

PAZ, SEGURIDAD Y DEFENSA EN IBEROAMERICA. UNA REFLEXIÓN EN COMÚN

POR GUSTAVO SUÁREZ PERTIERRA

EL CAMBIO EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

El mundo vive en un contexto nuevo. Desde hace un tiempo viene siguiendo porfiadamente una alocada marcha, que reordena políticas y estrategias, en busca de la estabilidad.

El panorama mundial se ha transformado radicalmente desde la última década del siglo pasado. Los factores del cambio son muchos y de naturaleza compleja. El aumento incesante de la población, el consumo de productos energéticos, la urbanización de nuestras sociedades, los movimientos migratorios y la multiculturalidad son algunos de ellos. La renovación tecnológica revoluciona el conocimiento. La sociedad de consumo y la sociedad industrial han dejado paso a la sociedad de la información. La economía especulativa sustituye a la economía productiva. La riqueza en el mundo crece, pero se distribuye desigualmente, de tal manera que la velocidad de las transformaciones genera un foso insuperable entre las sociedades consolidadas y los países en desarrollo.

El marco en el que se produce esta situación es un mundo profundamente interconectado: no hay distancias; no hay fronteras. La globalidad condiciona todos los procesos y no caben comportamientos autárquicos.

En este contexto surgen nuevos riesgos y amenazas para la seguridad que no estaban en la agenda de la respuesta armada. Son riesgos multiformes y multidireccionales, difusos e inconcretos, muy difíciles de prevenir, de aislar y de contener. Todo lo contrario a la vieja amenaza localizada, evaluada, vigilada a la que estábamos acostumbrados. Los aludidos factores de transformación del mundo se convierten en elementos de inestabilidad que producen una especie de inflación de la amenaza: desigualdades y desequilibrios, riesgos ecológicos, redes de delincuencia transnacionales, agresión terrorista.

Los propios conceptos de amenaza y riesgo, ya puestos en cuestión desde hace tiempo, y los parámetros de la disuasión, prevención y otros tienen que adaptarse a las nuevas circunstancias. En el tiempo de hoy irrumpe estrepitosamente la función de seguridad de los Estados como un elemento primario de la acción política frente al que, por cierto, las Fuerzas Armadas no pueden inhibirse sin más. Pero la seguridad de los Estados no es hoy, al menos para algunos, sino una forma de entender la estabilidad en diversos planos: el de la seguridad internacional, el de la seguridad interna y el de la seguridad humana. En el primero tienen asiento los aspectos globales, mientras que la seguridad interna está ligada a la soberanía del Estado. Pero emerge con fuerza un concepto de seguridad humana que pretende situar al individuo en el centro de una acción política con referencia a la igualdad, la justicia, la solidaridad y la cooperación en busca de la mejora de la calidad de vida y de la construcción de un espacio para la mejor realización de los individuos. Es un concepto acuñado por el trabajo de Naciones Unidas desde 1994, especialmente en su Programa para el Desarrollo, pero que ya ha encontrado formulaciones prácticas como el llamamiento de Canadá y Noruega en 1997, en la isla de Lysoen, para la constitución de una *Red de Seguridad Humana* mundial.

Así las cosas, me atreveré a hacer dos afirmaciones: la primera, que la respuesta ha de ser compartida, global, puesto que global es la amenaza. No hay un riesgo único, propio, unidireccional, que no sea susceptible de importar a otros por lejano que esté. Segunda afirmación: la respuesta no puede enfrentarse con métodos clásicos, ha de ser multifacética, pluridisciplinar, pues las dimensiones del problema son diversas: políticas, diplomáticas, humanitarias, económicas y financieras, legales y, por supuesto, de carácter militar. Pero la dimensión militar no es sino una más de las posibles.

Los Estados y las organizaciones internacionales se aplican a la construcción de nuevas doctrinas para satisfacer las necesidades de seguridad que presenta el mundo de hoy. Surgen

como si fueran nuevas algunas tesis, como la teoría del *ataque preventivo*, que no lo son tanto. Se elaboran *libros blancos* y se llevan a cabo *revisiones estratégicas* en un intento de presentar horizontes en el medio plazo suficientemente válidos para definir las políticas de defensa. Por lo demás, las organizaciones internacionales y entre ellas las defensivas, pensadas para situaciones muy diferentes y mucho menos fluidas, tienen que adaptarse para ofrecer respuestas válidas, suficientes, eficaces. Unas y otras debaten seriamente sobre su futuro y acerca de las alternativas para garantizar el mantenimiento de la paz frente a estallidos bélicos locales producto de la inestabilidad, frente a gravísimas situaciones de conflicto permanente o frente a la respuesta unilateral de la gran potencia que ha seguido a una primera fase de aislamiento en el comienzo de la nueva administración republicana.

Hace muy poco tiempo, en junio de 2003, la Unión Europea presentó su documento *Una Europa segura en un mundo mejor*, que constituye un verdadero esfuerzo dirigido a encauzar la reflexión sobre las perspectivas de la seguridad en el mundo de hoy. El documento valora las circunstancias de una sociedad sometida a cambios tan acelerados y atravesada por profundas desigualdades como fundamento de unas nuevas amenazas que concreta en terrorismo, proliferación de armas de destrucción masiva y presencia de Estados en descomposición y delincuencia organizada. Y, en función de ello, fija unos objetivos estratégicos para la Unión Europea ampliada, como la posibilidad de hacer frente a unas amenazas que son dinámicas y que suelen venir de lejos o como la necesidad de contribuir a la creación de una zona de estabilidad en torno a Europa. Pero lo que me interesa destacar desde esta perspectiva es que el enfoque es multilateral y pluridisciplinar. Y, por tanto, diverso de los enfoques unilaterales. Nadie duda de la necesidad de promover actuaciones preventivas que salgan al paso de los problemas, pero muchos entendemos, y creo que este es el camino propuesto para la reflexión europea, que “las nuevas amenazas no son meramente militares, ni pueden atajarse únicamente con medios militares” y que los verdaderos problemas deben enfrentarse desde sus causas radicales.

EL PAPEL DEL CONTINENTE LATINOAMERICANO

¿Cuál es, en este escenario, el papel de Latinoamérica? Sería muy pretencioso hacer en estas páginas un diagnóstico de la situación, entre otras razones porque se trata de un continente profundamente heterogéneo en términos geopolíticos, económicos y de doctrina nacional. Esta diversidad, junto con otros dos elementos, a saber, la inestabilidad institucional y una cierta

marginalidad en el concierto global del planeta son, en mi criterio, las notas distintivas que pueden aplicarse a la región. Conviene, por ello, destacar algunos aspectos de interés para el propósito de estas páginas.

El continente fue geografía de conflicto durante mucho tiempo. Hoy es fundamentalmente, y prolongadamente, democrático. Quizá lo más destacable desde esta perspectiva es su condición de continente de paz. América Latina es territorio desnuclearizado con un compromiso formal desde 1993 y hay consensos amplios, bien que particulares, sobre la renuncia a la producción y posesión de armas químicas y bacteriológicas. En el territorio no tiene asiento el terrorismo fundamentalista, aunque sí otras manifestaciones del fenómeno, pues cinco de las treinta organizaciones terroristas incluidas en la lista negra del Departamento de Estado de los Estados Unidos están ubicadas en América Latina.

No es este el único argumento, ni siquiera el más hondo para explicar el segundo plano de esta región en el escenario mundial de hoy. Pero contribuye a ello. Lo cierto es que los centros de interés se han trasladado a otras zonas del planeta. Esta afirmación vale para la seguridad y defensa, pero también para las exigencias de las políticas de desarrollo y promoción social. En este mundo nuevo no hay cabida para quienes no estén en condiciones de *ofrecer seguridad*, que se convierte en el valor máspreciado. Lo que no proporciona seguridad no interesa. América Latina fue en los años noventa escenario privilegiado de la confrontación entre los modelos de integración de Estados Unidos y de la Unión Europea. Hoy ha dejado de tener interés. América Latina no está en el circuito de la seguridad internacional, de modo que una de las prioridades de la región tiene que ser forzosamente la búsqueda de sistemas de seguridad con Estados Unidos, que, a su vez, prioriza *su problema* de seguridad sobre la cooperación en el hemisferio. En otras regiones y países, tanto o más inestables que ciertas naciones iberoamericanas, se vuelca la ayuda para la cooperación, el desarrollo y la modernización de las sociedades. Pero es otro escenario.

A pesar de lo que se dirá a continuación, la condición de *continente de paz* permite a la región jugar un papel como banco de pruebas de las tendencias del momento. Son destacables las operaciones de mantenimiento de la paz en las que han intervenido determinados países, así como haberse constituido en escenario para desarrollar algunas de ellas: Centroamérica. Igualmente, se ha ido generando una cultura de tratamiento de los problemas fronterizos que ha permitido solucionar crisis duraderas, por ejemplo, entre Chile y Argentina, entre Ecuador y Perú

o entre Colombia y Venezuela. Las medidas de confianza mutua se entienden como un elemento sustancial para el mantenimiento de la paz en la región y, finalmente, el compromiso con la desnuclearización, con los programas de desminado o con la no proliferación de armas de destrucción masiva parecen ser notas distintivas de la acción política latinoamericana que contribuyen a la estabilidad mundial.

Esta es, con todo, una visión sólo parcial. Por el contrario, subsisten antiguos o nuevos focos de inestabilidad, como la persistencia de procesos inacabados de transición política o la permanencia de determinados conflictos internos o limítrofes o la emergencia de otros nuevos. Desde hace algunos años una fuerte crisis económica afecta a la mayor parte de los países. La expansión de las economías especulativas sobre sistemas poco desarrollados ha venido produciendo bolsas de pobreza extrema y abundantes poblaciones de marginalidad. Las reformas estructurales acordadas en el llamado *consenso de Washington* se han mostrado insuficientes para alcanzar un desarrollo económico que se acomode a los avances democráticos, que sí se han producido. Junto a ello, existen vastos territorios a los que no alcanza la soberanía del Estado y las redes de delincuencia ligadas al narcotráfico adquieren un desarrollo extraordinario. Todo en conjunto favorece la instalación de corruptelas en la llevanza de los asuntos públicos.

Con todo, el mayor problema con que hay que enfrentarse en este campo es, en mi criterio, la precariedad institucional que comporta una grave crisis de gobernabilidad. Por diversas razones que tienen que ver con la falta de desarrollo de las instituciones, con la inadecuada definición de su papel en sistemas de convivencia democrática aún incipientes o con las dificultades para establecer un sólido sistema de distribución del poder con arreglo a pautas democráticas, es bastante generalizada la situación de debilidad institucional. Esto frena los procesos de modernización social y desdibuja elementos estructurales básicos en las sociedades institucionalmente vertebradas, como son las funciones de legislar, de controlar, de juzgar o los principios de responsabilidad pública y de participación ciudadana en los asuntos de interés general. Esta debilidad institucional se manifiesta en la emergencia de movimientos sociales que se articulan fuera de los cauces tradicionales de participación, como los partidos políticos, y los estudios sociológicos reflejan repetidamente la falta de aprecio de las instituciones por parte de los ciudadanos.

En este contexto no es extraño que aparezcan incógnitas sobre la ubicación de los ejércitos en el entramado institucional insuficientemente definido o, incluso, a veces, veleidades de

intervencionismo por parte de las fuerzas armadas que no necesariamente suponen la invasión directa del espacio público. No hay propiamente involución. Precisamente allí donde las fuerzas armadas han estado más comprometidas con los sistemas autoritarios es donde se percibe mayor rechazo a la intervención en los asuntos públicos por parte de los ejércitos, como en la República Argentina. La tentación del intervencionismo se deriva fundamentalmente de la debilidad del Estado e, incluso, la militarización de los problemas de la seguridad que padecen todas estas sociedades trabaja en contra de la consolidación institucional. En algunas ocasiones, las fuerzas militares sirven de soporte de la artificiosa legitimación de líderes políticos; en otras actúan ejerciendo presión desde el exterior al poder formal, ya sea para imponer sus criterios en la solución de los problemas, ya para condicionar la aplicación de los criterios propuestos por los gobernantes. En otros casos, tienden a realizar funciones sociales y no militares que corresponden a diversas estructuras del Estado, pero cuya debilidad y falta de desarrollo les impide llevar a cabo. Como quiera que esta *sustitución institucional* es reclamada en buena medida por una sociedad que ve necesaria la acción de los ejércitos para llenar este vacío, las estructuras militares tienden a considerar como propias estas funciones que nada tienen que ver con su preparación, con los medios de que disponen o con su función constitucional. Por su parte, el poder político tiende a descansar en los militares para el aseguramiento de estas acciones sociales y, finalmente y en el mejor de los casos, a considerar que se trata de verdaderos objetivos de la defensa nacional.

Estas tentaciones encuentran en los ejércitos terreno abonado. Ya no se trata de rescatar la doctrina de la autonomía militar. Pero es que los ejércitos trabajan con una ética propia y con valores superiores (jerarquía, disciplina, cohesión) que solo pueden actuarse socialmente de manera legítima si se les fijan pautas de comportamiento y funciones claras por parte de las estructuras del Estado. Frente a unas instituciones políticas y sociales débiles en no pocos casos, las fuerzas armadas siempre son una institución cohesionada, aunque no siempre constituyan una organización fuerte en sentido clásico a causa de formidables problemas internos: presupuesto, reducciones drásticas de efectivos, material obsoleto...

En el campo de la seguridad, el continente parece atravesar un proceso de búsqueda de instrumentos estables que permitan el establecimiento de consensos duraderos. El vacío que provoca la desaparición de la doctrina de seguridad nacional puesta en práctica por Estados Unidos, que resulta impracticable con el escenario de la ruptura de bloques, no ha sido sustituido por instrumentos indiscutibles de aseguramiento de la cohesión. A pesar de la vigencia de

tratados estables, como el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* y el *Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá)*, las sucesivas crisis, como la cubana de 1962, el caso Malvinas o las intervenciones de Estados Unidos en algunos lugares del continente, ponen de manifiesto la falta de tensión en el sistema. La sola llamada de atención hacia los mecanismos del primero de estos tratados después de los sucesos del 11 de septiembre de 2001 pone en marcha un proceso de reflexión, comenzando por México, que manifiesta los problemas de adaptación institucional.

Estimo que en este ámbito se han producido avances que, aunque no pueden aún calificarse de seguros en todo caso, exploran un camino de interés. Son muy destacables los esfuerzos que se están llevando a cabo en Centroamérica, desde la *Declaración de Puntarenas*, de 1990, que define a Centroamérica como una región de paz, seguridad y desarrollo, hasta la firma en 1995 del *Tratado marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*, que establece un esquema de seguridad cooperativa. La recuperación de las relaciones entre países del cono sur ha permitido la resolución de conflictos bilaterales o compromisos en el orden de la construcción de zonas de paz, desmilitarización o fomento de medidas de confianza (*Declaración de Iguazú*, 1985), pero también el establecimiento de sistemas de cooperación institucionalizada. Se han desarrollado iniciativas para la elaboración de un *Libro Blanco de la Defensa* en diversos países, lo que comporta una reflexión sostenida sobre las cuestiones de la seguridad. Se están celebrando *Conferencias* periódicas de *Ministros de Defensa de las Américas* con pretensión estable, la quinta de ellas en Santiago de Chile en noviembre de 2002. Entre las cuestiones que destaca y junto al reconocimiento de que la región “ha ido transitando paulatinamente hacia un sistema de seguridad complejo, conformado por una red de antiguas y nuevas instituciones”, se encuentran las relativas a la necesidad de consolidación de las instituciones democráticas y a la importancia del principio de subordinación constitucional de las Fuerzas Armadas.

Pareciera que América Latina va tomando conciencia de la necesidad insustituible de construir un sistema de seguridad suficiente, compartido por todos y asentado en las medidas que promueven la confianza entre los Estados. Es pronto, seguramente, para considerar la sustitución de los instrumentos generales de la cooperación en seguridad de manera global, especialmente mientras permanezcan las actuales circunstancias que fijan la atención en otras partes del mundo. Pero resulta muy aprovechable este momento de atomización de la cooperación mediante relaciones bilaterales o subregionales mientras parece que pasa a un segundo plano la relación asimétrica con Estados Unidos, salvo, quizá, en el caso de Colombia y de Chile, y en tanto van

encontrando un papel que jugar en el continente las potencialidades emergentes de México y, sobre todo, Brasil.

Por otra parte, la toma de conciencia sobre la necesidad de construir un consenso sobre la seguridad en la región, presionará para que Latinoamérica asuma sus propias responsabilidades en el escenario global de la seguridad, valga decir, se aplique a resolver por si misma sus propios problemas de seguridad y se implique en la seguridad global como método para situar su protagonismo en los nuevos escenarios. Hay sectores que defienden, en esta perspectiva, la conveniencia de aprovechar el momento de preocupación y hasta de debilidad en que, a raíz de la fatídica fecha del 11 de septiembre, se sintió la sociedad estadounidense para volcar desde la región este planteamiento. Son reflexiones conectadas con la reacción supuestamente poco solidaria de algunos países latinoamericanos en aquellas circunstancias. Sin embargo, la sucesión de los acontecimientos ha venido demostrando que la práctica de los Estados Unidos no ha sido precisamente la aceptación de las ayudas ofrecidas desde el exterior. Por poner un ejemplo fuera de zona, la oferta de OTAN para la intervención en Afganistán con la puesta en marcha de los mecanismos del artículo 5 del *Tratado de Washington*, recibió una respuesta de agradecimiento, pero la acción unilateral de Estados Unidos prefirió fundamentarse en una coalición *ad hoc*. Con todo, parece que la sucesión de los acontecimientos en la postguerra iraquí apunta a una nueva era de interdependencia marcada por la necesidad de implementar procedimientos multilaterales para la solución de los nuevos problemas. Latinoamérica no debiera estar ausente de este esfuerzo.

El hecho es que la reflexión sobre la materia parece, en efecto, asentarse. Sin duda la iniciativa de la *Organización de Estados Americanos* sobre la celebración de una *Conferencia Especial sobre Seguridad* en la ciudad de México, a pesar del retraso sufrido, está llamada a constituir un hito de importancia. La *Declaración sobre Seguridad en las Américas*, aprobada el 28 de octubre de 2003, ofrece un enfoque general atento a los problemas globales en su aplicación al continente latinoamericano. Los puntos de partida, entre otros, la democracia representativa como condición para la estabilidad, la subordinación de las instituciones del Estado al poder legítimamente constituido, asientan sólidamente una seguridad cooperativa integrada por elementos de prevención del conflicto, medidas de fomento a la confianza, transparencia de las políticas de defensa, etc. La percepción de la amenaza integra nuevos riesgos producto de la situación que vive el planeta: terrorismo, delincuencia organizada transnacional, drogas, corrupción, lavado de activos, tráfico ilícito de armas, que se combinan

con otros relativos al acceso a las armas de destrucción en masa, los ataques a la seguridad cibernética o los riesgos en el transporte marítimo de materiales peligrosos. Pero introduce los criterios de preocupación por la seguridad humana que son la base de una percepción moderna de la seguridad: extrema pobreza y exclusión social de amplios sectores de población, desastres naturales y riesgos para la salud y el medio ambiente, cambio climático o el tráfico de personas.

UNA COMUNIDAD IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

¿Es posible, en este contexto, una puesta en común de las cuestiones de seguridad y defensa en el ámbito iberoamericano? Ha habido, desde hace más de una década, iniciativas y proyectos comunes situados en este campo, de las que se da cumplida cuenta en otros lugares de esta obra. Hay, igualmente, aspectos de clara confluencia e intercambio, como la formación o, incluso, la inteligencia. Pero estimo que hay espacio, al menos, para generar un sustrato de reflexión que soporte una comunidad de pensamiento de alcance iberoamericano sobre los asuntos de la paz, la seguridad y la defensa.

A favor de este planteamiento trabaja la confluencia de intereses entre los países que componen la Comunidad Iberoamericana. El conocimiento de las experiencias comunes o el interés general por el fortalecimiento de la institucionalidad cuenta con el alcance formidable de un sustrato cultural común. Es esta perspectiva, la experiencia española —que, como toda vivencia particular no puede convertirse, sin embargo, en paradigma aplicable en todo caso— puede incorporar elementos de extraordinaria importancia a la reflexión común, tanto en lo que se refiere a la implantación de procesos de modernización en etapas de transición política, cuanto a la definición de pautas para la política de seguridad o la reforma de los ejércitos.

A través de esta experiencia se incorpora Europa a la reflexión. Desde dos caminos. En primer lugar, porque Europa constituyó una referencia de primera magnitud en el proceso de apertura política español, sin cuyo concurso hubiera sido mucho más dificultoso. En segundo lugar, porque en este escenario tan complejo desde la perspectiva de la seguridad, la Unión Europea, que no acaba de andar su camino en la construcción de una política de seguridad y defensa común, atraviesa hoy un momento constituyente de extraordinaria repercusión en la unión política, pero también en la definición de políticas comunes en materia exterior, de

seguridad y de defensa. La necesaria complementariedad con la relación transatlántica completa el cuadro.

Por otra parte, el imprescindible enfoque multilateral para el enfrentamiento de los problemas de la seguridad favorece la conexión transnacional. Y esto, que vale para España porque el espacio iberoamericano es una prioridad de la política exterior compartida por todos los programas políticos, también es aplicable a los intereses de las naciones americanas que, como se ha dicho, están hoy fuera del circuito de la seguridad global. El enfoque global de los problemas de seguridad es imprescindible. ¿Acaso se puede limitar geográficamente la reflexión (y las medidas políticas consiguientes) sobre tráfico de drogas, lavado de dinero, delincuencia organizada en grandes redes, o terrorismo? El dicho enfoque global y el carácter necesariamente compartido de las respuestas a los nuevos desafíos que presenta el mundo tan agitado que nos toca vivir no sólo favorece el planteamiento, sino que, incluso, lo exige. La integración de la perspectiva multilateral en la reflexión de la seguridad iberoamericana es probablemente el instrumento más adecuado para romper la hegemonía, pero también para mejorar las condiciones internas de los países del área, para garantizar la seguridad propia y para fortalecer la gobernabilidad.

Nada hay, pues, que se oponga y sí se advierten sustanciales ventajas en la construcción de un pensamiento común sobre la paz, la seguridad y la defensa. La doctrina resultante de esa reflexión tendría como punto de partida los imperativos básicos de las sociedades constitucionales. Desde ahí se puede construir el sustrato de respeto y promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos que es la base del Estado de Derecho.

En esta línea se han llevado a cabo experiencias que han arrojado resultados altamente positivos. La iniciativa fue ensayada en un foro convocado por el *Instituto Universitario de Investigación General Gutiérrez Mellado*, que reunió a civiles y militares de todos los países iberoamericanos bajo el rótulo *Semana Iberoamericana sobre paz, seguridad y defensa* y que ha celebrado dos ediciones en Madrid (junio de 2002; septiembre de 2003). En estas conferencias, que tienen vocación de seminario permanente, han quedado patentes algunas conclusiones: por un lado, la necesidad de incorporar nuevas concepciones estratégicas de carácter nacional, regional y global, así como instrumentos de cooperación para la seguridad y la defensa; por otra parte, el concurso imprescindible en este ámbito de sólidas instituciones vertebradoras del complejo social; y, finalmente, la urgencia de promover capacidades civiles que puedan dar

respuesta a los nuevos horizontes estratégicos. Y todo ello desde la consideración de las políticas de seguridad y defensa como *políticas públicas*, en tanto que políticas democráticas que mueven el conjunto de los recursos del Estado y como políticas activas que afectan a todos los ciudadanos.

Pues bien, la mencionada reflexión, antesala de la cooperación efectiva en muchos campos, requiere detener la atención en algunos extremos fundamentales, en el sentido de que constituyen el núcleo de los problemas de la seguridad y la defensa en Iberoamérica, aunque también desde una perspectiva general. El primero de ellos es la *definición de los criterios que permiten fijar la política de defensa*; el segundo, el *modo de administrar el problema*.

DEFINIR LAS POLÍTICAS DE DEFENSA

Este es, ciertamente, el primer problema. Es preciso redefinir las políticas de defensa teniendo en cuenta los nuevos parámetros de la seguridad global. No es fácil, porque se implican muchos aspectos de naturaleza diversa. Desde la perspectiva de estas páginas, definir políticas en este campo significa determinar los intereses de la nación en materia de seguridad, establecer objetivos y disponer medios para lograrlos. Es un asunto fundamental porque señala a la población, y también a los ejércitos, los objetivos a conseguir e implica a los ciudadanos con su obtención.

Pero, si difícil, también es signo de madurez de las sociedades. Sólo cuando existe un grado suficiente de estabilidad social y se percibe claramente el propio papel en el concierto general se está en condiciones de definir objetivos. En otras palabras, madurez equivale aquí a democracia, que es un complejo juego de ejercicio de la responsabilidad y controles. Los Estados que no viven en democracia generalmente identifican sus objetivos de defensa con el sistema autoritario de la seguridad interior, con la ocupación del territorio y con el mantenimiento del orden público.

Desde otra perspectiva, la definición de estas políticas también cumple un papel esencial en relación con las fuerzas armadas. Determinación de criterios y objetivos es un fundamento necesario de la planificación. La planificación obliga a programar los recursos y ejerce un papel didáctico hacia los ejércitos en el sentido de que obliga a adaptar los requerimientos de la

institución militar a las disponibilidades fijadas por el poder legítimo, lo que facilita la conducción de la defensa. Pero, además, este planteamiento permite un resultado esencial: la fijación para los ejércitos del papel que deben cumplir en una sociedad democrática. Fijación de objetivos y determinación de misiones son, pues, estadios inseparables de un mismo proceso.

Esta política de defensa debe responder a los intereses nacionales. Hay que elaborar doctrina estratégica que tenga en cuenta la situación geopolítica, las amenazas posibles y los riesgos previsibles, pero también las circunstancias cambiantes y difusas del mundo de hoy. Esta reflexión tiene tintes especialmente nuevos. Antes se ha dicho que los riesgos son concurrentes. Hay que estar preparado para defender los intereses de la nación allá donde sea necesario, muchas veces lejos de nuestras fronteras y a veces con la opinión pública en contra. Y con nuevas fórmulas, porque esto puede producirse participando en coaliciones internacionales, pero también bajo el amparo de Naciones Unidas, en operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz.

Esto pone sobre la pista de una cuestión de interés que ya ha sido aludida: la defensa es compartida o no es. La reflexión que tiende a crear una doctrina estratégica debe incorporar forzosamente los datos de la mundialización. Quiere decirse que hay que tener en cuenta la posibilidad de políticas de defensa complementarias, sobre todo en los instrumentos materiales. También la posibilidad de constituir políticas de defensa comunes en el ámbito regional. En este contexto, la existencia de organizaciones internacionales de defensa también está puesta en cuestión. La Alianza Atlántica, cuyo nacimiento responde a esquemas superados, lleva tiempo buscando su identidad en un mundo nuevo caracterizado por nuevos riesgos y por la ampliación a los países del este de Europa. En este contexto, es preciso recuperar las conexiones, romper el aislamiento, renovar el compromiso con las preocupaciones de seguridad y defensa del resto del mundo. Latinoamérica debe participar y tener una palabra que se perciba como propia en la doctrina de seguridad.

Un punto clave es la cuestión acerca de *quién define* la política de defensa. La respuesta, aunque parece sencilla, no lo es. Sólo el poder constituido que emana de la soberanía popular puede definir los objetivos de defensa y seguridad y priorizarlos, es decir, distinguir los que priman sobre otros porque son los que interesan a la sociedad. Las organizaciones armadas no pueden ser los autores de esta definición: asesoran y ejecutan con arreglo a las instrucciones del poder ejecutivo y con el control del legislativo. Pero la definición de los objetivos de la defensa

nacional, que es la base de la política de defensa, forma parte de la política general del Estado. Se trata de una política pública que debe ser dirigida por quienes tienen la capacidad y la responsabilidad de responder ante la soberanía popular. Una política de defensa así concebida establece objetivos comunes para el compromiso de los ciudadanos, colabora a la institucionalización de las funciones sociales y, por ello, a la gobernabilidad, contribuye a vertebrar la sociedad y a estabilizarla.

Así pues, la política de defensa tiene que fundamentarse en algo previamente fijado: la definición del papel de los ejércitos en las sociedades democráticas. Es la vieja cuestión de la autonomía militar. Las transiciones democráticas han venido trabajando por lo general en el establecimiento de sistemas que aseguren la primacía del poder político, el único poder en el Estado, sobre la organización militar que, por su naturaleza de institución jerarquizada, disciplinada y unida, tiende a construir unos valores propios, a veces no coincidentes con los valores sociales y a defenderlos frente al poder constituido. La cuestión de fondo consiste en organizar un marco legal que permita a la institución militar integrarse en el poder ejecutivo como cualquier organización del Estado y someterse a las normas y controles que el Estado arbitra para el funcionamiento de sus órganos.

Este planteamiento hace referencia a lo que en otros lugares he llamado *institucionalidad de la defensa*, es decir, al modo de integración de la defensa en el entramado de las instituciones del Estado. El modelo resultante implica la asignación de unas determinadas funciones al poder ejecutivo y al poder legislativo. En cuanto al primero, la dificultad de distinguir entre aspectos políticos y técnicos hace necesario distinguir entre capacidades de dirección y funciones de ejecución. El Gobierno a través de sus órganos concentra las funciones de dirección de la defensa, mientras que las fuerzas armadas, como órganos técnicos, desarrollan las capacidades de ejecución. Por lo que al poder legislativo se refiere, se implica aquí la función general de hacer leyes, pero también y de manera muy destacada la función de control de las instituciones.

Generalmente los poderes públicos establecen la definición de objetivos de la defensa con arreglo a los intereses fundamentales del Estado. Sobre esta definición inciden determinados procedimientos de planificación en el medio y largo plazo. Todo ello se integra en un sistema de planeamiento que permite ir estableciendo gradualidad y permeabilidad entre los objetivos. El presupuesto viene a ser la concreción para un año de todo el proceso y será tanto más real cuanto más riguroso haya sido el planeamiento.

Sin la pretensión de constituir un paradigma, el caso español puede ser bien significativo de lo que se ha dicho hasta aquí. En primer lugar, el esfuerzo fundamental desde la transición se dirigió a la búsqueda de sistemas que permitieran articular la dirección de la defensa bajo la autoridad del poder único del Estado. Esto supuso la puesta en marcha de todo un proceso de *constitucionalización* de las fuerzas armadas dirigido a la imbricación de los ejércitos en el conjunto de las instituciones. El hito fundamental del proceso fue la *Ley de Criterios básicos de la Defensa Nacional*, de 1980 y su reforma en 1984, que permite el fortalecimiento de las funciones de dirección política y su atribución al Gobierno, a su Presidente y al Ministro de Defensa.

Pero, en segundo lugar, una vez que este proceso ha sido avanzado y, por tanto, en un momento ulterior, se inicia el análisis de las necesidades de la defensa y su conversión en objetivos nacionales. Las primeras definiciones con arreglo a parámetros modernos datan de 1984, pero una fijación adecuada de los objetivos de la defensa nacional tarda aún en llegar, hasta el extremo de que el proceso de cambio de los ejércitos desde su condición de actores en la política interna hacia su consideración como instrumentos de la acción exterior del Estado, no se oficializa hasta el final de década y no se perfecciona hasta 1992. Recientemente se ha emprendido una *Revisión Estratégica* que pretende fijar los objetivos de la defensa nacional para un horizonte superior a una década.

Por último, buena parte de los esfuerzos en este campo se dedicaron a la fijación de un sistema de planeamiento bianual que se inicia precisamente con la definición de los objetivos de defensa nacional por parte del Presidente del Gobierno y que tiene por finalidad definir los objetivos militares y determinar los medios necesarios para conseguirlos. El proceso de planeamiento, dirigido por una *Directiva* ministerial de febrero de 1996, es, pues, un ciclo ordenado y continuo, cuyo carácter estable favorece la concurrencia de los diferentes órganos de dirección y de ejecución y, por tanto, la institucionalidad de la defensa. El resultado final de todo ello es el documento fundamental del planeamiento: el *Plan Estratégico Conjunto*. Conviene añadir que la participación española en los planeamientos de los organismos internacionales se derivará del planeamiento nacional de la defensa militar que se acaba de exponer.

LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

La institucionalidad de la defensa no se agota en lo indicado hasta aquí. Junto a la determinación de los mencionados objetivos, el elemento central del problema es la adecuada definición de las misiones de los ejércitos, que es la consecuencia más evidente de aquella labor. Es aquí donde, en mi criterio, reside el núcleo de la acomodación social de los ejércitos y aquí es, también, donde están situadas las mayores dificultades para la integración institucional de las fuerzas armadas en el ámbito de América Latina.

En efecto, sucede a veces que la debilidad de las instituciones del Estado deja un vacío que una organización tan trabada como las fuerzas armadas tiende a llenar. Asumen entonces funciones sociales que no les son propias en perjuicio de las que, llegado el caso, les reclamará la sociedad. Es preciso, pues, fortalecer y modernizar las estructuras del Estado para que ejerzan las funciones que les competen y para que los ejércitos puedan verse liberados de ellas.

El planteamiento clásico sobre el problema hace referencia a las misiones de defensa frente a la agresión exterior, es decir, en relación con las agresiones que afectan a los elementos fundamentales de la soberanía del Estado: territorio, fronteras, instituciones, orden de convivencia. En general, se trata de mantener la integridad del territorio y la integridad de las instituciones frente a una agresión organizada que presupone una respuesta militar. Se trata de una visión estática que es la base de la doctrina de la disuasión.

Ahora bien, aunque clásico, ya es este un planteamiento evolucionado. Supera situaciones que colocan a las fuerzas armadas en campos impropios ligados al mantenimiento del orden público interno, a la administración de justicia o a otras actividades, desde las más justificadas, como la acción de ayuda en catástrofes naturales, hasta las menos, como el desarrollo de actividad mercantil o industrial, pasando por las actividades de ayuda al desarrollo: educación, salud, labores de instrucción agrícola o tendido de infraestructuras. En la responsabilidad sobre estas funciones las fuerzas armadas sustituyen a otras instituciones del Estado y entran en un campo abonado para la autonomía militar.

Ya se ha dicho que esta es una cuestión de primer orden en la conducción de las responsabilidades sobre defensa en los países de América Latina, donde aún permanecen situaciones políticas que implican una cierta militarización del orden social. En algunos casos,

estas misiones son requeridas con premura por los ciudadanos, pues no hay instituciones suficientemente asentadas que puedan cumplirlas ni tampoco la sociedad civil está suficientemente vertebrada a través de organizaciones sociales. Paradójicamente, el aprecio ciudadano hacia la institución militar es muy importante donde este fenómeno se produce. Hay, pues, un efecto legitimador fundamentado en la debilidad institucional. El desempeño de estas funciones, sin embargo, sólo es justificable, desde mi perspectiva, si se plantea en términos de necesidad (desastres naturales) o transitorios (labores sociales), es decir, hasta que puedan ser llevadas a cabo por las instituciones correspondientes del Estado.

Hoy, sin embargo, algunas de estas cuestiones se plantean con perfiles nuevos. El caso más claro, exacerbado desde el 11 de septiembre de 2001, es el de la colaboración de las fuerzas armadas en la lucha contra el terrorismo. Es una de las cuestiones que exigen mayor reflexión. Se ha dicho que en Estados Unidos, pero también en Europa, crece el porcentaje de ciudadanos que opinan que las Fuerzas Armadas deben tomar parte en la lucha contra el terrorismo.

Este gran cambio se produce al amparo de las nuevas formas que van adquiriendo las confrontaciones. La agresión terrorista no era nueva, ni siquiera en el interior de Estados Unidos. Lo que sí es nuevo es integrar el terrorismo como un gran riesgo emergente que merece una respuesta militar. Lo verdaderamente nuevo es el lugar central que al amparo de la nueva seguridad, cuyo mantenimiento es una función primaria del Estado frente a la que ninguno de sus componentes sustanciales puede inhibirse, adquiere la agresión terrorista. De modo que el terrorismo es a partir de ahora un fenómeno de perfiles estratégicos, cuyo origen y grado de amenaza define el propio país que se siente amenazado, quien reacciona mediante instrumentos *ad hoc* o coaliciones *a propósito* a través de un impulso militar. Es un planteamiento que puede ofrecer resultados favorables en el caso de los Estados infiltrados íntimamente por la organización terrorista, pero muy dudosamente es capaz de conseguirlos cuando se trata de luchar contra organizaciones opacas, complejas, de conexiones múltiples, sin base territorial y que requieren una respuesta integrada.

Soy de la opinión de que una acción principalmente militar contra el fenómeno terrorista no genera mayor seguridad. La agresión terrorista no es un enemigo al que pueda hacerse frente con los medios que se emplean para enfrentarse a un enemigo clásico. El terrorismo es más bien un instrumento o manera de operar de un agente indeterminado de agresión. La respuesta militar es insuficiente y a menudo ineficaz, cuando no hace el juego al terrorismo. Creo, sin embargo,

que la lucha contraterrorista exige modos de acción, equipamiento y doctrina que no tienen que ver con lo militar. El sistema de actuación es propio de las fuerzas de seguridad del Estado y de los servicios de inteligencia especializados; son las estructuras que mejor se acomodan a esta difícil e insustituible función. Si se dedica a las fuerzas armadas a realizar estas misiones dejarán de ejercer las suyas propias, perderán las aptitudes necesarias para las funciones de defensa y entrarán en un sistema de controles (o de ausencia de control) que no se conviene con su correcta imbricación en las estructuras del Estado.

Por lo que se refiere a España y según se viene afirmando, la determinación de las misiones de los ejércitos está ligada a la determinación de los objetivos de la defensa nacional. Pero este planteamiento, que es ciertamente riguroso, descansa sobre dos elementos. El primero es la concepción reflejada en la *Ley de Criterios Básicos*, ya citada, según la cual es preciso distinguir entre *política de defensa* que, “como parte integrante de la política general, determina los objetivos de la defensa nacional y los recursos y acciones necesarios para obtenerlos”, y *política militar*, que “determina la organización, preparación y actualización del potencial militar...teniendo en cuenta las posibilidades de la nación en relación con la defensa”. El segundo es la idea según la cual la determinación de las misiones es un sustrato fundamental para la correcta integración institucional de las fuerzas armadas. De ahí que gran parte del trabajo realizado durante la década de los años ochenta haya ido dirigido a liberar a los ejércitos del desarrollo de misiones ligadas al orden interno, ya en sus aspectos sustantivos, ya en los jurisdiccionales. El proceso fundamental, aunque no único, en este orden, es la reforma de la justicia militar. Sobre esa base, que hay que entender como un elemento de contención del quehacer de los ejércitos, se plantea en positivo la definición de las misiones militares como precipitado de los objetivos de la defensa nacional.

Ya se ha indicado anteriormente que el proceso de fijación de los objetivos de defensa comienza de manera incipiente en 1984. En 1992 una nueva *Directiva de Defensa Nacional* incorpora los cambios profundos que la seguridad había comenzado a experimentar. En el nuevo escenario estratégico, que se enfrenta con riesgos diversos y multiformes que no siempre suponen en si mismos una grave amenaza, pero cuyas repercusiones ponen en peligro los intereses de la nación, las fuerzas armadas están llamadas a desempeñar un nuevo papel.

Esta es la idea de la que parte la *Directiva* de 1992. Los *Objetivos* de la defensa nacional son, por una parte, clásicos: defensa de la soberanía. Pero lo verdaderamente significativo es la

decidida vinculación de la seguridad española con los esquemas de la seguridad colectiva. Es precisamente esa idea de seguridad compartida con las naciones que forman parte de nuestro entorno cultural y que defienden un sistema basado en los valores de la democracia y del Estado de Derecho, lo que refleja más fielmente la línea aperturista de la política de defensa española. Su concreción más evidente es la intervención de las fuerzas armadas en misiones de carácter humanitario vinculadas, entre otros lugares, a Centroamérica.

Hay aún otros hitos en este largo proceso de decantación de los objetivos estratégicos de la defensa española. Puede decirse que los más inmediatos responden fundamentalmente, más que a una nueva concepción doctrinal, a la necesidad de incorporar datos emergentes, como son la profesionalización de los ejércitos o la plena participación en las estructuras de la Alianza Atlántica. De todas maneras, el siguiente momento a destacar en este proceso dinámico es una nueva *Directiva* del año 2000, hoy vigente, que destaca como misiones de los ejércitos la *seguridad y defensa de España en el marco de la seguridad compartida y la defensa colectiva* y la contribución a las misiones humanitarias que realicen las organizaciones internacionales de que España forma parte.

La mayor novedad de la *Directiva* de 2000 es, con todo, la intención de iniciar una *Revisión Estratégica* que permita, siguiendo el modelo de algunos países, reformular la concepción estratégica española para los próximos diez o quince años. Los documentos que sirven de base a la citada formulación se publican en el presente año 2003 con amplio consenso político.

El documento distingue para los ejércitos tres tipos de misiones. Unas son misiones defensivas, dirigidas a impedir cualquier agresión proveniente del exterior y, si es el caso, responder a ella incluso fuera del propio territorio a través de las organizaciones internacionales. En segundo lugar, se destaca la disponibilidad de las fuerzas armadas españolas para contribuir a la paz y estabilidad internacionales mediante misiones de cooperación internacional. Por último, se prevé la contribución de los ejércitos a la preservación de la seguridad y bienestar de los ciudadanos mediante medidas de apoyo a las administraciones en situaciones de emergencia y otras.

El tratamiento del problema, en mi criterio, constituye desde una perspectiva general un paso más en la línea de expresión dinámica de las misiones de las fuerzas armadas que se ha

venido arbitrando. A ello se añade todo un proceso de reflexión que incorpora nuevas misiones y matiza el ejercicio de las funciones clásicas por parte de los ejércitos. Se trata, pues, de actualizar el conjunto del problema.

La cuestión de la agresión terrorista mantiene cierta complejidad. Es obvio que la *Revisión Estratégica* debe incorporar el problema como un nuevo riesgo de formidables proporciones. Sin embargo, la referencia siempre es la *agresión terrorista proveniente del exterior*. Es un criterio expreso que excluye la posibilidad de toda actuación *interna* de las fuerzas armadas en materia de lucha contra el terrorismo que no sea una función de apoyo a la acción de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que son los que tienen encomendada esa competencia. Precisamente en la tercera de las misiones, la relativa al apoyo a las administraciones, que es la referencia interior, se quiso excluir la expresión directa del terrorismo para evitar toda posible ligazón con la banda terrorista que opera en España.

Por lo demás, parecería razonable pensar en el acomodo de las estrategias nacionales a las decisiones que se tomen en su momento en el seno de la Unión Europea. La Unión insiste desde el 11 de septiembre de 2001 en un enfoque multidisciplinar del problema terrorista y ha creado un *corpus* legal para enfrentarse al problema que constituye una importante referencia común combinada con un esfuerzo notable de armonización legislativa.

Cuando se escriben estas páginas está reciente la presentación en el Consejo Europeo de Tesalónica del documento *Una Europa segura en un mundo mejor* del Alto Representante de la Unión Europea para la Política Exterior y de Seguridad Común, que ya ha sido aludido más arriba. En el enfoque multilateral y pluridisciplinar que plantea las fuerzas armadas tienen su papel, bajo la dirección de las autoridades constituidas y en una acción integrada con el conjunto de los instrumentos del Estado. Este, me parece, es el horizonte de la actuación de las fuerzas armadas españolas.

LA ADMINISTRACIÓN DE LA DEFENSA

Este ámbito es un banco de pruebas de la debilidad institucional de sistemas no del todo asentados. Así sucede, en general, en muchos países de Iberoamérica. Estructuras muy potentes,

como son las fuerzas armadas, dotadas de importantes peculiaridades, dificultan el establecimiento de sólidos cauces de dirección en el nivel político.

Pues bien, para la aplicación adecuada de las políticas de seguridad y defensa que, como se ha dicho, exigen la definición de objetivos y misiones de los ejércitos, es instrumento imprescindible una administración *integrada, estable y unitaria* de la defensa, es decir, la constitución de un órgano firmemente asentado en la estructura administrativa del Gobierno, vale decir, un Ministerio de Defensa. Conviene expresar desde ahora una cautela, y es que la referencia del problema es la implantación de un correcto sistema de administración de los recursos o, lo que es lo mismo, de la organización *ejércitos*, pero no de los aspectos *operativos* de sus funciones materiales. También conviene indicar que el punto de partida es la consideración de la política de defensa como una *política pública*, esto es, como una de las políticas en las que la acción de los poderes públicos es imprescindible. La administración de esta política responderá a criterios de organización general del Estado en la medida en que esté integrada con el resto de las políticas generales.

Una estructura sólida así planteada permite desarrollar los procesos de modernización de las fuerzas armadas que suelen acompañar a los procesos de fortalecimiento de las instituciones. Estos procesos de modernización o líneas de fuerza de la administración militar alcanzan a todos los recursos de la defensa, o sea, al recurso de personal, al recurso de material y al recurso financiero, y también al planeamiento y a la programación.

Este planteamiento exige para su correcta implementación algunos aspectos básicos. En primer lugar, el buen funcionamiento del esquema en tanto que política pública integrada en la institucionalidad del Estado requiere la aplicación de instrumentos de administración semejantes a los que se arbitran para otras políticas públicas. Esto vale para los procedimientos y, por tanto, para la programación; para la organización, es decir, para la implantación de organismos y reglas; y para el tratamiento a dedicar a los procesos, lo que equivale a la aplicación del principio de transparencia en el funcionamiento y a la disposición de controles.

En segundo lugar, hay que poner atención en un asunto controvertido, pero de primera magnitud en este campo. Se trata del carácter militar o civil de los administradores principales. Desde mi perspectiva, es necesaria la presencia de un ministro civil como responsable mayor de la defensa. No hay razón alguna para que la acción política no se desarrolle en este ámbito como

en cualesquiera otras zonas de gobierno. Pero, además, al igual que en el resto de las políticas públicas, se trata del ejercicio de capacidades de dirección de alto nivel y, por consiguiente, de responsabilidades políticas. Como responsables, responden ante el poder legislativo y son controlados parlamentariamente. Los militares, como otros altos servidores del Estado (por ejemplo, los jueces) tienen limitado el ejercicio de los derechos políticos, luego no deben ejercer estas responsabilidades; son profesionales que ejecutan su función bajo las instrucciones del poder político y en ese nivel debe permanecer, en términos de mantenimiento de la neutralidad de la institución, su implicación con las decisiones que se adopten en términos de oportunidad política.

Una última cuestión conviene plantear. La función de administración debe ser desempeñada en el nivel técnico, según este criterio, por un conjunto no homogéneo de funcionarios civiles y militares. También es un asunto sometido a discusión, pues alguna doctrina se pronuncia por la constitución de un cuerpo o estructura de funcionarios específica, mientras que otros sostienen la necesidad de que el servicio sea desarrollado sólo por los técnicos que conocen el funcionamiento del área, esto es, por militares. Sin embargo, entiendo que la adecuada permeabilización que es condición de una buena integración institucional exige que la administración de la defensa se realice por los funcionarios del Estado dedicados a la alta administración de los recursos. Puesto que de administración de los recursos se trata, y no de la gestión de los aspectos operativos de la defensa, son estos servidores del Estado quienes deben desarrollar esa responsabilidad. Como quiera que la administración de la defensa tiene algunas peculiaridades sustanciales, conviene, no obstante, combinar el personal civil y el militar para llevar a cabo esta gestión. Ello no quiere decir que estos funcionarios civiles deban tener una dedicación exclusiva a la defensa, antes bien, resulta razonablemente bueno en términos de permeabilidad institucional que puedan desempeñar otros destinos en la administración de recursos diferentes que no harán sino enriquecer la pericia de quien desarrolla al servicio del Estado esta actividad. Eso sí, resulta ineludible en este esquema el conocimiento de la administración militar por parte de quienes deben servirla y, por tanto, la necesidad de contar con algunos conocimientos especializados cuando así sea requerido. En conclusión, se defiende un modelo convergente y no divergente entre civiles y militares en la gestión de los asuntos de esta política pública integrada.

De todo lo anterior no puede colegirse que la administración de la defensa no disponga por naturaleza de fuertes peculiaridades que, en mi opinión, por mucho que se trate de política

integrada, se concretan en diversos órdenes. Primeramente, es preciso tener en cuenta que la política de defensa tiene que resolver un problema situado en la base de la convivencia y que afecta a esta política pública como a ninguna otra, a saber, la presencia de una organización bien trabada por la disciplina, como son las fuerzas armadas, en sistemas sociales a veces poco estructurados y aquejados de debilidad institucional. Esto significa que algunos aspectos de la conducción de la política de defensa, que se traducen en ciertas impurezas o imperfecciones de la organización en relación con la llevanza de otras políticas públicas, no pueden juzgarse sólo en términos de administración general, sino mediante la aplicación de matices vinculados a criterios de *costo de constitucionalización* de los ejércitos, especialmente cuando los procesos de institucionalidad no están concluidos.

A esta dificultad se añade una segunda de carácter social, que es el usual rechazo al gasto en defensa. Esto produce una tendencia a la opacidad, al enmascaramiento del gasto militar en otras rúbricas (tecnología, investigación) o a la búsqueda de fuentes de financiación externas al presupuesto general del Estado. En ocasiones, este camino conduce, incluso, a la presencia de corruptelas en la administración de los recursos.

En tercer lugar, la política de defensa o, mejor, la política de seguridad, integra diversas políticas sectoriales a menudo muy exigentes, como la política exterior o la de cooperación industrial, y que, además, cuenta internamente con problemas de coordinación entre los ejércitos. Constituye, pues, un instrumento muy importante en manos del poder público para desarrollar políticas generales de promoción industrial, cooperación exterior y desarrollo tecnológico. Esta naturaleza del sistema exige la aplicación de los elementos de la institucionalidad, pero también pone de manifiesto una especificidad que no se da en otras políticas sectoriales. También tiene que ver con la cuestión el carácter propio de la gestión de algunos procesos. Las especificidades en el recurso de personal son extraordinariamente complejas, mientras que la gestión de los grandes contratos de material, que exceden habitualmente el ciclo presupuestario, plantean difíciles cuestiones de procedimiento y encaje.

Por todo lo anterior, puede decirse que en la constitución de estas estructuras de administración de la defensa convergen dos factores de dificultad que a veces no son fáciles de conectar. Por un lado, lo que podría denominarse dificultad *interna*, que consiste en el esfuerzo de homologación necesario para integrar la administración militar en el conjunto de la administración general, lo cual implica recabar competencias en perjuicio de las que viene

tradicionalmente ejerciendo la organización militar. Pero se presenta también un factor *externo* ligado con las especificidades de la defensa que, a su vez, suele plantear complejos problemas de aceptación por parte de la organización general. De ahí que sea necesario mantener una especie de tensión permanente dirigida a poner de manifiesto que los elementos comunes de una administración moderna deben coherenciarse con los específicos de la administración militar, algunas de cuyas pautas son propias. Esto es lo que significa el esfuerzo de *homologación más especialidad* que define los procesos de constitución de una administración militar integrada. Con todo y en conclusión, estimo que puede sentarse el principio según el cual *la integración institucional es mayor cuanto menor sea el grado de especificidad en los procesos que afectan a la defensa dentro del conjunto de las políticas públicas*, salvando, claro está, aquellos aspectos derivados de la especial naturaleza del sector.

En España se había creado un Ministerio de Defensa en 1977, en plena transición, por el General Gutiérrez Mellado, pero fue al principio nada más que una mera yuxtaposición de los tres ministerios militares. Hasta 1982 desarrollan su labor dos ministros civiles. El esfuerzo de construcción de un verdadero Ministerio se acomete principalmente a partir de 1984 según la idea de integrar la capacidad de dirección política, de un lado y, de otro, la creación de estructuras y sistemas homologables. El proceso es gradual y el esfuerzo se mantiene de manera continuada desde el convencimiento político de que sólo con un instrumento orgánico potente es posible acometer procesos básicos de reforma que me permito tan sólo enunciar: el redimensionamiento y la profesionalización de los ejércitos, la reforma de la justicia militar, el proceso de planeamiento, el control presupuestario y el régimen de las adquisiciones, la puesta en marcha de programas de dotación de material, en especial los grandes programas plurianuales ligados a sistemas de compensación industrial, la elaboración de la doctrina de acción conjunta, la reforma de la enseñanza militar o la completa ordenación de la carrera militar de acuerdo a criterios profesionales, que se acomete por primera vez en la historia mediante una *Ley de la Función Militar* en 1989.

Hay que decir, por lo demás, que estas reformas van pivotando entre la actividad del poder legislativo y la del poder ejecutivo. En mi criterio, a pesar de que la acción parlamentaria incide en la materia con sus funciones habituales, hay un amplio margen de trabajo para el Gobierno, que lleva siempre la iniciativa de la reforma. Lo facilita la existencia de una mayoría política holgada durante una década, pero también la permanencia en esta materia del consenso constitucional, que tiende a entender que el proceso de reforma debe ser acometido con criterios

de prudencia. Este protagonismo del poder ejecutivo facilita la dirección política de las reformas, pero, como se dirá a continuación, no favorece la creación de cuadros expertos en la materia de defensa.

EL COMPROMISO CON LA DEFENSA

Se ha venido insistiendo en la tesis según la cual la defensa es una política pública. Esto implica la puesta en práctica de controles sociales y la incidencia sobre el problema de la acción de los partidos políticos y sus programas, de las organizaciones ciudadanas y de los medios de comunicación social, en definitiva, de la opinión pública. En este orden de cosas, me parece esencial una última reflexión de fondo relacionada con algunos aspectos ligados a la formación.

Acaba de aludirse a una primera cuestión, según la cual la presencia de civiles en la administración de la defensa no asegura la existencia de capacidades de conocimiento del sector. Va teniendo una cierta difusión la tesis según la cual algunas de las debilidades en la gestión de los procesos de la defensa se deben no tanto a las resistencias militares sino a la incapacidad o a la falta de responsabilidad de los políticos. Aún si permanecen un tiempo prolongado en el ejercicio de la función, ello se debería, según estas interpretaciones, al intento de mantener cerrado el círculo de agentes que intervienen en la definición de esta política pública más que a una manifestación del consenso político sobre materia tan delicada.

Sea como fuere, la iniciativa de los gobiernos en la formulación de las reformas militares, en la medida en que sea rigurosa y continuada, suele dejar en un segundo plano al poder legislativo y a las estructuras políticas que vertebran el Estado. Es este un problema que se acusa más cuanto más sólido es el control político de la defensa por el ejecutivo. Algunos representantes de la soberanía popular ejercen sus responsabilidades como portavoces de los grupos parlamentarios en materia de defensa, pero los partidos políticos no forman expertos que puedan acometer la tarea de elaborar rigurosamente los programas electorales. Ciertamente, esta tarea la asumen para el partido del gobierno los equipos que trabajan en la administración, pero sólo de manera tímida y tardíamente suelen formarse grupos de expertos en la sede de las organizaciones sociales.

Así pues, la *formación de servidores públicos* expertos en administración de la defensa es un requisito esencial de una buena Administración pública. Lo es porque se trata de una administración compleja y lo es también porque no es posible sustituir las estructuras de administración de naturaleza militar por estructuras civiles que resulten deficientes. Es preciso acometer procesos de formación de funcionarios del Estado en los diferentes cuerpos de carácter general y especializarlos en esta cuestión. Las Universidades y los centros especiales de formación de funcionarios deben incluir entre sus programas el estudio de las cuestiones ligadas a la defensa y a la administración militar. Es una función social que las instituciones académicas tienen que cubrir.

Esta perspectiva no puede hacer olvidar otra: el establecimiento de *sistemas modernos de enseñanza militar*, donde el componente humanístico y las nuevas enseñanzas ligadas a las funciones de las Fuerzas Armadas en nuestra sociedad tengan cabida suficiente. Estas reformas deben aplicarse en los centros militares de enseñanza y tienen que afectar a los planes de estudio, al reclutamiento y régimen del profesorado y al régimen interno de los centros, pues es necesario combinar disciplina militar con función de estudio. Pero también debe encontrar su sitio la enseñanza de los militares en los centros superiores de enseñanza del Estado. Un sistema combinado de enseñanza militar y de enseñanza universitaria me parece realista y conveniente. Por lo demás, si en la formación de funcionarios civiles en materias de defensa parece más deseable la formación aislada de dichos funcionarios puesto que se trata de una formación especializada, la conexión en los centros de enseñanza de alumnos militares y alumnos civiles siempre supondrá un elemento altamente beneficioso.

Una cuestión más para terminar: el desarrollo de una *cultura de defensa* en la sociedad. La defensa nacional es, por definición, algo que corresponde a todos los ciudadanos. Es una conjunción de todos los esfuerzos sociales para lograr seguridad. Es necesario generar un modelo en el que los ciudadanos se sientan implicados en las tareas de la defensa, se sientan cómplices con unas estructuras y con unos miembros de los ejércitos que ocupan su sitio en la sociedad, también, como ciudadanos. Esto es una exigencia mucho más seria a partir del momento en que penetra por todas partes la idea de profesionalización de las Fuerzas Armadas y el fin de la conscripción. Para conseguirlo son útiles, pero necesarios, los elementos de difusión de las cuestiones de defensa, divulgativos o de carácter científico; es necesaria la inmersión académica, la realización de cursos de diferente orden y grado de especialización, y los foros de debate sobre cuestiones de fondo y de actualidad. Me parece indudable que este aspecto constituye un

elemento estratégico para el entendimiento social y, por tanto, para el apoyo a la defensa. De ahí que considere razonable incluirlo como un objetivo estratégico de una política de defensa moderna. Mucho más en el actual contexto de la seguridad internacional.

BIBLIOGRAFÍA ESENCIAL

Se introduce a continuación la referencia de algunos títulos de interés para el acercamiento a las cuestiones que se tratan en las páginas precedentes. Se trata de un listado esencial que tan solo pretende dar cuenta de algunas obras que considero fundamentales sobre las temáticas aludidas, así como de la bibliografía más reciente sobre el particular. Su pretensión esencial y el gran número de escritos sobre estas cuestiones, ha aconsejado prescindir de la referencia de artículos de autor, en favor de monografías o de obras colectivas de amplio espectro. Las fuentes sobre las que se sustentan ciertas afirmaciones vertidas en el texto, tanto legales como doctrinales, están aludidas en las referencias incluidas en este listado.

ALEXANDER RODRIGUEZ, LINDA (ed.): *“Rank and Privilege: The Military and Society in Latin America”*, Scholarly Resources, Wilmington, 1994.

BODEMER, KLAUS (ed.): *“El nuevo escenario de (in) seguridad en América Latina. ¿Amenaza para la democracia?”*, RECAL, IIKK, FLACSO-Chile, Nueva Sociedad, Caracas, 2003.

BUZAN, BARRY; WAEVER, OLE; WILDE, JAAP DE: *“Security. A New Framework For Analysis”*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1998.

CROFT, STUART; TERRIFF, TERRY: *“Critical Reflections on Security and Change”*, Frank Cass, London, 2000.

DIAMINT, RUT (ed.): *“Control Civil y Fuerzas Armadas en las nuevas democracias latinoamericanas”*. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1999.

DIAMINT, RUT: *“Democracia y Seguridad en América Latina”*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 2001.

DOMINGUEZ, JORGE I. (comp.): *“Conflictos territoriales y democracia en América Latina”*, S. XXI Editores Argentina, Universidad de Belgrano, FLACSO, Buenos Aires, 2003.

DOMINGUEZ, JORGE I. (ed): *“International Security and Democracy. Latin América and the Caribbean in the Post-Cold War Era”*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh , 1998.

DRUETTA, GUSTAVO A.; ESTÉVEZ, EDUARDO E.; LOPEZ, ERNESTO; MIGUENS, JOSE E. (coordinadores): *“Defensa y democracia. Un debate entre civiles y militares”*, Puntosur ed., Buenos Aires, 1990.

- FEAVER, PETER D.: *“Armed Servants: Agency, Oversight, and Civil-Military Relations”*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- GOODMAN, LOUIS W.; MENDELSON, JOHANNA S. R. Y RIAL, JUAN (Eds.): *“Los militares y la democracia”*, PEITHO, Uruguay, 1990.
- JOHNSON JOHN J.: *“Militares y Sociedad en América Latina”*, Solar/Hachete, Buenos Aires, 1966.
- LOVEMAN BRIAN; DAVIES, THOMAS M. (Eds.): *“The Politics of Antipolitics: The Military in Latin America”*, SR Books, Wilmington, 1997.
- LOWENTAL, ABRAHAM F.; FITCH, SAMUEL (Eds.): *“Armies and Politics in Latin America”*, Holmes-Meier, Nueva York, 1986.
- MCALISTER, LYLE N. (ed.): *“The Military in Latin American Socio-Political Evolucion: Four Case Studies”*, American Institutes for Research, Center for Research in Social System, Washington, 1970.
- MILLET, RICHARD L.; GOLD-BISS, MICHAEL (eds.): *“Beyond Praetorianism. The Latin American Military in Transition”*, North-South Center Press, Miami, 1996.
- PACHECO GAITÁN, GUILLERMO (comp.): *“Políticas de Defensa y elaboración de Libros Blancos”*, Ediciones Legales Comercio e Industria, Guatemala, 2003.
- PACHECO, GUILLERMO (ed.): *“Políticas de Defensa y Elaboración de Libros Blancos. Experiencias Latinoamericanas”*, CHDS, Ediciones Legales, Comercio e Industria, Guatemala, 2003.
- PELLICER, OLGA (comp.): *“La Seguridad Internacional en América Latina y el Caribe. El debate contemporáneo”*. Secretaria de Relaciones Exteriores, México, 1995.
- PION BERLIN, DAVID (ed.): *“Civil Military Relations in Latin America”*, Chapell Hill and London, The University of North Carolina Press, North Carolina, 2001.
- QUINTANA, JUAN RAMÓN (coord.): *“Libros Blancos de Defensa. Concertación política y diseño estratégico comparado”*, UDAPDE, Ed. Offset Boliviana Ltda, La Paz, 2001.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO (ed.): *“Cooperación y Seguridad en las Américas”*, P&SA, FLACSO-Chile, Woodrow Wilson Center, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1999.
- ROJAS ARAVENA, FRANCISCO; GOUCHA, MOUFIDA (eds.): *“Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz en América Latina y el Caribe”*, Coedición FLACSO-Chile/UNESCO, Santiago, 2002.
- ROSAS, MARIA CRISTINA (comp.): *“Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino”*, UNAM, México, 2003.

- SAINT-PIERRE, HÉCTOR LUIS; KALIL MATHIAS, SUZELEY (organizadores): *“Entre votos e botas. As Forças Armadas no labirinto latino-americano do novo milênio”*, UNESP, Franca, 2001.
- STEPAN, ALFRED: *“Rethinking Military in Politics, Brazil and the Southern Cone”*, University Press, Princeton, 1988.
- VV.AA.: *“El entorno internacional de la Comunidad Iberoamericana”*, Cuadernos de Estrategia, nº 74, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 1995.
- VV.AA.: *“Estrategia y Futuro: la Paz y Seguridad en la Comunidad Iberoamericana”*, Cuadernos de Estrategia, nº 86, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 1996.
- VV.AA.: *“Presente y futuro de las relaciones cívico-militares en Hispanoamérica”*, Cuadernos de Estrategia, nº 123, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Madrid, 2003.
- VV.AA.: *“Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la Defensa”*, Monografías del CESEDEN nº 32, Ministerio de Defensa, Madrid, 1999.
- VARAS, AUGUSTO (coord.): *“La autonomía militar en América Latina”*, Nueva Sociedad, Caracas, 1988.