

**LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA, COMO UNA MEDIDA DE FOMENTO
DE LA CONFIANZA Y SEGURIDAD HEMISFÉRICA.**

POR

**CORONEL DANIEL E. CASTELLA
EJERCITO-URUGUAY**

Monografía presentada al Colegio
Interamericano de Defensa como requisito
para la obtención del Diploma aprobatorio
del Curso Superior de Defensa y Seguridad
Hemisférica

**FORT LESLEY J. McNAIR
WASHINGTON, DC. MAYO 2005**

Certifico que he revisado este
trabajo de investigación y lo he encontrado
ajustado a la normativa y metodología del
CID.

C/N JOSE ESCOBAR
ASESOR GUIA

MAYO ,2005

NOTA ACLARATORIA

Las opiniones emitidas en el presente trabajo son de la exclusiva responsabilidad del autor y no presentan la posición del CID.

AUTORIZACION,

Autorizo al Colegio Interamericano de Defensa la publicación de este trabajo.

CORONEL DANIEL E. CASTELLA

EJERCITO__ URUGUAY

**TRABAJO MONOGRÁFICO:
LOS LIBROS BLANCOS DE DEFENSA, COMO UNA MEDIDA DE FOMENTO
DE LA CONFIANZA Y SEGURIDAD HEMIFERICA**

Cnel. Daniel E. Castella

INDICE

RESUMEN

.....Pág
.3

PROLOGO

.....Pág
.4

CAPITULO I: Evolución concepto de Libros de Defensa

.....Pág
.6

¿Dónde nos situamos en términos del contexto internacional?
.....Pág

.6
¿Dónde ubicamos a las Américas en todo esto?
.....Pág

.8
La importancia de la Democracia
.....Pág

.10
La política de Defensa en la América
.....Pág

.11
Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa
.....Pág

.14
Tendencia de la Política de Defensa en las Américas
.....Pág

.14

CAPITULO II: Importancia de contar con Libros de Defensa

.....Pág
.18

¿Cuál es el grado de transparencia en asuntos militares en la América en la actualidad?
.....Pág

.18

CAPITULO III: Necesidad de contar con Libros de Defensa

.....Pág
.22

Hipótesis del Trabajo
.....Pág

.22

Conclusión	Pág
.23	
ANEXO I: Estado de situa ción	Pág
.25	
ANEXO II: Glosario	Pág
.36	
BIBLIGRAFIA	Pág
.38	

RESUMEN

En este trabajo nos referiremos primero hacia el momento en que los ejércitos participan en este rol de diseño de políticas de defensa. Lo haremos dando un breve vistazo general al contexto internacional en el cual nuestros países se encuentran. Luego daremos una mirada semejante al contexto americano. Después revisaremos las experiencias pasadas de nuestros países en el diseño de esas políticas para situarnos en el momento actual, respondiendo el por qué del interés en este asunto, siendo complementado con una aproximación más puntual para descubrir dónde nos encontramos actualmente, a lo largo del hemisferio de tal forma de concluir con una serie de interés común para el área de la región.

El periodo de investigación abarca casi una década: 1995-2004, década que se puede decir, sin temor a equivocarnos, que la Organización de los Estados Americanos (O.E.A) comienza a reorganizarse, o mejor dicho ,a comprender el problema de Seguridad y Defensa, con la creación del Comité de Seguridad Hemisférica, dándole el apoyo a las reuniones de los Ministros de Defensa del hemisferio.

PRÓLOGO

En las Américas hay diferencias importantes en torno a cómo los diversos miembros de nuestro hemisferio contemplan los intereses de Seguridad y Defensa. Abarcamos toda una gama desde países como Estados Unidos, con una población de 270 millones de habitantes hasta otro como Saint Kitts and Nevis con una población de 40 mil habitantes. El contraste en tamaño destaca una distinción importante: las necesidades de seguridad y defensa que tienen los pequeños estados insulares del Caribe con respecto a otros países de América, son muy diferentes. Muchos estados del continente no tienen fuerzas militares y dependen, en cambio, de fuerzas policiales relativamente pequeñas o compuestas por unidades de seguridad especiales. De modo similar, las diferencias entre América Central y América del Sur también son significativas. Aún dentro de las sub regiones hay realidades e intereses de seguridad diferentes. Lo que es más importante, a pesar de esas diferencias, igual se han desarrollado diferentes arreglos de seguridad sub regionales. Además de esas diferencias también varían ampliamente las que se perciben como “amenazas” al continente. Hoy lo que se percibe como “amenazas” han cambiado radicalmente, haciendo trizas el consenso del periodo de la “guerra fría”, entorno a qué amenazas deberían estar en el foco de los esfuerzos de seguridad hemisférica. La definición de Seguridad y Defensa tradicional y estrecha, que se encontraba, “como el ataque armado desde el exterior”, ha evolucionado, hasta convertirse en un concepto de muchas dimensiones que incluyen facetas militares, políticas, económicas, sociales, materiales, o ambientales. El hemisferio no se enfrenta hoy a la agresión externa. En cambio, sobresalen en la región “nuevas amenazas” que requieren respuestas coordinadas, corporativas, y multilaterales.

Hoy en día, encontramos en las Américas “amenazas” no tradicionales de tipo trans nacionales como ser: el terrorismo, el tráfico de narcóticos, los desastres naturales, los desastres ambientales, las empresas criminales transnacionales, la inmigración ilegal, etc. Estas “amenazas” requieren a menudo de los gobiernos respuestas multilaterales, puesto que ningún estado o combinación de estados pueden ocuparse de ellas individualmente.

Éstas se entrecruzan también con problemas que requieren respuestas multifacéticas de diferentes organizaciones nacionales e internacionales, todas ellas actuando apropiadamente de acuerdo con normas y principios democráticos.

En base a lo expresado anteriormente es necesario fortalecer y procurar una mejor coordinación entre las instituciones y procesos del Sistema Interamericano de Seguridad Hemisférica, que a veces resulta difícil, extraernos del “ser nacional” para mirar en forma objetiva, el hemisferio compuesto por 34 países que integran la O.E.A. (excepto Cuba).

En 1995 la O.E.A. estableció la Comisión de Seguridad Hemisférica, siendo el primer foro, permanente de la región para la consideración de los siguientes temas: control de armas, la no proliferación nuclear y las cuestiones de Defensa y Seguridad, todos elementos que van a ayudar a la confección y publicación de las Políticas de Defensa de los Países Miembros, cuyo objetivo es mantener la confianza mutua entre todos.

Construir una comunidad de defensa no es una tarea fácil, peor aun diseñar una política de Defensa o elaborar un Libro de la Defensa luego de un largo periodo de silencio estratégico. Para este fin se requiere contar con un cuerpo de expertos, especialistas académicos y fructífero intercambio de ideas entre civiles y militares. Una sólida cultura de defensa así como una arquitectura institucional estable y permanente, también demanda nutrirse de visiones de largo plazo. Mucho más, exige una enorme capacidad de interpretación adecuada de la realidad.

CAPITULO I

El mundo de las relaciones internacionales se encuentra casi irreconocible, los acontecimientos mundiales se mueven con una peligrosa rapidez, a tal velocidad que su impacto se traduce en dramático, donde los últimos vestigios de lo que fuera la amenaza “Soviética” se encuentra en extinción.

La región, no sólo ha visto a la “súper potencia” levantarse como única con tal condición sino que también ha debido ajustarse a las grandes asimetrías que esta situación implica. Las nuevas tendencias desde la aparición de las nuevas amenazas hasta la masiva importación del terrorismo internacional, han aparecido en nuestro hemisferio. Incluso EE.UU. ha tenido que enfrentar a una serie de ajustes, encontrándose así mismo como único líder mundial y único capaz de actuar en todo el espectro del escenario de las relaciones internacionales. Bajo este contexto se ajusta la necesidad de diseñar políticas de defensa en respuesta a los cambios masivos y plasmarlos en un documento.

¿Dónde nos situamos en términos del contexto internacional?

De esencial importancia en este primer punto, fundamental para saber donde estábamos y hacia donde deberíamos ir, es que la “guerra fría”, a pesar de todos sus problemas estuvo relativamente bien definida y era fácil de plantearse intelectualmente. Era notablemente previsible. Por supuesto hubo crisis pero incluso estas se encontraron así misma en un contexto en que los grandes actores tendieron a manejarlas con mucha experiencia. Ya nada de esto existe actualmente. Las crisis tienden a ser originales y también a menudo de larga duración. Las alianzas cambian en términos de asociación dependiendo de variados asuntos, incluso la OTAN , la más firme, ve hoy grandes rupturas entre sus miembros, que habían sido impensables y de verdad extremadamente peligrosas durante las cuatro décadas de la “guerra fría”. Esto lleva a malos entendidos, especialmente cuando los poderosos están acostumbrados a roles estrechamente relacionados al liderazgo o a seguir el liderazgo de otros. Así de este modo padrones de lealtad contruidos durante muchos años pueden desarmarse o incluso desintegrarse.

Al mismo tiempo está el complejo asunto de la “uní polaridad”, elemento determinante de nuestro tiempo. Durante años de la “guerra fría”, los EE.UU. dirigieron alianzas de gran poderío y resistencia a una indudable victoria sobre la Unión Soviética y sus aliados. La condición de ser la única súper potencia del mundo no fue tanto el resultado de política y planificación sino que también como efecto de la “victoria absoluta” alcanzada al remover a la Unión Soviética no sólo del centro de la política internacional sino también de su membresía en la comunidad de naciones. La Rusia que

quedó después de la implosión no se ha mostrado en ninguna manera capaz de compadecerse con su predecesor como un supuesto “igual” de los EE.UU.

Las crisis “Inter.-estatales” y “domésticas” acaecidas desde 1989 esta claro, que muchas están relacionadas con el colapso de los antiguos sistemas y también otras motivadas por asuntos, en cierta forma sumergidos durante la “guerra fría”, por cuestiones más importante. La explosión de conflictos étnicos, jurisdiccionales, territoriales y de recursos son, un reflejo de esas otras causas. Igualmente importante es la extensión geográfica de la crisis. Ninguna área del mundo se ha liberado de esta situación. Bosnia, Chechenia, Croacia, Sierra Leona, Somalia, Sudán y así muchos nombres se añaden a las listas de guerras y discusiones. Al mismo tiempo un “terrorismo” de feroces niveles golpeó en: Argelia, Las Filipinas, varias partes del Medio Oriente, India y muchas otras partes del mundo, así como continuó en Europa, Irlanda del Norte, País Vasco. En las Américas, el narcoterrorismo ha continuado golpeando a Colombia, amenazando con desbordarse sobre los países vecinos. La desintegración y proliferación de estados, algunos viejos y otros nuevos, llegó a ser parte de la vida diaria. Países hasta entonces aparentemente sólidos, simplemente se desintegraron, algunos en formas pacíficas y otros por medios violentos. De igual forma, otros estados simplemente “fallaron”. Estos probaron ser incapaces de proporcionar los elementos básicos que debe proveer cualquier estado que se precie de tal: distribución de alimentos, provisión de seguridad, control de fronteras, administración efectiva del territorio nacional. Desde Haití a Somalia éste fenómeno se mostró con frecuencia. La comunidad internacional se encontró a si misma con la opción de abandonar el principio sagrado de soberanía e

intervenir en países sin el permiso de sus gobernantes o de mirar a miles y miles de ciudadanos de esos estados sufrir o incluso perecer. Países con largas tradiciones de “no intervención” en los asuntos domésticos de otros se vieron en la situación de abandonar en partes esos enfoques en el contexto de un nuevo mundo, donde los valores adquirirían más importancia en la política exterior, después de un largo tiempo acostumbrado a las disciplinas impuestas de las alianzas y modelos de comportamiento de la “guerra fría”.

Con todos estos cambios, la necesidad de una efectiva organización “supra nacional” es más clara que antes. De esta forma, y ya sin las restricciones impuesta por la “guerra fría”, las Naciones Unidas llegó a ser más efectiva en proporcionar algunos de los servicios para los cuales, si bien antes había sido capaz, no contaba con el poder efectivo. Sin embargo es necesario afirmar que esta creciente eficiencia fue, también posible, por un juego en las relaciones de poder internacional, que permitió intervenciones multilaterales, bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Esto llevó a un cuestionamiento de este nuevo orden, en términos de “quien decide”, “cuándo” y “dónde” intervenir y al servicio de “quién” se intervendrá. No es difícil darse cuenta de que estamos distantes de tener un nuevo orden, basado en el acuerdo de todos los miembros de la comunidad internacional. Es probablemente necesario destacar que es sólo a través de abrumadora influencia militar, política y cultural de los EEUU, así como también su impresionante influencia económica, que permite a este orden tener algunos reales elementos de “Orden”.

¿Dónde ubicamos a las Américas en todo esto?

No somos en particular extraños a los conflictos “interestatales” y a pesar del progreso en la resolución de muchos de éstos desde el fin de la “guerra fría”, se debe de admitir que otros han persistido. El hecho de que tantas disputas territoriales y jurisdiccionales se han resuelto o están cerca de estar resueltas, nos anima a sentirnos esperanzados acorde a los resultados de últimos años en el campo de la resolución pacífica de las controversias.

La necesidad de llevar adelante iniciativas como: La Conferencia de Seguridad Hemisférica, Reunión de Ministros de Defensa Nacionales, Reuniones de Comandantes de la Región, refleja que es fundamental hacer más en ese campo si se quiere que la seguridad en la región sea verdaderamente asegurada. Desde Canadá al cono Sur se clama por una nueva arquitectura institucional para la seguridad en el hemisferio. Mientras el progreso hecho hasta ahora es innegable, todos entienden la necesidad de hacer más para asegurarse de que los desafíos enfrentados hoy por las Américas, en el campo de la Seguridad, sean resueltos de mejor forma que en el pasado.

Es también importante señalar que la región no escapa a la “uni-polaridad”. Efectivamente se podrá discutir que las Américas conocen más de la “uni-polaridad” que cualquier otra región en el mundo, considerando que la primera potencia mundial desde las últimas seis décadas se encuentra en nuestro continente. Más aún su posición de poder en el continente no ha sido desafiada por más de un siglo. Preguntas cómo las ya mencionadas (¿quién decide? ¿cuándo?, ¿dónde se interviene?, ¿al servicio de

quién?), han permanecido latentes en este continente y han generado diferencias en nuestra organización regional multilateral, aún cuando las preocupaciones acerca de los efectos en la soberanía, han sido en cierta forma atenuadas, en comparación con lo que la mayoría de los expertos, a principios de 1996, pensaron que ocurriría.

Aún en el campo del terrorismo los países del continente no estuvieron muy lejos de las situaciones vividas por sus pares en otras regiones. Durante la “guerra fría”, muchos países de la región enfrentaron los peligros de importantes movimientos insurreccionales, los cuales en uno u otro momento usaron métodos terroristas para tratar de alcanzar sus objetivos. La batalla contra tales movimientos y sus “modus operandi”, fue a menudo larga y sangrienta. Más aún, Colombia todavía está empeñada en la batalla con dichos movimientos, otros países, solo pueden con gran optimismo, sentirse libres de sus efectos, si es que asuntos claves de desarrollo se pueden solucionar. El 11 de septiembre de 2001, la misma Superpotencia fue golpeada por el terrorismo proveniente del Medio Oriente. La región respondió con firmeza y energía al desafío, apoyando masivamente.

El fenómeno del “Estado Fallido” se presentó también en Haití y sólo la acción internacional evitó un desenlace verdaderamente negativo en esa República. Aunque el conflicto étnico no ha alcanzado los niveles de otras regiones, su sombra está presente en varios países, donde sus compuestos raciales, étnicos pueden constituir una fuente de conflictos. En resumen, la región no ha sido extraña a las principales tendencias en los conflictos de la “post guerra fría”.

La importancia de la Democracia.

Crucial, para entender el progreso hecho en la región es el papel de la democracia, este es un punto que será recurrente en todo este trabajo, en virtud de que no hay “Libros Blancos de Defensa en Dictaduras”. Después de casi dos siglos de dificultades en establecimiento de este sistema de Gobierno, en la mayoría de los Estados del Continente, el progreso hecho en último cuarto de siglo ha sido simplemente impresionante. A pesar de los problemas encarados en algunos lugares de nuestra región, tienden a funcionar satisfactoriamente.

¿Qué significa esto para la democracia y seguridad de la región?. Los vínculos entre asuntos de democracia y seguridad han probado ser extensos en nuestro continente. En el frente interno cuando ha funcionado bien la democracia ha sido capaz de privilegiar los modos no violentos y parlamentarios, para encauzar las demandas por el cambio. Proporciona un método estructurado y legítimo de sucesión en el liderazgo, vital para la democracia como un todo y especialmente para las relaciones civiles militares apropiadas.

La democracia actúa en forma general y específica para eliminar la necesidad percibida de tomar las armas para cambiar el “estatus quo” o ganar reconocimiento.

Se puede afirmar con cierta certeza que en algunas ocasiones, gobiernos democráticos hacen la guerra unos con otros. Pero es igualmente cierto, de que ellos tienden a no hacerlo con la misma frecuencia que los autoritarios. Parece valedero, que los gobiernos democráticos, funcionando apropiadamente, son mucho menos propensos a empeñarse en peligrosas aventuras internacionales, que los estados con democracias más débiles o más autoritarias.

Así mismo los gobiernos democráticos tienen una mejor historia en desalentar nacionalismos excesivos, negociar con buena fe, proporcionar espacios políticos tranquilos para negociaciones, todos estos factores convergen a una situación en la cual menos probable que se produzca una guerra.

Así los nexos entre la existencia de gobiernos democráticos y la mantención de la paz y la seguridad en la región no son exagerados.

El regreso o llegada de democracias en tantos lugares de nuestra región, en el último cuarto de siglo, es por lo tanto, un gran paso hacia la paz regional, en donde estos gobiernos y sistemas han llegado asentarse en la escena política. Es así que los gobiernos democráticos prosperan tanto como también los partidos políticos.

La política de Defensa en las Américas.

Hay varias tradiciones en las Américas en cuanto concierne a las políticas de defensa. Estos son productos de la historia de nuestra propia gente, desde la independencia, pero también refleja el peso de la historia de nuestros países “madres” en Europa. En el norte del hemisferio existe una tradición básicamente inglesa. Uno puede ver el impacto de ideas inglesas, como ser: desconfianza de fuerzas armadas permanentes, el uso del presupuesto como medio para limitar el poder de esas fuerzas, el imperio del derecho, aquéllas del rol militar que dice: la última expresión del estado o la célebre frase “último baluarte del Estado”. Se notan poderosas tradiciones de control civil sobre las fuerzas armadas, institución que aunque fuerte, y con altos niveles de independencias, responden de sus actos, aún ejecutivo civil y constitucional, el cual a su vez, responde a una gama del gobierno legislativo. En la tradición inglesa, como también es mantenida en los países de Commonwealth del Caribe y Canadá, se ve más especificidad. En ningún país es fácil manejar el asunto de las relaciones cívicas militares en formas apropiadas. A causas de duras realidades vividas por quienes son gobernados en la tradición inglesa, esa misma gente insiste en el control civil efectivo de sus fuerzas. Tiene un fuerte control legislativo sobre sus ejércitos, por la cual, la mayoría protege celosamente. En estos países la política de defensa es considerada como algo muy por encima de las fuerzas mismas. La teoría indica que las fuerzas armadas recibirán aquella parte de la política de defensa que le corresponda, esencialmente a través de un proceso enteramente civil, en el cual pueda o no consultar en términos de asesoría militar y técnica. Considerando que en tales países existen, por lo menos en teoría, principalmente para otorgar un apoyo armado a la política exterior y solo secundariamente proporcionar seguridad interna ;pueden haber otros debates como ser, el

debate de la política exterior y su eventual proceso de tomas de decisiones. De verdad, se puede determinar que en tales países, las Fuerzas Armadas tienen un reducido rol en el proceso de diseños de políticas que se aplican a ellos. Nadie encuentra esto de ninguna manera extraño ya que es a fin de cuentas el pueblo quién está pagando por esas fuerzas y en una democracia representativa son en consecuencia, los representantes civiles que deben decidir cual es su presupuesto, cómo se debe gastar, en la persecución de qué objetivos se deben involucrar más o menos a las Fuerzas Armadas y otras decisiones relacionadas a la Política de Defensa. En otros casos, las Fuerzas Armadas tienen efectivamente un rol incluso considerable, pero finalmente bajo control civil y éste, se limita a brindar consejos, integrados al debate, en un rol de asesor.

En el mismo EE.UU. se refleja mucho de esta misma tradición. Largamente acostumbrado a visiones aún más firme en cuanto a Fuerzas Armadas controladas por civiles. El control legislativo a través del presupuesto y un fuerte sistema de rendición de cuentas, ha proporcionado cierto modelo de control civil de las Fuerzas Armadas.

Los países históricamente más influenciados por poderes continentales europeos, la situación desde la independencia ha sido desde luego muy diferente. Las largas guerras por la independencia dejaron ejércitos que aunque pequeños, fueron a menudos únicos centros de poderes reales en sus países e incluso, aunque de relativa legitimidad, el único para un líder o movimiento. El coraje y sacrificio hecho por los ejércitos de la mayoría de América hispano parlante, al lograr sus independencias, significó que el prestigio de esas instituciones con el público fuera mucho mayor que el de cualquier de los otros

componentes de la estructura del estado, establecido en esos tempranos años, siendo la excepción Brasil, debido a su origen monárquico. Así mismo, se puede decir, como regla general, que se sucedieron a través del tiempo, gobiernos débiles y fuertes, usualmente con la intervención militar como medio para cambiar el gobierno o régimen. Bajo tales circunstancias era difícil imaginarse el desarrollo de un control civil sobre sus Fuerzas Armadas. Los gobiernos dependían de esas fuerzas. Períodos, en los cuales se vieron avances para la democracia, dieron esperanza para un cambio en esta situación, sin embargo los grandes estallidos de agitación económica y social que han ocurrido desde la independencia y especialmente en el siglo XX, difícilmente podrían haber fallado en traer incluso más intervención militar. Con un creciente profesionalismo, estas intervenciones tendieron a establecer sistemas de directo dominio militar, este sin duda no era el tipo de contexto en el cual el control civil de las Fuerzas Armadas ganara mucho terreno

En los años recientes, el excepcional progreso, al establecerse gobiernos democráticos en muchos lugares del hemisferio, normalmente apoyados por ejércitos nacionales, ha demostrado un interés creciente en establecer control civil sobre las Fuerzas Armadas. Con algunas desafortunadas experiencias la mayoría de los países de la región, han visto con verdadera esperanza un intento de establecer el mencionado control que no soñaban en los períodos de la historia del hemisferio. Es importante notar que las mencionadas Fuerzas Armadas han tendido que adaptarse en este proceso, e incluso han colaborado en muchos casos. Después de todo difícilmente se podría decir que los militares han sido el responsable de la debilidad de los gobiernos y las sucesivas crisis de estados que han caracterizado a nuestro continente. En cualquiera de los casos

en donde los militares se han visto involucrado en los cambios de régimen o de gobierno han sido forzados a actuar por circunstancias, casi siempre, como agente de poder de las fuerzas políticas civiles que lo llaman para “cumplir con su deber”, como “el último baluarte del estado”, actuando para solucionar una situación inaceptable, cuando elementos políticos civiles legítimos, no fueron capaces de hacerlo, aunque indudablemente hayan habido excesos de conductas en los regímenes militares, que son más que lamentable.

Bajo las circunstancias descritas anteriormente no sorprende el poco desarrollo de política de defensa ,en el sentido que se conoce en otras partes del hemisferio ,como ser EEUU y Canadá (tradicón anglosajona). En naciones donde la amenaza externa se ha desarrollado, también nace una unión estrecha entre las necesidades del Ministerio de Asuntos Exteriores y la Fuerza de Defensa. Sin embargo en donde las amenazas externas han sido menos claras y ello ha estado conjugado con tensiones domésticas de mayor nivel, el pensamiento y acción de la defensa han tenido que estar mucho más ligado con asuntos de sobrevivencia de gobierno e incluso, a menudo del progreso institucional de las mismas Fuerzas Armadas al servicio de la política exterior.

Estos tipos de experiencias llevaron a una falta de Política de Defensa en muchos de estos Estados y a lo que se vería como una Política de Defensa distorsionada en otros casos. La inexistencia de un gobierno estable y efectivo significó la ausencia de debate en los objetivos, prioridades y enfoques ha ser tomados para delinear la defensa nacional.

Así mismo, en la ausencia de este debate y por tanto de aporte del sector civil, los intereses institucionales de las Fuerzas Armadas a menudo prevalecieron, en un ambiente donde pocos otros intereses se podrían hacerse escuchar en tal debate de prioridades gubernamentales, como debiera ocurrir. Aún dejando de lado asuntos institucionales, las Fuerzas Armadas en ocasiones se encontraron así misma forzadas a diseñar políticas de defensas por cuenta propia, dada la indiferencia hacia los asuntos de Seguridad y Defensa existente en gobiernos civiles y otros actores políticos.

Como en tantas otras cosas toda clase de matices y concepciones de diferencia existen en la historia de la política de la defensa dentro de nuestro hemisferio. Es posible distinguir básicamente dos tendencias mayores que se desarrollaron como resultado de la experiencia histórica, de las diferentes partes de nuestra región, que están determinadas por diferentes tradiciones y definidas entre el norte y el sur. Como ejemplo la experiencia de Colombia y Costa Rica así como también otros indican el grado en el cual las generalizaciones no son muy útiles para entender estos complejos fenómenos.

Fuerzas Armadas y Políticas de Defensa

La evolución del rol de las fuerzas armadas en la formulación de políticas de defensa ha tendido a seguir una de las dos grandes tradiciones, aunque se insiste que este planteamiento debe tomarse entendiendo la gran variedad de experiencias históricas y contexto de la región. Dentro de esas dos grandes tradiciones ninguna experiencia es

igual a la otra y la diversidad del continente es aquí visible como en la mayoría de las otras áreas.

En los países donde la democracia ha llegado a estar firmemente afianzada a través de los siglos hay generalmente, un rol claro para los integrantes de las fuerzas armadas en el contexto de la política de defensa y ese no es otro que el “esperar y prestar atención a las órdenes”. Los representantes civiles del pueblo, debatirán y con suerte alcanzarán una política de defensa de consenso y al igual que otras políticas que representan el sentir nacional. Este debate es posible que sea mal informado, frustrante, y excesivamente largo, basado en intereses partidarios, pero es la expresión legítima, el conflicto de intereses y punto de vistas diferentes, es un ejercicio legislativo y que al fin, constituye la esencia misma de la democracia. Proceso de revisión de la política, debates públicos en asuntos estratégicos de importancia, elaboración de libros blancos de defensa y muchas otras acciones son emprendidas en este campo, sin embargo, el factor clave ha demostrado ser por lo menos para las democracias, el interés de la sociedad en el funcionamiento apropiado de sus fuerzas armadas. Es en el ejercicio del poder soberano del pueblo para gobernarse así mismo que su decisión de mantener las fuerzas armadas asegura su legitimidad. El debate político alrededor de la defensa es esencial para la legitimidad de la propia fuerza armadas y también para su imagen.

Tendencias de la Política de Defensa en las Américas.

En años recientes el interés en planteamientos más claros acerca de política de Defensa ha llegado a ser muy importante en la región. Sin embargo y dada una amplia variedad en las prácticas en las diferentes Naciones de las Américas, ese interés, consecuentemente se ha traducido en una variedad de formas. En los EE.UU., los resultados de los “análisis estratégicos” han continuado siendo publicados en términos de una Política de Defensa normal y algunas de éstas han recibido un amplio reconocimiento por su claridad y transparencia. En Canadá, el último libro “Blanco de Defensa” fue el resultado de una de las más amplias consultas al pueblo canadiense que se haya tenido en el área de Defensa y Seguridad. En ambos países el proceso de la política de Defensa ha sido bien establecida. Así mismo en los Países Caribeños de la Commonwealth, documentos nacionales de políticas de seguridad han seguido siendo producidos.-Así ha habido cambios en estos países pero dentro de procesos e intenciones ya definidos anteriormente.

La mayoría de estos países tienen una Fuerza Armada reducida o no la tienen. Muestran alta preocupación por aspectos de Seguridad no tradicionales muy diferentes a aquellos de los Estados latinos y normalmente piensan en sus asuntos de Seguridad, en términos políticos. Así como veremos, no han habido Libros Blancos de Defensa en años recientes, en el sentido estricto del término.

A través de la región surge, una variedad de factores para explicar el por qué del enorme incremento en el interés de elaborar declaraciones formales de las políticas de Defensa, entendidas éstas en el sentido de: enfoques de largo plazo y directrices

orientadas hacia el área particular de Defensa y Seguridad. El más importante de estos factores ha sido la necesidad de constituir la confianza entre potenciales compañeros económicos y políticos en los procesos y esfuerzo de integración.

La situación de América es privilegiada respecto a otras ,donde el conflicto armado es un hecho común. En menos de una década se dieron saltos significativos al respecto. La pacificación de Centro América es un dato notable. América no es solo el lugar mas pacifico y menos militarizado del mundo, con índice de gasto militar mas bajo del planeta, sino también es la región que a demostrado el mayor compromiso y vocación para contribuir a la paz internacional, la estabilidad, el control de armas y la desnuclearización.

Si bien la región presenta un alto grado de homogeneidad en su agenda política y económica también expresa un cuadro bastante heterogéneo en el contexto sub-regional y nacional. La heterogeneidad regional tiene sus aristas mas visibles en diversos niveles de desarrollo político, en la estabilidad y crecimiento económico, en la situación de los conflictos internos y esencialmente en las manifestaciones de violencia política. Es preciso señalar que los procesos de integración regional enfrentan todavía una compleja agenda de conflictos territoriales por resolver. Sin duda el panorama regional ofrece persistentes contradicciones. El crecimiento poblacional no armoniza con la redistribución de los ingresos y la pobreza contrasta con la inequidad y la injusticia social. De igual forma la debilidad de los sistemas políticos se contrapone a la legitimidad de la democracia y capacidad de los lideres para construir pactos sociales es cada vez menos creíble. América es cada vez mas vulnerable a las contracciones de la

economía mundial y sus recurrentes crisis, las mismas que obstaculizan el despegue económico de los países en vías de desarrollo. Las debilidades estructurales que caracterizan las economías americanas (excepto EE.UU., Canadá), bajo nivel de competencia, escasa integración, precario uso tecnológico, inflexiones recurrentes en los flujos de la inversión extranjera, además del proteccionismo del Norte, colocan en constante jaque los proyectos de desarrollo social. En general la región enfrenta problemas sociales de enorme trascendencia que frenan la modernización de los Estados, obstaculizan la estabilidad política e interfieren la integración armónica de sus sociedades. Sin embargo como contrapaso a este panorama negativo se perfilan importantes proyectos de integración regional. Se prevé que los procesos de integración podrían reducir las asimetrías económicas, mejorar las condiciones de productividad e intercambio comercial. Así mismo contribuirían a profundizar y reforzar los regímenes democráticos.

Otro aspecto a destacar en la última década podemos aseverar que la agenda de seguridad ha sufrido transformaciones significativas. En ausencia del tradicional “enemigo interno” que guió la conducta y la doctrina de seguridad de los Estados, actualmente el hemisferio, ofrece un panorama de amenazas de mayor complejidad social aunque de menor riesgo militar. En los últimos años se han incrementado problemas asociados al narcotráfico, guerrilla, tráfico de armas, migraciones ilegales y una gama de delitos transnacionales. La dimensión de estas amenazas, así como su capacidad de internacionalización, en algunos casos, ocasionan tencionamientos fronterizos. Su origen y muchas veces difuso exige una mayor cooperación entre los Estados pero al mismo tiempo obliga a construir sistemas preventivos de gestión y resolución democráticas y

pacíficas de conflictos. Los conflictos militares entre Estados tienden a ser superados gracias a una rica y versátil diplomacia. Se ha avanzado enormemente en la solución pacífica de controversias territoriales tanto en Centro América como en América del Sur. Sin embargo emergen en el horizonte conflictos internos de diversa índole que colocan en jaque la gobernabilidad democrática. Precedidos por razones étnicas, nacionalismo, demanda de territorio y autonomía gubernamental, diversos movimientos sociales y políticos pugnan por alcanzar el poder por vías muchas veces no convencionales.

La nueva agenda de la seguridad hemisférica está experimentando cambios importantes como en el caso del desminado, control del tráfico ilícito de armas o el fomento de las medidas de confianza mutua. La propia Diplomacia de Defensa, como las conferencias de Ministros de Defensa de las Américas señalan un renovado interés para modificar las inercias de la Guerra Fría. Los resultados del debate así como los esfuerzos de cooperación y acuerdo político han demostrado ser mucho más fructíferos a nivel regional y sub-regional. Este es el caso de los acuerdos alcanzados sobre seguridad y cooperación en defensa en Centro América así como la firme voluntad demostrada por los países que forman parte de MERCOSUR. La declaración del MERCOSUR como zona de paz, además de constituir un hito esencial que refuerza el proceso de integración económica regional propicia un clima de paz, confianza y estabilidad militar. De igual modo las iniciativas sobre control de armas, transparencia y desnuclearización han encontrado en los factores regional, importante capacidad de interlocución, concertación y acuerdo político fluido, lo que no ocurre en el contexto hemisférico. Este hecho revela que la cooperación en seguridad hemisférica tienen más posibilidades de prosperar a

escala regional que hemisférica. Es por todo lo dicho que la región es considerada como una zona de gran paz pero también de gran desconfianza.

CAPITULO II

A partir de la década de los 90, la necesidad de contar con instrumentos de transparencia y fortalecimiento de la democracia en materia de Seguridad y Defensa ha ido creciendo en toda América. Uno de esos instrumentos de transparencia y fortalecimiento de la democracia es la publicación de los Libros Blancos de Defensa. A continuación realizaremos un análisis de las características principales que identifican a los Libros Blancos americanos, fundamentalmente los latinoamericanos.

Los Libros Blancos de la Defensa son documentos de gobierno, representan un esfuerzo en la dirección de transparencia y de consolidación de la democracia. El objetivo es aumentar la Transparencia y la Confianza, facilitando a otros miembros cualquier tipo de documentación militar, ya sea en forma de libro o documento.

¿Cuál es el grado de transparencia en asuntos militares en la América en la actualidad?

Los libros blancos de defensa de Chile (1997,2003), de Argentina (1999), de Ecuador (2002), de Guatemala, República Dominicana y Perú (2004) que son los primeros publicados en la región, y el documento “Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa” publicado en noviembre del 2001 por la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), elaborado para comparar los gastos de Defensa y su aplicación en Argentina y Chile, y actualmente el estudio entre Perú y Chile, forman parte de un esfuerzo regional inicial para aumentar la confianza en asuntos de defensa. Esta transparencia, la cooperación nacional, y la discusión sobre unas nuevas Fuerzas Armadas para el siglo XXI, entre las que especialmente se fomenten las relaciones entre civiles y militares, encuentran su justificación política a raíz de las Conferencias de Ministros de Defensa que se iniciaron en Williamsburg en julio de 1995, y se repiten en San Carlos de Bariloche (octubre 1996), Cartagena de Indias (diciembre 1998), Manaus (octubre 2000), Santiago de Chile (diciembre 2002) y finalmente Quito.(noviembre 2004). Simultáneamente la Comisión de Seguridad Hemisférica de la O.E.A apoya este esfuerzo para discutir y crear un nuevo marco de referencia sobre la Seguridad y la

Defensa en la región. Hay que señalar también como ayuda a ese objetivo las diferentes Conferencias de Ejércitos y la Junta Interamericana de Defensa. Sin embargo, a pesar de la importancia de todos estos esfuerzos, hasta el momento se han manifestado insuficientes tanto sea por la dificultad por saber lo que se está midiendo con criterios claros o por las resistencias institucionales que se presentan y que están entorpeciendo en la mayoría de los casos la calidad del producto final.

En la región latinoamericana, la publicidad y la transparencia en los temas de Seguridad y Defensa son muy irregulares. Generalmente es difícil descubrir lo que se encuentra incluido dentro de un indicador determinado. A pesar de no haber muchos “secretos” a esconder, en un área donde no se prevén problemas graves entre los países y de que la voluntad política para lograrlo esté presente, la transparencia no es habitual y tampoco su publicación. Ya hemos visto un primer grupo de países mencionados anteriormente, catalogados como primeros por su publicación. Un segundo grupo de países se encuentra en la etapa de desarrollo de esa política de defensa para su posterior publicación, entre ellos: Uruguay, Paraguay y Brasil. El Estado de Colombia ha estado involucrado en una larga y sangrienta lucha para recobrar el control sobre su población y territorio por décadas, en presencia de grupos guerrilleros de izquierda y derecha del aspecto político. En este contexto, otras prioridades han tenido influencia y han hecho más difícil la elaboración de declaraciones formales de políticas de Defensa, a pesar de esta situación en estos momentos el gobierno colombiano está estudiando la posibilidad de intentar elaborar una declaración pública de la Política de Defensa.

Mientras en países tales como Costa Rica, Haití y Panamá, donde Fuerzas Armadas formales han sido abolidas, el interés expresado es lógicamente de una naturaleza diferente, incluso en aquellos países han habido un entusiasmo de tener políticas de “seguridad” que son vistas como más abiertas y claras. En Nicaragua, hay un interés claro en el aprendizaje de otros, en un sentido de reeducación de la defensa y estaría pronto, para el año 2006, la nueva política, en virtud que se desarrollará la Conferencia de Ministros de Defensa en ese país. Honduras y Surinam, continúan sus reformas en estas áreas.

Como se mencionó, los países de la Comunidad Británica, Caribeños, Canadá y los Estados Unidos tienen tales procedimientos bien establecidos en este campo que no es necesario poner énfasis en ellos. No obstante vale la pena decir que los Estados Unidos han hecho aún más de un esfuerzo en años recientes para asegurar que su política de defensa sea clara, tan transparente como sea posible y disponible como se pueda para estimular el debate público.

Desde esta perspectiva podemos decir que los Libros Blancos son una oportunidad tanto para buscar indicadores comunes entre los diferentes países, como para presentar una nueva visión de la política de defensa y sus medios. Estos instrumentos pueden convertirse en reformador del sector, en el sentido que se cambian antiguas maneras de actuar relacionadas con la autonomía militar y de poca difusión. El proceso de elaboración de éstos, pretenden idealmente que se produzca una discusión democrática abierta sobre los objetivos de la política de defensa, integrando a sectores sociales que

tradicionalmente estuvieron alejados de este tipo de discusiones asegurando que la pluralidad se sienta reconocida. En esta etapa podemos señalar que el Uruguay se encuentra de lleno, a partir del cambio de gobierno, comenzando la mencionada discusión a partir de abril del 2005.

La lógica de esta manera de actuar encuentra su explicación en que se trata de señalar que la defensa es una política pública más, que aspira a ser considerada una política de estado lo más consensuada posible. No existe idealmente en este ejercicio el interés de mal gastar esfuerzos, aprobando la política de una institución, las fuerzas armadas, o de un gobierno, el de turno, como hemos visto anteriormente, sino que esa política, que se discute abiertamente, tiene la intención de llegar a tener el máximo consenso posible y la vocación de perdurar unos años, independientemente del color político de los gobernantes que ejerzan el mandato popular.

La O.E.A entiende perfectamente la utilidad política de este instrumento y apuesta con claridad, a través de la resolución del Consejo Permanente del 6 de noviembre del 2002, “Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa”, las Conferencias de Santiago y San Salvador sobre medidas de fomento de la confianza y la seguridad, celebradas en 1995 y 1998 respectivamente, reconocen la importancia del intercambio de información sobre políticas y doctrinas de defensa y motivan que se inicien los trabajos que conducen a la aprobación definitiva del documento citado, que se convierte en elementos de referencia más

importantes de las naciones latinoamericanas a la hora de desarrollar un documento de este tipo.

La característica principal de los Libros Blancos según este documento, sería la de ser un documento de política en la que se expone el concepto de política de gobierno a mediano plazo. Del mismo modo, debe redactarse después de un amplio proceso de consultas dentro y fuera del gobierno, con el objetivo de reflejar un consenso amplio. Por otra parte este documento no debe ser intencional, y hace referencia a los niveles de recursos que se han invertido para lograr los fines propuestos. Debe explicar: qué funciones cumplen las fuerzas armadas, porqué estas funciones revisten importancia para la sociedad, y cuál es la política y doctrina de la defensa prevista, evaluando el entorno de seguridad y del contexto interno, señalando la estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y cumplimientos de compromisos internacionales. Debe de explicar las capacidades de cada sistema de defensa, detallando adecuadamente los medios con los que cuentan los ejércitos, las reglas básicas de operatividad y la estructura militar del sistema. Debe además comentar la realidad presupuestaria y señalar con claridad los recursos con los que se cuenta. De la misma forma, debe demostrarse la orientación futura de adquisición de materiales bélicos para la modernización de los sistemas actuales y de justificar su necesidad.

Este documento de la O.E.A refleja el voluntarismo idealista de la totalidad de miembros de la organización. Sin embargo, ofrecer toda esta serie de datos no es una misión sencilla.

La identificación del público al que va dirigido y de las motivaciones que se encuentran tras la elaboración de un Libro Blanco de Defensa, son elementos importantes para determinar las características principales de un documento de este tipo. La O.E.A a impulsado la elaboración de estos documentos con la idea de que estén dirigidos a la comunidad hemisférica y que tengan como motivación el mejorar la transparencia y la confianza mutua entre los países de su organización. Sea cual sea el resultado de ello, lo cierto es que han producido documentos que pueden ser criticados públicamente y que ello permite que en el futuro puedan ser mejorados. Sin duda se constituyen como un instrumento de reforma del sector, desde el momento en que se hacen públicos a los sectores de las comunidades nacionales e internacionales y que estas comunidades tienen la libertad de poder criticar y de ofrecer alternativas para una posterior publicación. De la experiencia hasta el momento se podría afirmar que la Organización Americana debería motivar a sus integrantes a establecer pautas claras de cuantificación y a sugerir instrumentos que permitan que los países se pongan de acuerdo y midan las mismas variables de una forma comparable y adecuada. Desde la perspectiva política, la utilidad de estos documentos es más adecuada, sobre todo en el caso chileno, argentino y ecuatoriano, sin embargo la utilización de los conceptos de Seguridad y Defensa, derivados de Bridgetown (2002) y la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica de Ciudad de México (2003), ha generado confusión.

CAPITULO III

HIPÓTESIS DE TRABAJO: ¿Cuál es la importancia de contar con una Política de defensa plasmada en un Libro Blanco?

Contar con una política de Defensa, plasmarla en un Libro Blanco, es importante, puesto que contribuye a la conceptualización y la definición de las categorías de Defensa y Seguridad. Con ello se da claridad a la temática y permite definir indicadores y valores facilitando la auditoria social y la fiscalización por medios de mecanismos institucionales, como ser: parlamentarios, políticos o simplemente administrativos. Coadyuva a generar una cultura de defensa contribuyendo a la definición de visiones de futuro, en un proceso que es de desarrollo continuo y no se agota con la mera publicación de un documento, sino que es una dinámica social de consulta permanente.

En lo que se refiere al fortalecimiento democrático se puede hacer dos acotaciones: la primera nos referiremos a la participación de la población civil en el diseño de la política de Defensa, no sólo está legitimando el contenido sino que también contribuye al fortalecimiento de las instituciones democráticas y las políticas deliberativas que constituyen el núcleo central de la práctica de democracia participativa. La segunda se refiere a que se racionaliza los roles y recursos de los distintos actores sociales y políticos, provee mayor eficiencia a la construcción de la institucionalización democrática dentro de mediano y largo plazo, dando así estabilidad y certeza.

En lo referente a las relaciones cívico-militar se destacan dos aspectos: el Libro Blanco es un documento de acceso público que pone de manifiesto la voluntad nacional en materia de defensa, razón por la cual contribuye a establecer con claridad los roles, alcances y limitaciones de las diversas instituciones del estado y la contribución que se

espera encontrar en los sectores de la sociedad civil, contribuyendo a generar un ambiente de mayor armonía en las relaciones cívico militares. Al establecerse reglas claras, se da certeza y se provee la estabilidad para que la sociedad en su conjunto pueda atender a sus prioridades y afrontar los desafíos del nuevo contexto internacional. Esto facilita la aplicación de medidas de confianza mutua entre todos los sectores e instituciones nacionales.

En el ámbito internacional se pueden destacar tres elementos que ayudan a comprender la importancia de la publicación de los libros de referencia. El primero se refiere a la confianza mutua entre los países de una misma región o con intereses comunes.

Otro elemento a destacar, es que la política de defensa al ser clara y transparente contribuye a mejorar las relaciones internacionales y propende a enfocar las relaciones hacia la cooperación más que hacia la disuasión o la amenaza. Por último, podemos señalar, que provee un enfoque integral acerca de los temas emergentes en un escenario compartido a nivel regional.

Conclusión:

Para desarrollar una política de Defensa de calidad y su posterior publicación en lo que hemos llamado Libros Blancos de Defensa, tiene que haber un ambiente de democracia cuanto más profundo sea, mejor desarrollo será la política.

El Libro Blanco no es un fin en sí mismo, la promulgación de un documento de esta naturaleza es sólo el comienzo, la verdadera dificultad reside en llevarlo a cabo. Debemos recordar que las políticas no surgen de lo que dicen los gobiernos, expresan más bien lo que estos hacen. El documento sobre políticas más elocuentes, lógico y de largo alcance es irrelevante si nadie está dispuesto a implementarlo. Hasta que no se de la fase de implementación, el Libro Blanco es sólo eso : papel .

La relación entre los factores condicionantes de la política de Defensa y el tipo de decisiones no es siempre linear. Hay cuestiones de origen internacional cuya resolución puede verse afectada por condicionantes nacionales, lo contrario también es válido.

El tema de las políticas de Defensa, en el marco de las medidas de confianza mutua representa otro signo más de los tiempos que se viven. Ello ocurre porque en general, se entendía que había dos universos paralelos e independientes : la política que era relacionada con la ciudadanía y la defensa, que era materia propia de los militares. Analizar ambas palabras en conjunto se estimaba un tema difícil, la mayoría de las veces conflictivo. Por otro lado el tema de la política de Defensa no había generado ningún debate o mayor preocupación en el mundo en general durante largos años. Es probable que en el caso de muchos países, ello se haya producido por un simple desconocimiento del asunto, tanto por parte de la clase dirigente como de las propias Fuerzas Armadas. Sin embargo como hemos señalado al principio de la investigación, el fin de la Guerra Fría deja paso a un nuevo orden mundial de desafíos y oportunidades, al

que hay que enfrentar con soluciones propias, creativas y especialmente nacionales, influyendo el pensamiento en materias militares.

Es así como se llega al punto en que una diversidad de países determinan la necesidad y conveniencia de explicitar su forma de Defensa, la manera en que la sociedad ,en su conjunto,sin distinción de diferencias internas, entiende su interacción en la comunidad de Defensa Nacional . Todo país produce defensa para prevenir o contribuir a resolver conflictos con otros países. La defensa supone la posibilidad de conflicto y éste a su vez presupone la existencia de un conjunto de principios, bienes y objetivos que son particular de cada pueblo. En términos generales el conflicto surge cuando hay oposición entre esos elementos o cuando una nación estima que sus objetivos nacionales están de tal modo amenazados que están dispuesta a protegerlos. De esa forma surgen los denominados “libros blancos”, que no son otra cosa que una declaración de la solución propia con que cada Estado asegura su soberanía, en el actual marco de cooperación internacional.

Como elemento clave para desarrollar una política de defensa de calidad y que pueda servir en todos sus términos ,es necesario plasmar la confianza entre los actores internos (pueblo) y los actores externos (países).

ANEXO NO. I :
ESTADO DE SITUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE DEFENSA Y SU
PUBLICACIÓN DE LOS PAISES DEL HEMISFERIO

Argentina:

El regreso de la democracia Argentina en 1983 anunció cambios enormes para el establecimiento de su defensa y sus relaciones civil-militar. Reformas a la raíz y rama del anterior llevó a una mejora masiva del segundo. Las fuerzas llegaron a estar más en relación con las del mundo como un todo y Argentina llegaron a ser un contribuyente mayor en las operaciones de paz auspiciadas por las Naciones Unidas. Tales contactos fueron vistos no solo buenos en términos profesionales sino también como ayuda ha asegurar el sistema democrático en las fuerzas armadas revitalizadas convencidas en su papel de defender la democracia .Como parte y paquete de los movimientos para reformar la Institución, comenzó una reseña de su política de defensa en general y llegó a ser el 1er Estado Latinoamericano en publicar un Libro Blanco en Defensa. En este caso el mismo fue una declaración de políticas preparadas por el Ministro de Defensa con una consulta limitada pero con el apoyo público esparcido para su publicación. Fue

presentado en el contexto de la Constitución Nacional que da al Congreso Nacional papeles claves en manejo de asuntos de paz y guerra, decidiendo los atributos de las fuerzas armadas de establecimientos a promociones de oficiales. Por ley se limita el papel de las fuerzas armadas en la seguridad interna y se establece papeles, responsabilidades, y principales acuerdos organizacionales de las fuerzas.

Dentro de estos documentos y críticas se desarrollan una política militar que contiene los planes y acciones necesarios para prevenir o afrontar conflictos como también conducir el esfuerzo de la defensa Nacional en tiempo de crisis, conflictos armados y su posterior recuperación.

La política militar formula planes para contingencias a través de la Dirección Nacional de Estrategia para la Defensa y la Dirección de Planificación del Ejército en ambos casos en los niveles estratégicos y operacionales. Esta planificación trata en forma general el esfuerzo de la Defensa Nacional, así como también la movilización Nacional el empleo de recursos, posible operaciones combinadas o conjuntas y el establecimiento de panoramas para la preparación apropiada de esas alianzas que quizás se necesiten eventualmente.

Puesto que este nivel de preparación deben ser ambos globales y tener con otros elementos claves de este Estado, se incluye un entendimiento de que habrá una “complementación, integración y una cooperación completa permanente y armoniosa” de estrategias sectoriales para obtener la mayor parte del poder nacional, y se incluye:

diplomacia, economía, educación ,industria y otros sectores. Se presta atención especial a políticas extranjeras que fijan la posición de Argentina en la región y en el mundo. Está asociación cercana de las dos políticas, defensa y asuntos extranjeros se espera que sea constante.

La Defensa no se considera un gasto del Estado Argentino sino más bien una inversión. El presupuesto de la defensa es simplemente otra parte del presupuesto general del Estado. Una primera política del ante presupuesto es inicialmente fijada y es seguida de proyectos propuesto por cada elemento de la administración del Estado. Un presupuesto proyectado es sometido entonces al Congreso. El ejército por ejemplo, elabora su propio presupuesto proyectado en él contesto de su recibo de un limite del presupuesto del gobierno.

En cuanto a la metodología empleada en la formulación y revisión de tales políticas, los elementos del Sistema de Planificación de Defensa, basados en la política de Defensa Nacional, harán una apreciación de la estrategia Nacional a través de una fuerza de trabajo establecida para este efecto coordinada por el consejo de Defensa Nacional (CODENA). Las amenazas y riesgos al interés nacional se valorarán en términos de panoramas en la base de análisis de corto, mediano y largo plazo. En este contesto se compondrá una estrategia Nacional en presencia de tales amenazas y riesgos. A través del presidente será emitida una directiva Nacional de estrategias, la cual permite elementos apropiados de las fuerzas armadas y la administración del Estado para interpretar e implementar está estrategia.

Bolivia:

El gobierno Boliviano ha estado interesado por varios años en la idea de emitir una declaración política de Defensa Nacional. Varios seminarios se llevaron a cabo a este efecto y han sido asistidos por una variedad de gobiernos extranjeros y agencias internacionales. Está estudiando especialmente las experiencias de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, África del Sur, España, El reino Unido y los Estados Unidos, en su búsqueda de mejores practicas que pudiesen ser apropiadas y útiles para su propio trabajo.

La directiva del Ministerio de defensa responsable del estudio y planificación del Libro Blanco de Defensa ha publicado un libro de las discusiones en la conferencia del año pasado, que fueron vividas y que expresaron gran interés del publico, de la prensa y del gobierno.

Un Libro Blanco de la Defensa Boliviana se emitirá pronto y el plan es que debe incluir en el proceso de su elaboración un aporte considerable de otros sectores además de Ejército.

Brasil:

La política de Defensa de Brasil es un documento publicado extensamente disponible. Produjo lo que es esencialmente lo que es un Libro Blanco de Defensa, en el contexto de la reorganización de su estructura de defensa y como parte de su deseo de

construir a las metas de paz y de integración en la región a través de transparencia en Defensa así como también para responder al requisito de debate más informado en defensa en todo nivel del sistema democrático que funciona en el País.

Esta política de Defensa de basa en principios fundamentales basados a su vez en la Constitución de la República, Recursos Humanos y Materiales, en el contexto Nacional e Internacional existente y tiene como objetivos principales la garantía de la soberanía Nacional, preservar la integridad del territorio nacional y sus recursos y la protección de intereses nacionales. Para sostener hay dos pilares automáticos y esenciales que son diplomacia para resolver problemas antes de que lleguen hacer conflictos y fuerza militar para disuadir la acción violenta de otros.

Por ley se establece los objetivos de las fuerzas armadas como agente para implementación de la nueva política de Defensa. A las fuerzas se les asignan tareas con mejoras constante en su capacidad y eficiencia, y de ayudar a mayor autonomía en áreas vitales de la defensa incluyendo en los campos de la industria, investigación y desarrollo. Se les da también la responsabilidad de idear los planes para una modernización Nacional en caso de emergencia y de prepararse para tales despliegues como puede resultar necesario en el fomento de la política de Defensa Nacional. Esto incluye un papel de garantizar la constitución, asegurar la regla de ley y orden, así como también acciones de operaciones de paz. En todos estos casos el uso de las responsabilidades de las fuerzas

está representado en las manos del presidente que es representado a través del Ministro de Defensa.

Los mismos esfuerzos se hacen para asegurar la consistencia entre sectores militares, políticos sociales y económicos mientras se tratan necesidades diplomáticas y de defensa Nacional. La intención es reconciliar requisitos de la defensa con las realidades de disponibilidad de recursos. La consulta periódica entre las Fuerzas Armadas y el Ministerio de Relaciones Exteriores es clave en el diseño de las políticas de defensa. Esto proporciona un panorama más amplio de ambos elementos del proceso de planificación estratégica y de las necesidades y objetivos nacionales. Esta consulta también asegura que los requisitos para las relaciones más cercanas a nivel regional con vecinos de Brasil se mantengan también al frente en la planificación de la defensa.

La preparación de la política de Defensa es hecha por el Ministerio de Defensa a través de su política, estrategia y relaciones internacionales, logística y movilización, y secretaría de organización institucional. Los tres servicios armados participan en su elaboración. El documento de política se puede revisar cuando sea requerido y pasado nuevamente a revisión para su aprobación y promulgación presidencial y del congreso.

Chile:

En 1998 Chile publicó su ‘Libro de Defensa Nacional de Chile’, como un documento público que resultó de una consulta con varios sectores públicos y que fue un modelo para su tiempo. Se fundó en un número de bases legales incluyendo la

Constitución, la Ley Orgánica de 1990, el decreto legal 181 formando un Alto Consejo para la Seguridad Nacional y el Consejo de Comandantes en Jefe, el Decreto Supremo No. 37, en planificación, creado posteriormente, el Alto Consejo Nacional de Defensa. La declaración política surgió del mandato presidencial emitido en mayo de 1994.

La política de Defensa Nacional se propone lograr los Objetivos Nacionales de proteger a la Población e Intereses Nacionales, y salvaguardar la independencia política, la soberanía y la integridad territorial de la Nación. Se propone también estructurar un poder nacional homogéneo en base proporcional a la capacidad militar del Estado y desplegar ese poder para afrontar amenazas externas. Al hacer esto, se propone fomentar el sentido individual del ciudadano, de compromiso a la Defensa Nacional. Finalmente se propone contribuir, en forma consistente con los Intereses Nacionales Chilenos, a la Paz Internacional.

La estructura del documento trata los fundamentos de la Defensa, en un contexto para la defensa, un panorama geográfico, las fuerzas mismas, y los asuntos de recursos, relacionados con la Defensa, mientras proporciona un glosario y estadísticas útiles para cualquier debate público. No previó un documento de Política Militar específica aunque desde luego, tal política existe en la práctica.

Las relaciones entre una Política de Defensa y Asuntos Internacionales son vistas particularmente fuertes. La preparación de ambas, es coordinada de cerca en términos del logro conjunto de Objetivos Nacionales y Poder Militar y Diplomático, que son vistos

como inseparable en la generación del Poder Nacional como un todo. Mientras que la actual declaración de Políticas de Defensa se deseaba fuese en sí, el resultado de la participación de toda la Nación y ser el reflejo de todos los sectores del cuerpo diplomático, queda claramente que la política, debe ser aún más resultado de la coordinación de ambos Ministerios claves. Además las condiciones presupuestarias de la Nación juegan un papel clave en la planificación y establecimiento de una política de Defensa. El Libro Blanco proporciona una evaluación de consideraciones económicas que afectan la Defensa, asuntos de desarrollo en contacto con la defensa, gastos de defensa, ingresos que llegan en el establecimiento de la Defensa, y el proceso presupuestario.

Como se puede deducir de lo anterior, no solo el personal militar y civil integrantes de las Fuerzas, forman parte en la elaboración del mismo. Académicos y grupos de trabajo de otros sectores de gobierno, tuvieron también un papel elemental en los asuntos de la Defensa, jugando su parte también. Su intención, fue producir una Política de Estado y no meramente, una expresando la Política de un Gobierno dado. Se espera que la política se mantenga firme por cinco años, con una revisión para ser remplazada en el tiempo apropiado. Actualmente el Ministerio de Defensa Nacional se encuentra en el proceso de revisión del borrador a través de un proceso de revisión de la política. Se entiende que tales revisiones se pueden emprender como una base de necesidad y de una manera permanezca automáticamente establecida por cinco años.

En el año 2003 hubo una nueva publicación de los Libros Blancos de la Defensa en la Republica. La diversificación de los actores en el ámbito de la Seguridad Nacional es una de las principales transformaciones ocurridas a principio del nuevo siglo. La globalización ha diversificado el tipo de actores en el sistema internacional, antes limitados a los Estados Nacionales. Al mismo tiempo, en el periodo que se examina, el nuevo libro de la Defensa, es posible observar la emergencia de nuevos problemas de Seguridad y Defensas Internacionales, en especial el tema referente a las nuevas amenazas y a su carácter asimétrico.

La transnacionalización y globalización de la economía, el consecuente incremento de las transacciones de personas, bienes e información han creado las condiciones necesaria para que las empresas, diversas ONG, animadas por diferentes propósitos, e incluso las personas que se hayan consolidado, como sujeto, con una creciente capacidad de acción en las esferas internacionales, cuestión que tienen consecuencias en el ámbito de la Seguridad y la Defensa. En el entorno vecinal, los países del cono Sur de América (década de los 90), iniciaron un proceso de cambios políticos y económicos. Algunos avances importantes en este campo se han producido como resultados de algunos procesos bilaterales de distensión. Los horizontes de cooperación y asociación económica entre países vecinos también han incidido en nuestro ámbito. Todo lo anterior representa sin duda una transformación histórica en la relación en el cono Sur.

El nuevo Libro de Defensa describe los procesos de modernización que están en curso en el sector de la Defensa Nacional y analiza también mecanismo de asignación de recursos y de previsión de las instituciones castrense. Finalmente se describe los avances en el proceso formativo de las fuerzas armadas.

Colombia:

A pesar de la situación particular que vive este País, el gobierno está estudiando la posibilidad de intentar una declaración publica de la política de la Defensa, para mostrar más transparencia en la misma, para estimular mayor debate público para contribuir a la integración regional e incrementar la confianza a través de tal proceso y eventual documento.

Ecuador:

Como en Chile y Argentina la intención de la producción del documento de la política militar es expresar que es una política de Estado y no solo para este período de gobierno.

En Ecuador los papeles principales de las fuerzas armadas son fijados por la constitución. Papeles adicionales, tales como ayuda al desarrollo y la lucha en contra del comercio de drogas ilegales y actividades criminales relacionadas, son limitadas por la

disponibilidad de recursos. Los papeles principales incluyen garantizar la unidad, soberanía e independencia del Estado, su integridad territorial y orden constitucional, como así la protección de las vidas de la población y los intereses de la nación.

La defensa nacional es concebida como acción colectiva por todos los ciudadanos y sectores. Las mismas, de este modo, se ven así involucradas en el esfuerzo de mejorar el dialogo civil militar. El ejército, tiene los papeles claves en todas las prioridades de la defensa del Estado y la responsabilidad especial por la seguridad de los ciudadanos, control y defensa de fronteras, apoyo para el desarrollo y educación regional .

El Salvador:

Se admite en general que en círculos salvadoreños la legislación actual en el campo de la Defensa requiere una revisión de clase profunda. Sin embargo, hay instrumentos judiciales que forman la base de la actual, donde se puede elaborar una política de Defensa Salvadoreña, en el estilo formal. Pero actualmente no hay tal declaración.

Las bases judiciales actuales en la fuerza incluyen la constitución de El Salvador y aquellos tratados y acuerdos formales que tienen fuerza de ley. El énfasis en El Salvador está con en una política de Defensa que contribuye a la paz regional.

El Salvador considera que la formulación y la publicación de los Libros Blancos de Defensa son nada menos que “la medida que ha contribuido mayormente a una

atmósfera política y militar que reducen los factores que generan desconfianza en el continente”. Esto es verdaderamente un gran elogio y expresa claramente los elementos positivos de transparencia para el fortalecimiento de la confianza. Al parecer es que tales documentos toman la Política de Defensa a un escenario de una política pública presentada al público como una investigación militar.

Guatemala:

El Presidente de la República llamó, en noviembre del año 2000, a un debate nacional en Seguridad y Defensa finalizando a fines de año del 2004, con la publicación del mencionado libro.

Organizaciones Internacionales, tales como las Naciones Unidas, la OEA, el Centro Internacional de Investigación de Desarrollo, la Cruz Roja y otras han tomado un papel principal en el debate nacional y en la preparación del mismo. Esfuerzos de investigación y conferencias se han emprendido para apoyarlos y un gran número de ONG y grupos similares nacionales e internacionales han tomado parte en discusiones acerca de la dirección en la cual la seguridad y políticas de defensa en el país deberían ir.

Al mismo tiempo, las Fuerzas Armadas se ven así misma como altamente tradicionalista y siendo “depositarias del orgullo, honor y tradiciones Nacionales”. En este contexto también se ven así misma, como tener un papel especial al ser garante de la supervivencia de la sociedad como resultado de sus capacidades militares excepcionales así como también la buena voluntad de “morir por su país”. Tales ideas

tradicionales no necesariamente toman parte con facilidad en la sociedad moderna y reflejan parte de las dificultades del proceso de revisión como un todo.

Como El Salvador el debate de la Defensa Guatemalteca toma como punto de partida la necesidad de contribuir al crecimiento de la Seguridad Regional y no meramente Nacional.

México:

La política de defensa de México es la “ la combinación de conceptos, bases, principios, estrategias y líneas de acción que el estado aplica para proporcionar a la sociedad y todos sus recursos en presencia de desafíos o problemas que los amenaces”. Las bases legales para defensa nacional se encuentran en la Constitución y en las leyes básicas de la Administración Publica Federal, del Ejercito, Fuerza Aérea y Marina mexicana.

La política de defensa de México tiene como sus preceptos principales que el país es pacifista, que la guerra sola puede venir del exterior ya que México no tiene ambiciones militares en otros lugares y de esta manera solo puede ser en defensa de un conflicto y que la diplomacia es el único medio legitimo de resolver un conflicto. Sin embargo, la política de defensa se propone salvaguardar la independenciam. Soberanía y la integridad territorial de la nación, como también tienen el papel de “defender los objetivos nacionales bajo la dirección del Presidente de la Republica”.

La planificación para la defensa nacional es responsabilidad del Secretario de Defensa que, en caso de agresión, tiene acceso a todos los recursos materiales y humanos de la nación. Tiene también como objetivo la dirección y la administración de la movilización del país en caso de guerra. Formula y ejecuta los planes y ordenes necesarios para defender al país y de ayudar a los esfuerzos civiles de defensa.

Papeles adicionales para las Fuerzas Armadas como ser: garantizar la seguridad interna, ayudar a la población en caso de necesidad pública, emprender acción cívica, realizar trabajos sociales de asistencia al desarrollo nacional, proporcionar ayuda en casos de desastres naturales, están garantizados por leyes especiales. La política militar que surge de todos estos papeles trata con la organización como algo permanente que no se relaciona solo con una política de defensa específica sino que además la trasciende. Es parte de una política general y cuyo objetivo es la preparación militar para actuar en el exterior o en casa y se conecta de cerca con política interna y externa de donde obtiene su dirección. La que surge de esta política es igualmente un producto de un consenso de las políticas nacionales.

México considera que a tenido hace tiempo una política de defensa pública, dando la bienvenida al desarrollo de estas en otros países.

Perú:

El gobierno peruano ha publicado actualmente su Libro Blanco de Defensa. Oficiales y académicos peruanos antes de su publicación, han sido observadores activos en conferencias de estos temas en Ecuador y Bolivia en meses recientes. Demostrando un interés claro en cosechar los beneficios de esos procesos y plasmarlos en el documento de reciente publicación.

El presente contexto político en el Perú sugiere paciencia con poseso mientras se desarrolla en el país donde hay un gran interés en asuntos de defensa asegurando con ello su democracia.

Uruguay:

No hay un documento publico definido expresando una política de defensa para Uruguay. Se pueden encontrar un anteproyecto de ley que actualmente se encuentra en estudio a nivel de Ministerio de Defensa, llamado “principios básicos de la defensa nacional y la organización militar”. Con el actual gobierno, asumido en marzo del corriente año, se prevé que los próximos meses se realice un gran debate publico, con ingerencia del máximo de actores sociales que puedan estar implicados, sobre la Defensa Nacional.

Actualmente no hay una política militar definida para el país sino solo la misión, organización, y funcionamiento de las fuerzas armadas que son especificados por Decreto y Ordenes Básicas de cada una de las fuerzas. Lo común en las tres fuerzas es la

declaración de la misión, estructura de comando, arreglos de la división territorial y asuntos del personal.

Mientras formalmente, “el apoyo a la política extranjera del estado” es calificado como una misión “subsidiaria” para el Ejército, a pesar que tales apoyos influyen la participación en operaciones de paz, el apoyo en tratados internacionales, la participación en fuerzas multilaterales, también en misiones Antárticas. La defensa uruguaya esta muy relacionada con los objetivos y prioridades de su política extranjera, a pesar del término “misión subsidiaria”.

Los arreglos presupuestarios son algo excepcionales en el sentido de lo que la Ley Nacional Presupuesto que asigna al Ministerio de Defensa Nacional, son hechos en base a un plan de cinco años. Sin embargo, las realidades son tales que el financiamiento de la defensa nacional no es alto y asuntos del personal “gastan” la mayor parte de los fondos asignados a cada fuerza.

El interés del Uruguay actualmente es poder avanzar también en la elaboración de una política de defensa mas clara. Como miembro entusiasta del MERCOSUR no desea quedarse atrás en la campana para asegurar de la mejor manera la seguridad regional a través de transparencia en defensa.

Otras partes de las Américas:

El interés de Libros Blancos y de la mejora de la política de defensa no están desde luego restringidos a los países citados. No aparece haber ningún estado en el

hemisferio desinteresado en recoger las ventajas que representan el tener políticas de defensa más claras y más transparentes.

En países tales como Costa Rica, Haití y Panamá donde no tienen fuerzas armadas, el interés expresado lógicamente de una naturaleza diferente, teniendo un entusiasmo por políticas solo de seguridad, las cuales son vistas como más abiertas y claras. En Nicaragua hay un interés claro en aprendizajes de otros, actualmente se encuentran en reedición tales políticas. Honduras y Venezuela continúan sus reformas en tales áreas, como también Surinam.

ANEXO NO. II : GLOSARIO

LIBROS BLANCOS DE DEFENSA:

Se trata de un documento publico en que se presenta el amplio marco de la política estratégica para la planificación y la defensa con una perspectiva de mediano plazo y en términos amplios las capacidades y funciones actuales y programadas de las fuerzas armadas.

Existe una reciente tendencia mundial de publicar Libros Blancos de Defensa. Durante la ultima década, la mayoría de los países del hemisferio iniciaron un importante periodo de reflexión en torno a las nuevas condiciones de seguridad internacional.

En la elaboración de libros blancos se observan normalmente dos etapas: la primera, implica la realización de estudios, talleres, y debates a nivel nacional en la búsqueda del consenso y la segunda, comprende la redacción del documento tomando como base las orientaciones y conclusiones obtenidas en la primera etapa. La publicación no es el final de un camino sino el paso inicial de una nueva manera de encarar en común los desafíos de la defensa.

El Libro Blanco de la Defensa es hasta ahora único y exclusivo de cada país, reflejando la problemática de defensa de cada Estado en particular. Es producto de su realidad histórica y geográfica de su estructura política, de la institucionalidad vigente, de su situación fiscal, respondiendo a tratados de defensa, encontrándose fundamentado en sus creencias, con valores y tradiciones.

POLÍTICAS DE DEFENSA:

Es una política de Estado y no de gobierno. Debe ser diseñada con la convicción de largo plazo y una permanencia en el tiempo. De manera que perdure a través de los distintos gobiernos que se suceden en el país. Debe tener un adecuado grado de flexibilidad para adaptarse a los cambios del escenario internacional, a las prioridades nacionales o a los cambios tecnológicos.

Cada país tiene su propia idiosincrasia por lo que el diseño de su política debe preservar dicho carácter único y exclusivo sin perjuicio de considerar situaciones que puedan ser comunes y compartidas con otros estados, especialmente en el marco de los procesos de integración. No existe un modelo determinado para elaborar políticas de defensa que sea de uso general válido y aplicable para todas las realidades.

SEGURIDAD:

Se refiere a una condición de estar libre o aceptablemente libres de amenazas, danos, peligros o riesgos.

DEFENSA:

Es un bien público que apunta a proveer seguridad y que por lo tanto, ordena las capacidades y recursos para llegar a esa condición de seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- Kohln, Richar H. “Los Fundamentos Olvidados del Control Civil sobre los Militares en Gobiernos Democráticos”. En Kevin Casas Zamora, Editor, Relaciones Cívico Militares Comparadas: Entendiendo los mecanismos de Control Civil en Pequeñas Democracias (América Latina). San José, Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano,1997.
- Rumsfeld, Donald H. Discurso del Secretario Rumsfeld ante la Sesión Plenaria de la Reunión del Ministros de Defensa de América, Quito, Ecuador Transcripcion de noticias, 17 de noviembre del 2004.
- Sun Tzu. The Art of War, translation by Ralph D. Sawyer. New York: Barnes and Noble, 1994. (Starategy).
- Argentina:
 - Libro Blanco de la Republica Argentina,1999
 - Revisión de la Defensa,2001
 - Marco Jurídico de la defensa Nacional
- Brasil:
 - Política de Defensa Nacional, 1996
- Canada:
 - White Paper on Defence, 1994, Department of Defence
- Chile:
 - Libro de Defensa Nacional de Chile, 2002
- Colombia:
 - Política de Defensa y Seguridad Democrática, Ministerio Nacional
- Ecuador:
 - Libro Blanco de la Defensa Nacional,2002
- El Salvador:
 - La Nación Salvadoreña: Su defensa, Seguridad y Desarrollo, 1998
- Guatemala:
 - Libro de la Defensa Nacional de la republica De Guatemala

- Nicaragua
 - Libro de la Defensa Nacional, 2004
- Perú:
 - Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2004
- United States of America :
 - National Security Strategy of the United States of America,2002
 - National Military Strategy of the United States of America,2005
 - National Defense of the United States of America,2005
- Uruguay:
 - Bases Para Una Política de Defensa Nacional,1999-2004
- Libros Blancos de Defensa: Concertación política y diseño estratégico comparado. Juan Ramón Quintana T. (coordinador). La Paz, 2001.
- Política de Defensa: Notas para su definición teórica e implementación practica. Prof. Guillermo Holzmann. Instituto de Ciencia Política. Universidad de Chile
- Política de Defensa: Sustentabilidad global y proyección nacional de las políticas de defensa en el contexto regional de América Latina.. Pablo Celi. Universidad Central del Ecuador. 2002
- Consejo Permanente de la O.E.A. Comisión de Seguridad hemisférica de la O.E.A. Informe de; Presidente de la Comisión de Seguridad Hemisférica en relación a los lineamientos para la elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa. Noviembre 2002
- Consejo Permanente de la O.E.A/ Pres.829 (1352/02). Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa. Noviembre 2002
- Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos. Guillermo Pacheco Gaitan (Compilador). Ciudad de Guatemala, agosto del 2003

- Apuntes sobre el panorama estratégico internacional en la posguerra fría y la agenda de seguridad hemisférica: riesgos y desafíos. DR. Hal P. Klepak.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- www.resdal.org