



**VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE
LAS AMÉRICAS**

LÍNEA TEMÁTICA “C”

**MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS
INSTITUCIONES DEL SECTOR DEFENSA**



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

SUBTEMA I

FORTALECIMIENTO INTERINSTITUCIONAL DE LOS MINISTERIOS DE DEFENSA: GESTIÓN CIVIL Y COOPERACIÓN INTERMINISTERIAL A NIVEL REGIONAL Y SUBREGIONAL

RELATOR: ESTADOS UNIDOS
CORRELATOR: PANAMÁ
MODERADOR: BOLIVIA



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Prácticas óptimas para fortalecer los ministerios de defensa y la cooperación regional

Dr. Richard D. Downie

1. Introducción

En calidad de Director del Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS), institución fundada como resultado de las primeras conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, recibo con beneplácito esta oportunidad para conversar sobre el fortalecimiento de los ministerios de defensa y la cooperación interministerial a nivel regional y subregional.

Ya en la primera Conferencia de Ministros de Defensa, realizada en Williamsburg (Virginia), en 1995, se planteó el tema del fortalecimiento de los ministerios de defensa. Para entonces, la mayoría de los países del continente americano había hecho la transición a la democracia representativa, pero pocos civiles habían adquirido experiencia en la conducción y la gestión de las fuerzas de defensa y de seguridad. De hecho, la mayoría de los funcionarios civiles en los ministerios de defensa, cuando los había, tenían más de visitantes que de funcionarios. Los gobiernos autoritarios por lo general no creían que hicieran falta funcionarios civiles que influyeran en el sector de la defensa y la seguridad, y los profesionales civiles que no tenían oportunidades para administrar el sector de la seguridad naturalmente evitaban los estudios sobre cuestiones de defensa.

En cambio, las circunstancias de los regímenes autoritarios no exponían a los jefes militares a las tensiones normales de las sociedades democráticas vivaces; por ejemplo, la tramitación de demandas, la solución de controversias, la formulación de decisiones, la asignación de recursos y la formulación y aplicación de normas. Por consiguiente, tanto los dirigentes civiles como los jefes militares tuvieron mucho que aprender sobre la forma de alcanzar los objetivos nacionales en un sistema democrático.

Aunque las circunstancias de la seguridad y la defensa en esta región han cambiado considerablemente, el fortalecimiento de los ministerios de defensa sigue siendo una preocupación común a casi todas las democracias. En la actualidad, la gran variedad de tareas y responsabilidades que incumben al ministerio de defensa incluye lo siguiente: delinear funciones y misiones aptas para el personal civil y militar del ministerio y de las fuerzas armadas; formular una estrategia de defensa que apoye la política de la seguridad nacional; asignar los recursos que siempre escasean, lo que entraña, por ejemplo, la elaboración y coordinación de las partidas del presupuesto nacional destinadas a la defensa y la distribución de recursos entre el ministerio y cada una de las fuerzas armadas, para aplicar la política y la estrategia de la defensa; llevar a cabo las comunicaciones estratégicas y las relaciones públicas; gestionar unos sistemas de inteligencia legítimos y eficaces; establecer la coordinación interinstitucional; efectuar las adquisiciones en el ámbito de la defensa; tomar las decisiones sociales relativas a las fuerzas armadas, el control y la supervisión, el empleo de la fuerzas y las normas de enfrentamiento militar, y por último, pero no por eso menos importante, el



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

establecimiento de índices del desempeño y la efectividad a fin de dar seguimiento al progreso realizado hacia la consecución de los objetivos en el campo de la defensa.

Además de esta amplia gama de responsabilidades, los ministerios de defensa se enfrentan en la actualidad a nuevos obstáculos en circunstancias sumamente ambiguas y a menudo tienen que lidiar simultáneamente con un número creciente de misiones y de recursos decrecientes. En este nuevo entorno, ¿cómo se fortalece al ministerio de defensa?

Para responder a esa pregunta, primero debemos responder a otra: “¿fortalecer al ministerio de defensa para que haga qué?” En mi opinión, fortalecer el ministerio de defensa significa aumentar su eficacia y eficiencia, aumentando su disponibilidad para cumplir las obligaciones de la nación en el ámbito de la seguridad y la defensa.

Con ese fin, la primera tarea para modernizar y fortalecer el ministerio de defensa exige una comprensión cabal de las funciones y responsabilidades compartidas y complementarias del personal civil y militar que trabaja en el ministerio y en el sector de la defensa y la seguridad. Después, propongo un conjunto de prácticas óptimas que hemos observado en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa que ayudan a aumentar la eficiencia y eficacia del ministerio de defensa no sólo en esta región, sino también en los países de todo el mundo. Por último, abordaré el tema de la cooperación regional entre ministerios de defensa.

2. Funciones y responsabilidades compartidas entre civiles y militares en el manejo de la defensa y la seguridad en las sociedades democráticas

Desde hace mucho tiempo se entiende que es muy importante que los civiles y los militares compartan funciones en la gestión del sector de la seguridad como parte de la seguridad que se prevé que un Estado proporcione a sus ciudadanos como bien público. La famosa expresión de Carl von Clausewitz de que “la guerra es una continuación de la política por otros medios”¹ pone de relieve el concepto de que la fuerza militar es simplemente un medio para alcanzar un fin político consiguiente a un mecanismo político². Refiriéndose a la importancia del control de esa fuerza militar, el sociólogo Max Weber nos recuerda que el gobierno debe tener el monopolio del uso legítimo de la fuerza³.

Cuando el agente de esa fuerza legítima actúa para llevar a cabo misiones de seguridad y defensa compatibles con las órdenes de los dirigentes democráticamente elegidos que rinden cuentas al pueblo del Estado, se dice que el sistema de seguridad funciona debidamente. En una democracia, los dirigentes electos son una expresión de la

¹ Carl Von Clausewitz, *On War (Vom Kriege)*. trad. O. J. Matthijs Jolles, nota del autor, p. xxix (1943). Publicado originalmente en 1833

² Corbett, Julian Stafford. *Some Principles of Maritime Strategy*. London: Brassey's Defense. 1998, p. 27.

³ Weber hizo esta famosa observación como concepto político en su discurso de **1918**, *Politik als Beruf* (“**La política como vocación**”).



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

voluntad del electorado. Las normas nacionales formuladas por esos dirigentes, por lo tanto, expresan la voluntad del electorado. En consecuencia, la aplicación de las normas de la seguridad nacional por las fuerzas armadas representa la expresión legítima de la voluntad del electorado. En cambio, cuando las fuerzas armadas intervienen en política y toman iniciativas independientemente de las autoridades civiles, sus actos ya no son legítimos ni forman parte del funcionamiento efectivo de una sociedad democrática.

Esencialmente, el fortalecimiento del ministerio de defensa robustece al sector de la defensa del gobierno democrático al que apoya y al cual pertenece. Los regímenes autoritarios tratan de fortalecer las instituciones por decreto, sin prestar atención a los valores democráticos. En consecuencia, sus instituciones sufren crisis periódicas de legitimidad que sólo debilitan su condición de expresiones de la voluntad nacional. Nuestra experiencia en las Américas ha mostrado que, en los regímenes democráticos, la buena gestión del gobierno y del sector de la defensa y la seguridad es indispensable para la paz, la estabilidad, el desarrollo y la prosperidad, en tanto que lo contrario por lo general ha obstaculizado la democracia y el imperio de la ley⁴.

En las conferencias anteriores de los Ministros de Defensa de las Américas se ha recalcado el principio de que las decisiones del más alto nivel en el sector de la defensa y la seguridad deberían emanar de un procedimiento político en el cual los altos jefes militares asesoran a las autoridades civiles electas y legalmente constituidas. En la Sexta Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas, celebrada en Quito en 2004, los delegados expresaron su compromiso con “el principio de la subordinación de las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad pública a la Constitución y las autoridades civiles legalmente constituidas”. Asimismo, los delegados a la Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas de 2002, llevada a cabo en Santiago de Chile, afirmaron “la importancia del principio de la subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades legalmente constituidas de nuestros Estados”.

3. Prácticas óptimas para fortalecer los ministerios de defensa

Desde esta óptica, deseo poner de relieve algunas **prácticas óptimas** derivadas de casi un decenio de experiencia del CHDS en la colaboración con los ministerios de defensa de todo el continente americano y de las investigaciones y los estudios efectuados en los ministerios de otros países.

El ministro de defensa en el orden jerárquico nacional

Un elemento esencial —a decir verdad, fundamental— para el fortalecimiento del ministerio de defensa tiene que ver con la autoridad legal del ministro en el orden jerárquico nacional. En el CHDS hemos observado que donde el ministro de defensa tiene una función claramente definida en el orden jerárquico, subordinada al presidente o titular del poder ejecutivo nacional, el ministerio puede desempeñar más eficazmente

⁴ Geneva Center for the Democratic Control of the Armed Forces, “Strategy Paper 2005-2008”, p. 1.



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

las funciones necesarias para ejercer plenamente la dirección y administración de las fuerzas armadas y supervisarlas.

Con las debidas atribuciones, el ministro de defensa puede ejercer un control inmediato de la política con respecto a las fuerzas armadas y su tarea primordial consiste en conducir el sector de la defensa de forma tal que aisle a las fuerzas armadas de la política partidista. Al centrarse en la gestión de la institución, el ministro de defensa proporciona un conducto directo al presidente sin tener que competir por su atención con otros ministerios u organismos. En ese sentido, el ministerio de defensa actúa en calidad de defensor de los requisitos institucionales legítimos de las fuerzas armadas, al mismo tiempo que aplica las políticas del presidente en materia de seguridad nacional. La gestión eficaz del ministerio también puede aminorar las diferencias con las instituciones civiles de supervisión, como los tribunales, la legislatura y los órganos de vigilancia que forman parte del poder ejecutivo.

Además, el ministro de defensa puede y debe facilitar y reforzar la acción conjunta de las fuerzas armadas a fin de llevar a cabo misiones importantes. El ministro puede cerciorarse de que las unidades de las fuerzas armadas más idóneas para ciertas tareas las lleven a cabo. Puede recalcar y mejorar la comunicación, coordinación e integración de la labor mancomunada de las diversas fuerzas armadas para llevar a cabo sus tareas de la forma más eficaz y eficiente. Asimismo, el ministro puede ayudar a superar los intereses estrechos de las distintas armas en calidad de árbitro neutral. Estas tensiones generalmente surgen cuando cada arma trata de que se aprueben adquisiciones específicas para sus propias actividades, compitiendo por los escasos recursos en la formulación del presupuesto para la defensa.

En Francia y Alemania, el arbitraje ministerial ha llevado a enfoques más eficientes en función del costo, como la unificación de servicios médicos y hospitales. De igual modo, gracias a la intervención del ministerio, en Ecuador y otros países se ha eliminado la duplicación al permitir que una de las armas proporcione, por ejemplo, capacitación aérea a las demás.

Por otro lado, si el ministro de defensa no está incorporado legalmente al orden jerárquico, queda relegado a un papel de coordinación y búsqueda de consenso en las fuerzas armadas y el mando conjunto. Incluso cuando cuenta con un mando conjunto que coordine las distintas armas, el presidente o el titular del poder ejecutivo nacional se encuentra en la posición de árbitro civil, función que más comúnmente desempeña el ministro de defensa.

En los casos en que el ministro no está incorporado al orden jerárquico con la facultad de supervisar a las fuerzas armadas, no puede desempeñar una función sistémica e integral de plena participación en la supervisión y vigilancia de los aspectos fundamentales de la formulación de decisiones sobre las normas y operaciones de las fuerzas armadas. La reforma llevada a cabo en Chile es un ejemplo excelente de una iniciativa de cambios estructurales para garantizar que el ministro de defensa



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

desempeñe una función integral, activa y correcta en la conducción del sector de la defensa.

Por ejemplo, como parte de estas reformas el ministro de defensa es el único que convoca y preside reuniones de la junta de comandantes en jefe de las fuerzas armadas y es miembro permanente del Consejo Nacional de Seguridad.

Definición de las funciones idóneas del personal civil y militar

Otro elemento esencial para fortalecer el ministerio de defensa es la clara delimitación y articulación de las facultades civiles y militares en la estructura institucional general del ministerio y las fuerzas armadas. Tanto el elemento civil, entre ellos, los funcionarios nombrados por motivos políticos y los de de carrera de la administración pública, como el elemento militar deben comprender y asumir sus respectivas funciones como elementos necesarios para la efectividad y eficiencia del sector de la defensa.

En casi todos los países democráticos hay diferencias en la combinación particular de misiones y tareas previstas para sus fuerzas de defensa y seguridad, su forma de organizarse para esas tareas, y la alineación y asignación de tareas de gestión de la defensa y la seguridad, debido a la influencia de la historia, la cultura y las tradiciones específicas de cada país⁵. En este contexto, el personal civil podría estar en mejores condiciones de desempeñar algunas funciones del ministerio de defensa, mientras que otras serían más idóneas para el personal militar.

El concepto de “responsabilidad compartida” propuesto por el profesor Douglas Bland es útil para hacer esta distinción⁶. Según este concepto, las autoridades civiles llevan la dirección de las fuerzas armadas y reconocen el papel de éstas en la defensa nacional por medio del establecimiento de principios, reglas, normas y procedimientos para la adopción de decisiones relativas a la doctrina militar, la disciplina, la planificación de las operaciones y la organización interna, los ascensos por debajo del generalato, y la dirección táctica de unidades y operaciones.

Las autoridades civiles formulan normas relativas a la consecución de los objetivos nacionales, la asignación de recursos y el uso de la fuerza⁷. Otra consideración es que los funcionarios civiles profesionales pueden ayudar a mantener la continuidad y la memoria institucional a medida que los militares pasan de un cargo a otro en el ministerio de defensa.

Aumento de la confianza mutua entre el personal civil y militar

⁵ Según el Documento de consenso de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Quito, 2004, párrafo 5, cada Estado tiene el derecho soberano de establecer sus propias prioridades para la defensa y la seguridad nacionales y formular estrategias, planes y acciones para abordar las amenazas a su seguridad dentro de su marco jurídico.

⁶ Douglas Bland, “A Unified Theory of Civil-Military Relations”, *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 1, Fall 1999, p. 9

⁷ Bland, op. cit., p. 20.



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Aumentar la confianza mutua entre el personal civil de la defensa y el militar tal vez suene a tópico pero la consecución de este objetivo es un paso sumamente eficaz para fortalecer el ministerio de defensa. En términos generales, los acontecimientos históricos ocurridos en casi todos los países de las Américas han contribuido a generar una desconfianza persistente entre civiles y militares que debe superarse si se quiere lograr la cohesión necesaria para salvaguardar la seguridad nacional de una forma verdaderamente integral. El fomento de la confianza entre el personal civil y militar está estrechamente relacionando en algunos sentidos con la puesta en práctica de las ideas precedentes relativas a la responsabilidad compartida y la delineación de funciones y responsabilidades adecuadas para el personal civil y el militar.

Aunque en cada país las responsabilidades del ministerio y las fuerzas armadas se establecen de forma diferente, si se hace con criterio la aplicación del concepto de la responsabilidad compartida refuerza la confianza mutua entre el personal civil y el militar, de forma que cada integrante del ministerio de defensa comprende las funciones y responsabilidades de sus homólogos civiles o militares. Los integrantes del ministerio de defensa deben poner en marcha este plan institucional y estructural para mejorar la comunicación y la coordinación y llevar a cabo eficazmente las tareas del ministerio de defensa.

Desde el punto de vista interno, la formación de un equipo competente y sumamente capaz en el ministerio de defensa que cumpla sus responsabilidades ciñéndose a las normas más elevadas fomenta una gran confianza en los integrantes civiles y militares.

Desde un punto de vista más general, otro elemento decisivo para fomentar la confianza en el ministerio de defensa es la comprensión del público y la idea que tiene de la legitimidad, el grado de competencia y los logros del equipo del ministerio de defensa.

El ministerio de defensa goza de una gran confianza, internamente y entre otros elementos del gobierno, cuando la sociedad civil, el congreso y los dirigentes nacionales electos reconocen que el sector de la defensa y la seguridad desempeña de forma eficaz las funciones que se le han asignado.

Una estructura orgánica eficaz dotada de un orden jerárquico claro y de mecanismos de rendición de cuentas

Evidentemente, esta división idónea del trabajo entre civiles y militares también se aplica a la elaboración de una estructura orgánica eficaz en el ministerio de defensa. Esta estructura debería corresponder a la capacidad del ministerio de defensa para rendir cuentas sobre la calidad y la ejecución de las tareas de la seguridad y defensa de la nación. Una estructura orgánica correcta no puede dejarse al azar.

El ministerio de defensa puede y debe evaluar la capacidad de su personal, desde el punto de vista tanto organizativo como funcional, para realizar las tareas específicas que se le encomiendan. Como ha mostrado el presidente Uribe en Colombia en los últimos



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

años, el nexo entre el orden jerárquico y la rendición de cuentas es importante para la eficacia política y la operativa.

Capacitación profesional

Otro instrumento importante para fortalecer el ministerio de defensa es la educación y la capacitación profesional de todo su personal. En gran medida, una institución puede ser sólo tan fuerte como las personas que la integran. Contar con un cuadro de profesionales civiles y militares competentes y bien formados es esencial para el funcionamiento eficaz del ministerio de defensa.

Sin embargo, todos reconocemos que el ministerio de defensa es una entidad relativamente nueva en muchos países, no sólo en la burocracia nacional sino también para la sociedad civil.

Por sus años de servicio y experiencia, el personal militar generalmente tiene un buen conocimiento técnico de la conducción y el empleo de las fuerzas para ejecutar las tareas asignadas. Al asumir cargos importantes, muchos funcionarios civiles que se encargan de la dirección, la supervisión y el control de las fuerzas armadas a menudo no tienen esos conocimientos técnicos y recurren a los consejos de sus colegas uniformados. Como ya se ha dicho, esta función consultiva de las fuerzas armadas es un elemento positivo de la relación entre civiles y militares. Para mantener la neutralidad política de las fuerzas armadas, los dirigentes civiles normalmente se encargan de la función que están en mejores condiciones de desempeñar: participar en la definición de los objetivos que las fuerzas armadas deben alcanzar, los planes para distribuir los recursos siempre escasos, la explicación de las necesidades de la defensa al Congreso y la rendición de cuentas a los ciudadanos, en calidad de dependencias a las cuales se ha delegado la facultad de actuar en representación del jefe de Gobierno. Como nos recuerda von Clausewitz, “el consejo de ministros, o sea un órgano político y no militar, siempre establece las líneas generales de una guerra”.

El desempeño de una responsabilidad tan importante por funcionarios civiles requiere la debida educación y experiencia. Aunque los estudios sobre la defensa y la seguridad no han sido hasta hace poco una disciplina académica particularmente popular en América Latina, es alentador ver cómo ahora prolifera en las universidades de la región. Las instituciones que, como el CHDS, ayudan a capacitar al personal civil y militar para el desempeño de sus funciones en el ámbito de la defensa y la seguridad, también son instrumentos útiles en ese sentido.

Un programa consolidado de capacitación profesional es una forma importante de mantener un cuerpo de funcionarios civiles idóneos y con experiencia. La capacitación del personal civil del ministerio en un medio militar es útil porque le permite comprender mejor la organización de las fuerzas armadas y le expone a los puntos de vista, las ideas y la experiencia de los jefes y profesionales militares. En varios países de las Américas se permite que los funcionarios civiles asistan a los cursos de los colegios militares y las escuelas de guerra. En Perú, por ejemplo, en el Curso de



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Dirección Estratégica para la Defensa y Administración de Crisis (CEDEYAC) los participantes civiles se familiarizan con las distintas bases e instalaciones militares.

El Departamento de Defensa de Estados Unidos ofrece el Programa de Formación de Dirigentes Ejecutivos (*Executive Leadership Development Program*, ELDP), en el cual los funcionarios civiles del Departamento de Defensa de todo el país pasan una semana al mes en un arma diferente de las fuerzas armadas o en un mando combatiente durante un período de nueve meses. Esta capacitación ayuda a los ministerios a contratar, capacitar y conservar a empleados civiles que no han servido en las fuerzas armadas de su país pero que aportan aptitudes y conocimientos vitales para sus ministerios y su gobierno.

Enlace legislativo

No podemos pasar por alto la necesidad de mantener a los órganos legislativos plenamente informados sobre el curso de los acontecimientos y los programas en los sectores de la defensa y la seguridad. En momentos de amenaza, es fácil señalar y justificar las necesidades y los requisitos en materia de defensa y seguridad. En épocas de paz, esa tarea resulta menos clara. Justificar los grandes gastos necesarios para mantener el alistamiento de las fuerzas militares y de seguridad a fin de hacer frente eficazmente a las amenazas o necesidades futuras puede exigir un esfuerzo considerable. Es indispensable mantener un enlace público permanente e integral con la legislatura a fin de que el Congreso siga apoyando un nivel de financiamiento adecuado para que haya recursos necesarios a fin de llevar a cabo las tareas asignadas a las fuerzas de defensa y seguridad. Las actividades de enlace deben llevarse a cabo con tacto y constancia y resultar informativas para los dos lados.

Coordinación interinstitucional

Por ser una entre las muchas dependencias del gobierno, el ministerio de defensa desempeña una función decisiva en la coordinación de los requisitos del sector de la defensa y la seguridad con otros organismos, tanto dentro como fuera del gobierno. En la actualidad, los países de las Américas confrontar muchas tareas que llevar a cabo y que no se pueden hacer de forma aislada o recurriendo solamente a las fuerzas armadas. Por importante que sea la función de las fuerzas armadas, debe coordinarse con la labor de muchos otros organismos que también desempeñan tareas políticas significativas. Cuando esas funciones se cumplen como es debido, aumenta la legitimidad y la eficacia funcional de cada dependencia.

El ministerio de defensa garantiza la unidad de dirección y acción estratégica por medio del intercambio permanente de información y consultas, la armonización de planes y la ejecución conjunta. A medida que cambian las circunstancias de la seguridad debido a la presencia de amenazas, protagonistas o problemas nuevos, también cambian las exigencias políticas en las democracias. Las instituciones funcionan mejor cuando tramitan la información hábilmente a fin de comprender mejor el entorno y adaptar y reasignar los escasos recursos. El esfuerzo para explorar la colaboración con otros



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

participantes gubernamentales y no gubernamentales ofrece nuevas oportunidades que pueden fortalecer la seguridad entre organismos e instituciones que tal vez tengan misiones, objetivos y valores divergentes.

Ejercicios y simulacros

Una forma eficaz de evaluar la coordinación interinstitucional del personal del ministerio de defensa, así como la capacidad institucional y funcional mencionada anteriormente, consiste en realizar ejercicios y simulacros. Las instituciones militares llaman a este método “capacitación durante el combate y combate durante la capacitación”. Los ejercicios de simulación con computadoras ponen de relieve los puntos fuertes y débiles de la entidad y son instrumentos útiles para ayudar al personal del ministerio de defensa a prepararse para posibles crisis. Siempre es mejor encarar la tarea de capacitación y educación en períodos de calma, cuando no hay vidas en juego. Los funcionarios de los ministerios de defensa, como los que han coordinado la ejecución de operaciones traumáticas que requerían la organización, la coordinación y el despliegue rápidos de la reacción del gobierno durante los huracanes Mitch, Stan, Wilma y Katrina, el maremoto del año pasado en el Océano Índico o incluso el despliegue de las fuerzas de apoyo de las operaciones en Haití, pueden dar fe de la importancia de esa preparación.

Una forma importante de mejorar la coordinación interinstitucional es organizar ejercicios y simulacros en situaciones hipotéticas que exijan la reacción general de varios organismos del gobierno. Esos ejercicios pueden demostrar los puntos fuertes y débiles tanto en la actuación de las personas como en la acción colectiva e indicar inmediatamente cómo remediar los defectos. La participación de los principales directivos de los organismos en cuestión es esencial para el éxito de estos ejercicios, por más ocupados que estén en ese momento.

Facultades presupuestarias

En vista de que en la realidad cada presupuesto es la expresión financiera de una política, el ministerio de defensa debe tener la facultad de decidir la forma en que se distribuirán los gastos colectivos de todos los elementos de su sector. El ministro necesita contar con personal técnicamente competente, con suficiente experiencia financiera y presupuestaria, y una comprensión excelente de las necesidades especiales de las fuerzas armadas. Esta pericia en el sector de la defensa tarda en adquirirse. Nuestra experiencia en el CHDS ha mostrado que es mejor capacitar a especialistas en presupuestos para que comprendan las cuestiones de defensa que tratar de enseñar economía, finanzas, contabilidad y elaboración de presupuestos a expertos en defensa para que puedan preparar los ellos mismos los presupuestos militares.

4. Coordinación regional y subregional

En un mundo de amenazas transnacionales tales como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, armas y personas, el terrorismo e incluso desastres naturales, ninguno



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

de los cuales respeta las fronteras nacionales, el ministerio de defensa debe ser capaz de responder a los problemas internos y externos. Todos reconocemos que es indispensable adoptar enfoques multinacionales para hacer frente a los desafíos transnacionales. Ningún país puede resolver problemas de ese tipo de forma aislada. Un ministerio de defensa fuerte debe ser capaz de coordinar, colaborar y cooperar con sus homólogos de países vecinos, tanto cercanos como lejanos. Esta tarea se complica sólo en parte debido a la realidad de que algunos países tienen fuerzas armadas y otros no. Sin embargo, Costa Rica y Panamá, por ejemplo, que no tienen fuerzas armadas, se enfrentan básicamente con los mismos tipos de problemas de defensa y seguridad que las demás naciones que tienen fuerzas armadas.

Asimismo, como parte del proceso político legítimo, los dirigentes políticos de algunos países han determinado que las fuerzas armadas desempeñarán ciertas funciones, mientras que los dirigentes de otros países han determinado que la policía o la gendarmería se ocupará de esas mismas tareas o misiones. Por ejemplo, en Chile son los Carabineros, y no las fuerzas armadas, los que se encargan de combatir el narcotráfico y el terrorismo. En Bolivia y la República Dominicana, las fuerzas armadas llevan a cabo esas misiones. En Estados Unidos se trata de una misión compartida, en la cual las fuerzas armadas pueden participar solamente fuera de nuestras fronteras nacionales, excepto en circunstancias excepcionales minuciosamente enumeradas. En ese contexto regional, ¿cómo puede el ministerio de defensa lograr una coordinación efectiva en el plano no sólo bilateral sino también multilateral?

Los esfuerzos subregionales ofrecen algunas respuestas que podrían ser viables, así como modelos útiles. Los ministros de defensa de Centroamérica han dado un ejemplo excelente al tomar medidas a nivel subregional para abordar las dificultades de la coordinación. En la reunión de Ministros de Defensa de Centroamérica, organizada en octubre de 2005 por el Secretario de Defensa Rumsfeld en Key Biscayne (Florida), los ministros comenzaron a comparar prácticas óptimas para resolver problemas dentro de los países y examinaron diversos mecanismos para abordar mejor la cooperación internacional entre tipos diferentes de organizaciones policiales o militares. Esta iniciativa comenzó con un examen de mecanismos jurídicos tales como el Acuerdo Marco Centroamericano y el Consejo de las Fuerzas Americanas de Centro América (CFAC). Por consiguiente, estos tipos de reuniones han sido útiles para detectar problemas en la coordinación y colaboración y proponer soluciones.

Esta Reunión de Ministros de Defensa de las Américas en Managua ofrece una oportunidad excelente para abordar soluciones regionales y examinar prácticas óptimas. En particular, esta reunión y otras actividades conexas constituyen momentos propicios para buscar formas de vincular soluciones subregionales en marcha con actividades en curso en otras subregiones. Asimismo, podría ser útil examinar la posibilidad de aplicar enfoques prácticos y eficaces a toda la región para responder a los problemas transnacionales comunes. Evidentemente, debemos tener cuidado con las soluciones que propongamos y seleccionemos, ya que podrían afectar a las próximas generaciones en muchos de nuestros países o en todos. No obstante, muchos de los problemas de defensa



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

y seguridad son tan cruciales para la prosperidad, la estabilidad y el bienestar de nuestra región y de nuestros ciudadanos que debemos hacerles frente de forma directa.

Esta Reunión ofrece una oportunidad singular para realizar un progreso real en nuestro análisis de formas útiles de coordinar nuestra labor y trabajar en cooperación para mejorar la seguridad nacional y subregional, así como la seguridad colectiva de la región.



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

SUBTEMA II

COORDINACIÓN Y COOPERACIÓN INTERINSTITUCIONAL EN CADA ESTADO PARA LA MODERNIZACIÓN Y TRANSFORMACIÓN DE LAS INSTITUCIONES DE LA DEFENSA

RELATOR: ESTADOS UNIDOS
MODERADOR: COLOMBIA
CORRELATOR: BOLIVIA



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

PALABRAS DE MICHAEL J. COULTER, VICESECRETARIO DE ESTADO ADJUNTO

Señoras y señores, les agradezco esta oportunidad que nos ofrecen, a mi colega la señora O'Connor del Departamento de Defensa y a mí, de hablarles acerca de la coordinación entre los organismos del Gobierno y la transformación de la defensa.

Soy Michael Coulter y desempeño el cargo de vicesecretario de Estado adjunto en la Dirección Político –Militar. Esa Dirección es el vínculo principal del Departamento de Estado con el de Defensa y el medio de establecer la coordinación entre los dos.

El telón de fondo de esa coordinación lo representa el ritmo acelerado del cambio en las circunstancias de la seguridad. Les describiré brevemente la actitud del Departamento de Estado hacia ese cambio; después, trataré de explicar cómo se coordinan entre sí los organismos del Gobierno de los Estados Unidos para abordar las nuevas circunstancias.

En primer lugar, la actitud del Departamento de Estado ante este cambio:

- Ha terminado la época en la cual había esferas separadas de lo político y lo militar. Hoy en día la política, los criterios, la diplomacia y las actividades militares están en interacción continua a todos los niveles.
- Ya no es válido el parecer clásico de que la cuestión militar está separada de la política y dividida en tres niveles distintos y lineales, el estratégico, el operativo y el táctico. Esta idea anticuada, en la cual esos niveles son distintos pero están vinculados entre sí, y en que cada nivel cuenta con su personal propio, supone que si acertamos con los criterios, lo demás saldrá bien naturalmente. Esto no tiene en cuenta que hoy día las actividades militares sobre el terreno son intrínsecamente políticas, ni tampoco los efectos de la visibilidad instantánea que les confieren los medios informativos, la ubicuidad de la información y las comunicaciones, y la influencia cada vez menor de la diplomacia pública clásica sobre la opinión de la gente.

Pasemos ahora a plantear el cambio en las circunstancias.

En el mundo en que vivimos, debemos contribuir el mejor asesoramiento político y diplomático del que seamos capaces antes de planificar y emprender cualquier acción militar. Y ese asesoramiento se debe dar antes de que se efectúe cualquier acción y mientras se efectúa. Por lo tanto, la secretaria Rice opina que la “diplomacia del siglo XXI exige una mayor conjunción... entre nuestros soldados y nuestros civiles.” Que es, precisamente, a lo que está comprometido el Departamento de Estado. Por ejemplo:

- La secretaria Rice ha transformado el programa para destinar a Asesores Políticos a las Fuerzas Militares (llamados POLAD); ahora se ha extendido del nivel del generalato al operativo, con lo cual mejora la coordinación entre el Departamento de Estado y el



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

personal uniformado. En la actualidad hay POLAD destinados a los mandos de combate, las misiones especiales y los grupos provinciales de reconstrucción de Iraq y Afganistán, e incluso a algunas de las unidades en el terreno.

- En las Américas, el personal del Departamento de Estado ha participado recientemente en los ejercicios militares de la 2ª flota, lo cual les ha agregado unas útiles perspectivas políticas y diplomáticas. Por medio de videoconferencias, un funcionario del Departamento de Estado en Washington puede ser un “POLAD virtual” a un jefe de operaciones cuando se necesite, y luego incorporarse a esa unidad para ejercicios o situaciones imprevistas.

Estas consultas entre organismos que se celebran sin protocolo sobre el terreno tienen su correspondencia en Washington, como les explicará la señora O’Connor.

En el Departamento de Estado, estas labores entre organismos se relacionan con esfuerzos e iniciativas internacionales. Por ejemplo, la nueva propuesta de una “marina de mil buques”. Esta iniciativa se propone asociar a la marina, el servicio de guardacostas y a las empresas comerciales del país por medio de la tecnología y la cooperación para sensibilizar acerca del ámbito marítimo. Espero tener la ocasión de hablarles de esto en los meses venideros.

La Iniciativa contra la Proliferación (*Proliferation Security Initiative, PSI*) es otro ejemplo. Las partes en la PSI se comprometen políticamente a establecer unas “prácticas óptimas” para interceptar los envíos que contribuyan a la proliferación de las armas de destrucción en masa. La PSI no genera obligaciones vinculantes, pero ayuda a los participantes a detener, inspeccionar y confiscar esos envíos.

También nos satisface contribuir, como parte de la Iniciativa para las Operaciones Mundiales por la Paz (*Global Peace Operations Initiative*), a la labor de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (*CFAC*), con el fin de establecer un batallón multinacional de mantenimiento de la paz integrado por efectivos de El Salvador, Honduras, Nicaragua y Guatemala.

Mencionaré algunos de los otros casos en que la colaboración internacional y entre organismos han contribuido a la estabilización mundial:

- Durante el tsunami del Océano Índico, los buques de las marinas de varias naciones establecieron la primera base marina internacional para asistir a las operaciones de socorro oficiales y no oficiales que se realizaban en tierra.
- Durante las operaciones de socorro a que dio lugar el huracán “Katrina” en el sur de los Estados Unidos, 121 países y 13 organismos internacionales ofrecieron su asistencia a los Estados Unidos. Las fuerzas navales de los Estados Unidos y de otros países fueron el elemento decisivo en facilitar, coordinar y ejecutar esa operación.



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

- Hoy día, el buque hospital “USNS Mercy”, de la marina de los Estados Unidos, en el que viajan, además de su tripulación, voluntarios de organizaciones no gubernamentales y personal médico militar del extranjero, desempeña allí sus funciones de dar esperanza, alivio, ayuda, asistencia profesional y enseñanza a millones de personas.

Estos programas son sólo unos pocos ejemplos de lo que la secretaria Rice llama la “diplomacia transformativa”. Por esa expresión ella significa reformarnos a nosotros mismos así como nuestras estructuras y nuestros procedimientos de trabajo para abordar las circunstancias en que nos encontramos. La diplomacia transformativa nos exigirá emprender nuevas tareas, desechar costumbres antiguas, colaborar con los que están en vías de hacer esos mismos cambios, y asociarnos con los pueblos de todo el mundo que comparten nuestros valores y desean mejorar la vida en sus países.

En el mundo de hoy, cada vez menos ancho, la comunidad internacional tiene un interés común sumamente estratégico y real, a saber, confrontar el azote de la inestabilidad que nos amenaza a todos por igual y que se nos aparece en diversas formas: el terrorismo, la piratería, el tráfico ilícito y las zonas sin gobierno.

La Conferencia de los Ministros de Defensa de las Américas nos da una oportunidad muy valiosa, la de compartir experiencias acerca de cómo superar las limitaciones en las relaciones entre organismos y entre naciones que nos impiden organizarnos rápida y armoniosamente. Espero que en esta Conferencia sigamos intercambiando impresiones acerca de cómo adaptarnos y transformarnos con el fin de coordinarnos y de colaborar más eficazmente, para poder vencer con más eficacia las amenazas transnacionales que vayan surgiendo.

Directora Interina de Planificación Normativa, Oficina del Secretario de Defensa, Pronunciadas ante la Séptima Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas

Palabras de de la Sra. Alisa Stack-O’Connor

En las circunstancias actuales de la seguridad, nos enfrentamos a un conjunto de amenazas y dificultades cada vez más diversas pero a la vez relacionadas entre sí. Estas amenazas plantean la necesidad de un enfoque global y multidimensional y exigen la búsqueda coordinada de soluciones para problemas comunes. Las reuniones como ésta, la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, nos ofrecen oportunidades muy importantes para colaborar y para conversar en persona.

El Departamento de Defensa surgió de la Segunda Guerra Mundial y maduró durante la guerra fría. Nos preparábamos entonces para grandes combates entre las fuerzas armadas regulares y uniformadas de los estados nacionales pero el mundo ha cambiado. Los conflictos armados son, cada vez más, un fenómeno que se produce *dentro* de los



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Estados, no entre ellos, y todos nos enfrentamos a los graves peligros de los movimientos subestatales transnacionales, como Al Qaeda, de los narcotraficantes y de las bandas delictivas.

Pese a sus enormes dimensiones, el Departamento de Defensa no puede contrarrestar por sí solo las amenazas a la seguridad de los Estados Unidos. La cooperación con otros países y con otros departamentos y organismos del propio país es indispensable para velar por la seguridad nacional.

Desde luego, la cooperación interinstitucional no es nueva. Hemos venido cooperando con otros organismos federales y con otros países desde que se formó el Departamento. El Gobierno de los Estados Unidos ha instituido mecanismos específicos de coordinación. La mayoría de estos mecanismos, que están a cargo del personal del Consejo de Seguridad Nacional, abarcan cuestiones específicas que exigen la colaboración de varios organismos, por ejemplo, el apoyo a Afganistán. En la cima, los secretarios de los departamentos federales integran el “Comité de Directivos”, que se reúne cuando es necesario para tomar decisiones sobre asuntos de política de importancia presidencial. El Comité de Directivos puede remitir asuntos al Presidente para una decisión definitiva o al “Comité de Adjuntos” para su análisis o alguna acción ulterior. Igual que el Comité de Directivos, el Comité de Adjuntos, integrado por los vicesecretarios, se reúne cuando es necesario para resolver controversias interinstitucionales o tomar decisiones fundamentales de política.

Los Adjuntos o los Directivos suelen remitir asuntos a los Comités de Coordinación Normativa (*Policy Coordinating Committees*) para que profundicen en cada tema y formulen recomendaciones. Estos Comités de Coordinación constituyen la infraestructura básica y cotidiana de la cooperación interinstitucional por medio del trabajo del personal del Consejo de Seguridad Nacional. Los Comités de Coordinación Normativa se organizan en torno a asuntos concretos, como la asistencia a Afganistán, a fin de coordinar las medidas, las normas y de vez en cuando también, los recursos de los departamentos y organismos federales. Los organismos y departamentos destinan a esas labores a personal de muy diversos niveles, desde los Secretarios Adjuntos hasta los funcionarios asignados a los Comités de Coordinación Normativa como parte de su cartera normal de deberes. Por ejemplo, en el Departamento de Defensa, entre los deberes normales del personal dedicado a cuestiones de seguridad interna pudiera incluirse la participación en un Comité de Coordinación Normativa en materia de seguridad portuaria. Los comités se reúnen periódicamente y formulan recomendaciones al Comité de Adjuntos y al Comité de Directivos para la toma de decisiones definitivas. Si surge un desacuerdo entre organismos que no se puede resolver en el Comité de Coordinación Normativa, se remite al Comité de Adjuntos para su solución.

Estos comités no garantizan el acuerdo. Fomentan la cooperación y la solución de desacuerdos porque llegan a comprender mejor las posturas y posibilidades de cada parte y la manera de producir un resultado que sea mejor para nuestros ciudadanos. La



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

cooperación interinstitucional consiste en dar un efecto multiplicador a las ventajas comparativas. La finalidad de cada departamento y organismo federal es promover un elemento diferente de la seguridad. Nuestra especialización es indispensable para el éxito de cada organismo y del conjunto. Los mecanismos de cooperación, como el intercambio de personal y los ejercicios conjuntos, se proponen buscar soluciones útiles para los desacuerdos y reducir su frecuencia e intensidad, especialmente en momentos de crisis.

Desde que terminó la guerra fría, más dependencias del Gobierno participan en la seguridad nacional y en las relaciones exteriores. A fin de hacer frente a las nuevas amenazas contra la seguridad, necesitamos los conocimientos y los programas especializados de diversos departamentos y organismos que antes se dedicaban casi exclusivamente a asuntos internos. Por ejemplo, la FBI y el Departamento de Justicia desempeñan una función decisiva en la lucha contra el terrorismo y otras actividades delictivas internacionales y se inclinan cada vez más a abordar las amenazas externas. Contar con los recursos de estos organismos resulta indispensable. A medida que aumenta el número de organismos que intervienen en las relaciones exteriores y en los asuntos de seguridad, se intensifican las dificultades para comunicarse, comprender la cultura institucional de cada uno y coordinar las actividades. A fin de superar esas dificultades, el Departamento de Defensa apoya las medidas para mejorar la formulación de estrategias, la planificación y las operaciones que se efectúan con colaboradores interinstitucionales.

Por ejemplo, en el Examen Cuadrienal de la Defensa de 2005 se recomendó la elaboración de una Guía para la Planificación de la Seguridad Nacional, a fin de orientar en la formulación de planes y posibilidades, tanto militares como no militares. Esta Guía para la planificación establecería prioridades y aclararía las funciones y responsabilidades en el ámbito de la seguridad nacional en todo el Gobierno de los Estados Unidos, a fin de reducir lagunas y eliminar superfluidades, además de ayudar a los organismos a armonizar su estrategia, presupuesto y funciones de planificación con los objetivos nacionales.

Les describiré ahora algunas de las iniciativas que el Departamento de Defensa y otros departamentos llevan a cabo para ser más eficaces en las circunstancias actuales de la seguridad:

- El Departamento colabora con la nueva Oficina del Coordinador para la Reconstrucción y Estabilización en el Departamento de Estado. Esta oficina se ha establecido, con el firme apoyo del Departamento de Defensa, a fin de aumentar las posibilidades de los organismos civiles estadounidenses y mejorar la coordinación con colaboradores internacionales en la solución de crisis complejas.
- En un esfuerzo importante que acaba de comenzar, el Departamento de Defensa colabora con el Congreso y el Departamento de Estado para actualizar nuestros programas, prácticas y leyes de ayuda al exterior.
- Hemos comenzado la formación de un cuerpo de Oficiales de Seguridad Nacional, para establecer un cuadro institucional de profesionales militares y civiles de alto



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

nivel, capaces de integrar eficazmente la contribución de cada organismo a los intereses de la seguridad nacional y de coordinarla. El establecimiento del cuerpo de Oficiales de Seguridad Nacional sería un paso importante para alcanzar nuestros objetivos en materia de seguridad y un cambio decisivo para la administración pública. Colaboramos con otros organismos federales y con sus servicios educativos para perfeccionar este concepto.

- Otra tarea aparte pero afín, que realizamos en colaboración con el Departamento de Estado, consiste en mejorar la coordinación de nuestros embajadores con los comandantes de las fuerzas de combate, tanto en Washington como sobre el terreno. También examinamos la posibilidad de ampliar el intercambio de personal.
- Queremos transformar la Universidad de la Defensa Nacional en una Universidad de la Seguridad Nacional, adaptada a las necesidades educativas más generales de los profesionales de la seguridad nacional de todo el Gobierno de los Estados Unidos. Prevemos que se modificará el plan de estudios para promover un enfoque más unificado del Gobierno de los Estados Unidos con respecto a la seguridad nacional y una mayor participación de otros organismos federales.

Aunque mis palabras se orientan hoy a la cooperación interinstitucional, la colaboración con las naciones aliadas y amigas evidentemente es un elemento decisivo para hacer frente a las circunstancias del siglo XXI. Nuestra colaboración con otras naciones sigue siendo una fuente importante de fuerza. Si trabajamos mancomunadamente, gozaremos de una seguridad mucho mayor que la que cualquiera de nosotros podría alcanzar por su cuenta.

Por lo tanto, otro paso decisivo para lograr nuestros objetivos en la esfera de la seguridad es aumentar la capacidad de nuestros aliados del exterior. Uno de los medios más importantes es nuestro programa de cooperación en materia de seguridad, que permite a nuestros países alcanzar numerosos objetivos, entre ellos:

- aumentar la capacidad para cooperar entre nosotros;
- fortalecer la cooperación entre nuestras fuerzas armadas y ministerios de defensa;
- sacar beneficios de las ventajas comparativas en la seguridad y la política exterior; y
- propiciar la transformación de las fuerzas armadas, mediante la elaboración de formas comunes de evaluar la seguridad y de instruir y capacitar de manera combinada y conjunta; la formulación combinada de conceptos y la experimentación consiguiente; el intercambio de información, y el mando y control combinados.

Para concluir, igual que en muchas otras relaciones siempre queda más trabajo por hacer y más cuestiones que resolver. La cooperación interinstitucional es algo dinámico que tenemos que estudiar y revisar constantemente con otros departamentos, con la Casa Blanca y con el Congreso. Este mecanismo y el resultado final bien valen el esfuerzo y constituyen uno de los aspectos más importantes de mi labor. En la formación de alianzas interinstitucionales y en otros campos, la oficina del Vicesecretario Adjunto Coulter ha desempeñado una función decisiva. Aprovecho esta oportunidad para



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

agradecerle, así como a su personal, su trabajo de vanguardia en el fortalecimiento de la relación entre nuestros departamentos.

Gracias por la oportunidad de dirigirme a ustedes. Con sumo placer responderé a cualquier pregunta que tengan ahora o más tarde en el curso del día de hoy.



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

SUBTEMA III

MODERNIZACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS: FUNDAMENTOS, LECCIONES APRENDIDAS, EXPERIENCIAS EN CURSO Y DESAFÍOS PENDIENTES.

RELATOR : CANADA
CORRELATOR: ECUADOR
MEXICO
MODERADOR: ECUADOR



VII CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

SUBTEMA IV

ACTIVIDADES DE LAS FUERZAS ARMADAS QUE CONTRIBUYEN A LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO NACIONAL

RELATOR: VENEZUELA
CORRELATOR: ANTIGUA Y BARBUDA
MODERADOR: TRINIDAD Y TOBAGO