proceso de negociaciones burocráticas e individuales, donde 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, que refiere a 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. ¿Pertenece a la línea de mando? ¿O las decisiones son llevadas a cabo por las Fuerzas Armadas directamente con el Presidente de la República?

La mayoría de los países muestra 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, como por ejemplo Chile, Perú y Ecuador, 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, se ha ampliado el número de actores que pueden tener espacio para legitimar la toma de decisiones. Unos 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, los cuales a través, por ejemplo, de los espacios abiertos 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 civil, podríamos percibir un cambio substancial en la conducción política de la defensa. Solamente cuatro ministros son militares en activo (México, Guatemala, República Dominicana y Venezuela), y uno militar retirado (El Salvador). 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

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



de 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. Esto se reflejó en la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, realizada en Octubre de 2006 en Nicaragua, cuando en la Reunión Preparatoria, de los veinticinco Jefes de Delegación participantes, diecinueve eran militares.

La cuestión de las capacidades del Estado ofrece entonces un horizonte analítico para observar el efecto funcional del proceso de modernización, a partir 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 (si se toman por ejemplo parámetros del Banco Mundial), 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.

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, que sean sustentables conforme la evolución del sector y que, en especial, reflejen 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 en cada una de los países.

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