

DEMOCRACIA Y DEFENSA NACIONAL. UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Juan Rial Roade
Carlos Sixirei Paredes

Abstract:

The preparation of the military budget is one of the most important aspects in the elaboration of the national budget. Defense presents the disadvantages of its opacity and the lack of knowledge civilians have of the subject. This subject is especially difficult in Latin America where the recent existence of dictatorships and economic crisis have contributed, on the one hand, to the fact that societies of the region have the armed forces under suspicion and, on the other hand, to the fall of expenditure. These two facts lead to the pressure and concealment of data in order to avoid the loss of power and privileges. New democratic realities demand a public accountability in the elaboration of the budget and some effort to increase the confidence of the civil society in their armed forces.

Resumen:

La elaboración de los presupuestos militares es uno de los aspectos más destacados de la realización del presupuesto nacional. La defensa tiene el inconveniente de su opacidad y el desconocimiento que sobre el tema tienen los civiles. La cuestión es especialmente grave en Latinoamérica donde la existencia de dictadores en tiempos recientes y la crisis económica han contribuido, por una parte, a la desconfianza existente hacia las Fuerzas Armadas en las sociedades de la región, y por otra a la disminución del gasto lo que lleva a presiones y ocultamientos de datos con el fin de evitar la pérdida de poder y la pérdida de privilegios. Las nuevas realidades democráticas exigen una mayor transparencia en la elaboración de los presupuestos y también un esfuerzo para incrementar la confiabilidad de la sociedad civil en sus institutos armados.

Este texto fue presentado en la reunión de RESDAL (Red de Seguridad y Defensa de América Latina) celebrada en Buenos Aires en abril de 2004 y parcialmente reproducido en las actas de dicha reunión coordinadas por Marcela Donadio con el título El Presupuesto de Defensa. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente, RESDAL, Buenos Aires, 2004. La versión presente amplía la anterior además de publicarse por primera vez en su integridad.

I ESTADO Y DEFENSA

I El Estado en cuestión

La historia reciente de Latinoamérica ha contemplado múltiples experiencias en los campos de la economía, la sociedad y la política. En el debate generado en la región sobre los diversos modelos a aplicar se percibe lo que Albert Hirschman había denominado ya en los años Setenta “inflación de diagnósticos” que, como corolario, promovían cambios constantes en los distintos campos. Todavía no era posible evaluar los resultados de determinada política cuando ya se aplicaba otra distinta cuya razón de ser era, en ocasiones, el mero prurito de la innovación. A su vez se aprecia en la actualidad el intento de resucitar experiencias del pasado para contraponer a las prácticas vigentes durante la última década del S. XX. Un ejemplo de ello sería el populismo que en su momento (años Cuarenta, Cincuenta y Sesenta) fue una forma de enfrentar las demandas de nuevos sectores sociales medios y bajos en el marco de un proceso de modernización que incluía un modelo económico proteccionista y una práctica política autoritaria o semiautoritaria aunque promoviendo la inclusión y participación de los sectores populares hasta entonces marginados por las oligarquías dominantes. El populismo tal y como aparece en la Historia latinoamericana, ya no existe, pero si sobrevive el estilo que se reencarna en otras modalidades, que expresan su desconfianza con respecto al sistema económico que hoy impera.

En los años Ochenta el liberalismo económico practicado en los Setenta acabó desembocando en el llamado Consenso de Washington¹ que se tradujo en la aplicación de políticas de fuerte ajuste fiscal y reducción del gasto público. Estas medidas llevaron a una reformulación del Estado y de sus funciones. De hecho el Estado dejó de ser un orientador de la sociedad perdiendo el papel de “escudo de los pobres” como lo definía el Presidente uruguayo Batlle a principios del S. XX pasando a recortar y focalizar en determinados sectores los programas sociales de asistencia, antes de aplicación casi universal. Las consecuencias no tardaron en verse con un deterioro de la educación y la asistencia sanitaria públicas lo que afectó de manera directa a las posibilidades de ascensión social de sectores que sufrieron un empobrecimiento a lo largo de las últimas décadas. El incremento de la desigualdad social fue un efecto perverso no deseado pero fácilmente previsible de tales políticas. Algunos países ensayaron audaces cambios financieros como la renuncia a emitir moneda propia y adoptar la norteamericana como divisa nacional (El Salvador y Ecuador, por ejemplo) o instrumentando esquemas de conversión haciendo equivaler su moneda al dólar norteamericano (Brasil y Argentina).

La aplicación de tales medidas fue simultánea a la (re)construcción de la democracia en la región después de dos décadas de militarismo dictatorial. A la par de ganar libertades, construir un régimen político basado en elecciones libres y subordinar las instituciones castrenses a las autoridades legalmente elegidas, se aplicaron estas recetas económico-financieras que aumentaron la pobreza y el desequilibrio entre los diversos sectores sociales. Crisis financieras como la mexicana de 1994 y la brasileira de 1998

¹ Término debido a John Williamson que lo empleó por primera vez en un trabajo suyo publicado en 1991 (The Political Economy of Policy Reform, Washington, Institute for International Economy) para referirse al conjunto de medidas propulsadas por el Banco Mundial y el FMI consistentes en reducir el gasto estatal (social), privatizar las empresas públicas, aplicar severas medidas de ajuste fiscal, reducir la burocracia estatal etc.

dejaron ver los límites de estas políticas. Brasil debió abandonar la paridad de su moneda con el dólar y no mucho después arrastró a Argentina que se sumió en una crisis política, financiera y social de tal envergadura que llevó a la renuncia del Presidente de la República Fernando de la Rúa en diciembre del 2001. Poco antes el descontento social obligó a dimitir al Presidente de Ecuador Jamil Mahuat y posteriormente al Presidente Gutiérrez, en el 2003 al de Bolivia Gonzalo Sánchez de Losada, lo mismo que a su sucesor en el 2005. Otros países viven en una fragilidad instalada sin que seamos capaces de vislumbrar el rumbo que la mayoría de los Estados de la región van a tomar a corto plazo.

Como una consecuencia no deseada de la globalización y del predominio de los programas de ajuste se ha producido una fortísima ola migratoria de latinoamericanos hacia los países más prósperos (Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental, Australia) hasta el punto de que en algunos Estados latinoamericanos el principal ingreso proviene hoy de las remesas de los emigrantes el monto de las cuales para el año 2003 se ha estimado en 38.000 millones de US\$. Esta cantidad solo contempla los giros de los emigrantes legalizados en los países de recepción pero no la de los clandestinos, las remesas entregadas a viajeros ocasionales y las entregas en especie (electrodomésticos, ropa, comida aparatos electrónicos y de telefonía, juguetes etc.). En varios países centroamericanos y del Caribe las remesas de los emigrantes son ya la principal fuente de divisas (El Salvador, República Dominicana, Haití, Honduras etc.) y en otros como Colombia y Ecuador se sitúan en segundo lugar inmediatamente después del petróleo²

2 Estado, Sociedad Civil y régimen político

Los múltiples ensayos políticos, sociales y económicos no han impedido que el Estado continúe siendo el referente obligado en la región. Su preeminencia sobre la sociedad es parte de la herencia histórica. El Estado colonial organizó y dio forma al continente. Sus sucesores, las nuevas repúblicas independientes (monarquía en el caso brasileño) fueron tomando poco a poco el control territorial y organizaron la sociedad que en el S. XIX se dividía básicamente en dos grupos: El sector dominante (una minoría de caudillos, grandes hacendados y letrados) y el dominado que era el resto y la casi totalidad.

El S. XX contempló la vertebración de la mayor parte de los países del área gracias a la voluntad y la acción del Estado, pero el alcance fue diferente en cada uno de ellos. Algunos resultaron bastante exitosos y llegaron a controlar la totalidad del territorio, de la economía y de la población. Tal fue el caso de Uruguay, Chile, Argentina y Costa Rica. Otros asentaron el Estado en sus zonas centrales teniendo un control más laxo de las áreas periféricas ejercido a través de alianzas con élites locales, esquema ejemplificado por México y Brasil. Otros países vivieron un proceso parcial como Colombia con el resultado de la pérdida de control territorial en tiempos recientes a manos de diversos grupos armados. Los gobiernos de los países con fuerte presencia indígena optaron por su marginación excluyendo a los indios de los beneficios de la ciudadanía, tal fue la vía adoptada en Guatemala, Ecuador, o Perú. Bolivia resultó una parcial excepción al tener como actividad económica dominante la minería que hizo de los indígenas protagonistas de su historia reciente a través de su actividad político-sindical. Sin embargo el agotamiento de

² No se cuantifican los ingresos por el comercio ilegal de las drogas porque, aparte de no estar controlados, no siempre llegan al país de residencia de los traficantes quienes prefieren depositar buena parte de ellos en paraísos fiscales

las minas de plata y estaño hizo que, desde los Ochenta, también en Bolivia los indios sufrieran una fuerte marginación.

Cuando el Consenso de Washington se impuso en los países de la región latinoamericana, el efecto fue diferente de acuerdo al grado de "estatidad" de cada uno de ellos. Los que habían logrado mayor grado de integración mostraron más capacidad de resistencia a aceptar políticas que implicaban la reducción del papel estatal en cuanto regulador de la economía y orientador de la sociedad.

Cuando los procesos de integración nacional resultan menos exitosos es fácil que en las zonas periféricas se desarrolle la violencia. El caso más paradigmático es el colombiano, pero no es el único. En otros casos la creciente brecha entre excluidos e integrados, es decir, entre los que pueden participar plenamente del consumo, que tienen acceso a los servicios básicos y que gozan de ciertas garantías de sus derechos ciudadanos, y los que no tienen nada de esto origina muchos recelos con respecto a las instituciones. La creciente criminalidad urbana así como la multiplicación de conductas sociales anómicas son una manifestación de esta falta de confianza. La precaria acción del Estado tampoco favorece la incorporación plena del conjunto de la población a una economía de mercado. Una parte de esa población carece de títulos de propiedad de cualquier tipo (tierras, viviendas etc.) de instrumentos de identificación o de acceso al circuito monetario por lo que el propio crecimiento económico sufre de grandes limitaciones.

En los años Cincuenta y Sesenta el conjunto de la región (aunque con diferencias regionales) vivió una fase de modernización acelerada lo que originó una crisis de gobernabilidad que llevó, a su vez, al establecimiento de regímenes autoritarios que respondían, por una parte, a las presiones de movimientos revolucionarios, y por otra a las demandas populares. La represión liquidó a los movimientos revolucionarios y desarticuló a las organizaciones populares (sindicatos) aunque no siempre las pudo suprimir. Esta actuación hizo perder al Estado su papel de árbitro (había pasado a ser parte del conflicto) y afectó a su capacidad para regular la vida social.

Cuando los Estados Unidos adoptaron la defensa de los derechos humanos como parte integrante de su política exterior y como herramienta de combate en la guerra fría, el modelo autoritario represivo latinoamericano quedó, de repente, sin sustentación ideológica. Las dictaduras ya no podían escudarse en que estaban defendiendo a la civilización cristiana y a los valores de la cultura occidental. Comenzó entonces a promoverse la necesidad de una redemocratización. El carácter de dictadura comisarial que tenían la mayor parte de los regímenes autoritarios dejó a éstos en una situación de debilidad y sin los apoyos internacionales (Estados Unidos) que había gozado con anterioridad³. Se pasó entonces a defender la reinstauración de la democracia que consistía en la celebración de elecciones más o menos limpias para elegir un parlamento y un presidente que realizaran el juego clásico del balance de poderes.

Los resultados de la experiencia democrática han variado de acuerdo al grado de desarrollo previo que la misma había alcanzado en los diferentes países latinoamericanos. En el Cono Sur y Brasil fue relativamente fácil reinstaurar o retomar viejos mecanismos, en cambio en donde la democracia no existió o existió durante breves períodos (algunos

³ La dictadura comisarial era una institución de la República Romana que entregaba por tiempo limitado el poder a un Dictador para afrontar una situación de extrema gravedad. La elaboración moderna del concepto se debe a Carl Schmitt: *La Dictadura*, Revista de Occidente, Madrid, 1968

países andinos, centroamericanos y caribeños) hubo necesidad de ir construyendo muy lentamente el mínimo de condiciones para que existiera una competencia electoral creíble.

Al mismo tiempo que la democracia y que los procesos de ajuste estructural, emergió la “sociedad civil” tal y como ahora se entiende⁴. Desde luego en la región hubo siempre una sociedad civil, no se trata de un invento reciente, y estaba conformada por los grupos de presión de los sectores económicos dominantes, pero, esa misma composición, la hacía muy reducida y muy excluyente. En los casos más avanzados a lo largo del S.XX fueron apareciendo movimientos campesinos y de trabajadores que fueron ampliando la composición de la sociedad civil al tratar de influir sobre el Estado para lograr que hiciese suyas algunas de sus demandas.

Una de las manifestaciones más visibles de esta nueva sociedad civil que se moviliza para conseguir determinados objetivos, es la proliferación de ONGs. Las Organizaciones no Gubernamentales mantienen con el Estado una relación conflictiva. La clase política tiende a relativizar (cuando no a negar de plano) su legitimidad representativa. Para la sociedad civil que las fomenta, sin embargo, representan intentos de abrir espacios de intervención en cuestiones institucionales que no las contemplan. El grado de independencia, representatividad y capacidad de movilización de las ONG varía según los países, los temas y las coyunturas. Pero en todos los casos se trata de organizaciones que se han consolidado a lo largo de la última década y que, como tal, desempeñan un papel que no estaba previsto en el paisaje político anterior.

Como consecuencia, los Estados están siendo desmantelados por arriba y por abajo. Por arriba debido a los efectos no deseados de la globalización y por la aplicación de políticas de ajuste que suponen la pérdida de poderes reguladores, recortes presupuestarios y una burocracia mal pagada y peor adaptada a los nuevos requerimientos y desde abajo debido a la forma de implementar la descentralización y la acción de las ONG que buscan llenar los espacios de inacción que se han generado.⁵

Para los países de la región latinoamericana, la descentralización en tiempos de escasez supone compartir los recursos con poderes subnacionales y municipales. Con ello se han creado nuevos grupos de poder que compiten con el Estado central el cual está perdiendo capacidades y deja áreas importantes de gestión y decisión en manos de autoridades aún más inexpertas y, en muchos casos, claramente ineficientes. Los ejemplos de descentralización exitosa de países industrializados se ha tratado de exportar sin tener en cuenta que en los países en desarrollo las estructuras estatales son débiles. Bajo este esquema, descentralizar conlleva el riesgo de desviar recursos hacia autoridades regionales o locales vaciando al Estado central y creando pequeñas oligarquías territoriales que imitan las prácticas pasadas del propio Estado.

Es cierto que la maquinaria estatal preexistente era débil y, en buena medida, también corrupta e ineficaz. Pero al quitarle atribuciones y recursos y solo, en menor medida, reducir su personal, la burocracia de los países de América Latina de las últimas décadas ha pasado a ser “un estuche vacío de contenido”, utilizando la expresión weberiana. El ritualismo deriva hacia la acción sin sentido, se pierde la orientación hacia objetivos

⁴ Sobre las diversas variantes del concepto de sociedad civil ver Jean Cohen y Andrew Arato: *Civil Society and Political Theory* MIT Press. 1994

⁵ Para referir los marcos actuales derivados de la globalización, seguimos los textos de Manuel Castells: *La Edad de la Información.3 Vol.*, Alianza Editorial, Madrid, 1998

determinados y, consiguientemente, el desprestigio y la falta de legitimidad de esas burocracias han crecido. El ajuste ha pasado por la reducción de los salarios reales y por el desfase en el reclutamiento de gente joven, lo que acentúa más la falta de adecuación de esa máquina que es sustancial para el buen funcionamiento estatal. Este proceso de adelgazamiento del Estado central ha determinado también el crecimiento de otras organizaciones pues mucha gente ha buscado refugio en burocracias regionales o locales.

Para sociedades acostumbradas a dirigirse al Estado con sus demandas de regulación, distribución y provisión de bienes, servicios y oportunidades, las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington hicieron que la percepción respecto a los partidos y los políticos cambiara rápidamente. Los partidos dejaron de ser máquinas útiles y confiables y los políticos se convirtieron en sospechosos de ser meros oportunistas corruptos. Comenzó una etapa de fuerte “antipolíticismo” implicando un cambio de estilos y de actores políticos lo que fue acompañado por la proliferación de ONGs y por la aparición de los medios de comunicación como actores sustanciales de las campañas electorales, el uso de técnicas de medición de la opinión pública y la utilización propagandística de las mismas. Tras los interludios dictatoriales de los años Setenta y Ochenta en la mayoría de los países en los que floreció la “antipolítica” aparecieron nuevos caudillos. Éstos surgen en un marco democrático que se suponía que no debería favorecerlos. Sin embargo supieron beneficiarse de los sentimientos antipolíticos de la población y se presentaron como “outsiders”, como personas “no contaminadas” por “la-vieja-política-y-la-clase-política-corrupta”.

3 Organizaciones militares y Defensa Nacional

En este escenario han tenido que actuar las organizaciones militares de la región en los últimos años. El Estado y el régimen político al que sirven se encuentran fuertemente debilitados. Ante esta situación, la autonomía funcional de las Fuerzas Armadas se ha acentuado aunque de manera diferente a lo sucedido en el pasado. Las políticas de ajuste han influido en que el Estado deje de tener el monopolio de la violencia. Por ejemplo, las compañías privadas de seguridad suelen tener contingentes similares en número a la policía o al ejército aunque son tan inoperantes como ellos. El fin de la guerra fría y de los movimientos subversivos tradicionales (con la excepción de Colombia) y la cancelación creciente de los conflictos fronterizos entre Estados de la región dejan a los ejércitos latinoamericanos en situación cada vez más marginal.

La seguridad pública es una de las mayores preocupaciones de la región. La tentación a recurrir a las fuerzas militares para realizar patrullas ciudadanas, combatir el abigeato y el robo en comunidades rurales y actuar contra la delincuencia organizada, es cada vez mayor. En más de una ocasión han sido utilizadas y siempre con menos éxito que publicidad pues resulta evidente que su ethos, su entrenamiento y sus capacidades no se ajustan a estas tareas. También se han comprometido en el combate contra el narcotráfico siendo parte de sus actividades enfrentarse a los productores (coccaleros) lo que agrega una considerable dimensión social al conflicto.

En más de un caso esta acción se hace con efectivos militares porque hay zonas en donde la presencia estatal se reduce a un contingente o retén de soldados. En otros casos porque no se confía en la fuerza policial que está muy infiltrada por la capacidad corruptora de los narcotraficantes. La alianza tácita o específica entre mafias de la droga y

grupos guerrilleros supera la capacidad de acción de la policía y obliga a la intervención militar. A ello se agrega el temor a la acción de grupos que practican el terrorismo como forma de lucha en el marco de un mundo globalizado.

Hoy, la totalidad de las fuerzas militares latinoamericanas son de carácter profesional y con un ethos trascendente. Han desaparecido completamente las fuerzas militares de tipo policial⁶. Todas las fuerzas tienen sus propias academias de formación del cuerpo de oficiales y todas justifican su existencia en la defensa de la entidad nacional que las creó y a la que sirven. Muchas mantienen la vieja creencia de considerarse fundadoras de la Nación y del Estado a los que en muchos casos precedieron. Por ello se mantiene la imagen de “fuerzas tutelares” y en más de un país los militares no votan. La justificación que se da a esta situación es que siendo los “custodios” de la Nación no intervienen en las disputas políticas y se sitúan por encima de ellas. De acuerdo a tal idea, los integrantes de las fuerzas militares no son ciudadanos con derechos políticos recortados sino ciudadanos situados por encima de los demás como responsables de los destinos últimos de la Nación. En otros países esta concepción de fundadores ha desaparecido o, queda reducida a la retórica, sin reflejo en las prácticas políticas. La visión que tienen de sí mismos, sin embargo, lleva a los militares a seguir considerándose custodios del orden público.

La casi totalidad de las Constituciones (con la excepción de las de Argentina y Uruguay que no tienen ningún capítulo específico sobre el tema) establecen como precepto que las FFAA defiendan al Estado de amenazas externas así como al orden constitucional existente. La interpretación de este principio por parte de la mayoría de las corporaciones militares apunta a la defensa de la institución presidencial dado que las constituciones definen al Presidente como Comandante Supremo. Esto significa que las instituciones militares defienden a la presidencia como institución, no al Presidente de turno en cuanto individuo. A efectos prácticos implicó que cuando se desataron crisis institucionales en varios países (Bolivia, Ecuador, Argentina...) las FFAA pasaron a apoyar soluciones que suponían la renuncia o la destitución por el Parlamento de los Jefes de Estado pero que se mantenían dentro del espíritu constitucional eludiendo cualquier forma de golpe de Estado. Se trata, por lo tanto, de una nueva forma de relación política que podemos resumir en la expresión “Fuerzas Armadas de la presidencia” y que tiene un referente más concreto que las anteriores denominaciones de Fuerzas Armadas de la Nación, de la República etc.

En el pasado se discutió si las FFAA eran solo un instrumento de poderes oligárquicos o “representantes-intérpretes” de los sectores emergentes (clases medias) o de los sectores postergados como se vio en el Perú de Velasco Alvarado. Para otros, incluso sin dejar de reconocer ese carácter de instrumento, los militares eran un acorres autónomos que defendían en primer lugar sus intereses corporativos aunque lo justificaran a través de un discurso recurrente de los mitos de la nacionalidad y de los valores eternos que impregnaban, según ellos, una indefinida “cultura cristiana”. Dentro de esta mitología figuraba la afirmación (no siempre incierta) de que los ejércitos eran anteriores a la Nación y fautores del Estado independiente circunstancia que los convertía en sus custodios con derecho a tutelar el comportamiento de los políticos al estar por encima de ellos y no

⁶ Los Estados Unidos crearon a lo largo del S.XX fuerzas de tipo policial (Guardias Nacionales) en varios países de Centroamérica y del Caribe. Todas fueron derrotadas y puestas en desbandada: Las de Cuba (1958), República Dominicana (1965) y Nicaragua (1979) por grupos revolucionarios, las de Haití (1994) y Panamá (1989) por sus propios creadores.

vinculados a la lucha partidaria. Esta concepción patrimonial era especialmente visible en el discurso de los teóricos militares de los países del Cono Sur. A ella se agregó, en los periodos de luchas internas, una doctrina que justificaba la represión violenta en forma de “guerra sucia” contra los que amenazaban los pilares de la nacionalidad. La subversión era una suerte de herejía que atacaba los valores tradicionales a los que había que defender sin reparar en los medios. Esta ideología trascendente convertía a las FFAA en el único parapeto con el que contaban las sociedades amenazadas por la acción disolvente del movimiento comunista internacional. Semejante discurso ha desapareciendo conforme desapareció la guerra fría y todo el cortejo de intereses que la fomentaban. Hoy los militares continúan constituyendo una fuerza autónoma que sirve a su propia supervivencia la que se justifica por ser la última razón de ser de los Estados a los que sirven.

El único caso conocido en Latinoamérica en donde las FFAA no tienen legalmente potestad para actuar en conflictos internos es Argentina. La experiencia histórica reciente llevó a adoptar una ley a fines de los años Ochenta que prohibía la acción militar en el ámbito nacional. Hasta el momento y a pesar de sucesivas y muy graves crisis, la norma se ha cumplido.

La dura acción represiva desprestigió a los militares de casi toda la región. Incluso en el caso peruano, en el cual la lucha contra Sendero Luminoso era popular, el hecho de que participaran en el régimen de Fujimori no las dejó en buen lugar. Solo en contados países como Ecuador y Venezuela los militares escaparon a esta situación.

En la mayor parte de Latinoamérica las FFAA están saliendo de una situación de “hibernación” tras el fin de la guerra fría⁷. Sus presupuestos han bajado pero su peso político se va recuperando lentamente. Con Estados débiles, policías desprestigiadas y en buena parte corruptas, con una sociedad temerosa ante la creciente inseguridad, vuelven a aparecer como el último muro de contención para impedir que la situación se desborde completamente y el Estado se derrumbe. Es evidente que en un país como Colombia el ejército forma parte activa del juego político-militar en el que participan guerrilleros de las FARC y el ELN, los paramilitares de las AUC y los consejeros militares norteamericanos. En muchos otros países condicionan en mayor o menor medida la acción gubernamental.

Las organizaciones militares han hecho los acomodos necesarios para adaptarse a los regímenes democráticos y a la situación de ajuste económico permanente. Hubo reformas de fuerte calado en los ejércitos de la región. En Argentina, tras las rebeliones que se sucedieron entre 1987 y 1991 se logró imponer la autoridad civil y se emprendió un proceso de transformación, el más importante de Latinoamérica. La ley que impide a las FFAA participar en conflictos internos, aunque discutida ante el panorama mundial que emergió tras los atentados de Nueva York y Madrid, se ha cumplido.

En cada fase crítica de la situación económica, los respectivos Ministerios de Hacienda disminuyeron los presupuestos militares obligando a reducir personal y equipo lo que afecta tanto a la organización de las FFAA como a su capacidad de acción. Para los economistas se trata de un sector que tan solo genera gastos sin aportar ingresos. El conjunto de la clase política latinoamericana comparte tal criterio. Los militares son conscientes de que no pueden enfrentar frontalmente estas decisiones pero practican constantes ac-

⁷ Por hibernación entendemos una situación de escasa visibilidad social en momentos en que los militares no gozan del aprecio de las sociedades a las que deben servir.

ciones defensivas para no perder peso en la estructura del Estado y saben sobradamente que seguirán siendo necesarias en el futuro.

Muchos de los gobiernos (con el tácito apoyo de la oposición) apelan al mismo recurso: Destinar menos dinero a la defensa pero sin afectar sustancialmente a los aspectos clave (definición de misiones, cambios en el reclutamiento, cambios en la organización y despliegue, enseñanza militar, disciplina y justicia militar). Las alteraciones registradas, en su gran mayoría, son el resultado de iniciativas procedentes de los propios institutos armados. Los Ministerios de Defensa siguen siendo entidades de poca relevancia en la conducción de las FFAA al no haber en la región una élite civil importante que maneje los problemas de defensa y seguridad y académicamente el tema sigue siendo marginal. Tras veinte años de procesos democráticos, el papel de las FFAA en los nuevos Estados sigue sin definirse.

Vale la pena enfatizar que las promesas de una vida mejor que llegaría con la reinstauración democrática no se cumplieron para una gran parte de la población del continente. Sin embargo, por ahora, aunque con deserciones considerables, casi todos los países tienen asegurada la estabilidad política lo que no es poco en el escenario mundial. Pero la situación es precaria, especialmente por las demandas de nuevas clases medias o de sectores populares que siente la inconsistencia de su situación encajonada entre sus aspiraciones y lo que realmente pueden lograr, entre la percepción de sus conocimientos y se preparación profesional y lo que el sistema puede ofrecerles. Además antiguos sectores medios han visto como su condición se perdía y entraban en proceso de proletarización lo que puede favorecer en el futuro salidas autoritarias.

Acorde con orientaciones procedentes del exterior se han hecho esfuerzos para promover medidas de desarme e impedir el acceso a tecnologías de vanguardia en el campo de los armamentos como es el caso argentino en el campo de la misilística o el brasileiro en el de la energía nuclear. También se han llevado adelante medidas de confianza mutua que permiten evitar conflictos entre Estados. Varios países han publicado Libros Blancos de Defensa o instrumentos similares aunque en buena parte de los casos no son más que gestos propagandísticos y de relaciones públicas y también se han promovido iniciativas para estudiar la limitación del gasto militar como ocurrió con Argentina y Chile.

4 El presupuesto como materialización del poder

El presupuesto y su ejecución son el reflejo del poder de los diversos sectores de la administración en la arena política. El acceso a recursos indica en qué grado cada uno puede tener o no cubiertas sus actividades corrientes o extraordinarias.

Como ocurre en todos los países en vías de desarrollo, los presupuestos de defensa latinoamericanos se refieren al presupuesto de las fuerzas militares y más concretamente a dos aspectos: Los que tienen que ver con los gastos de personal y los corrientes de funcionamiento. Se trata de fuerzas que en buena medida son "mano de obra intensiva". Dado el predominio del Ejército de Tierra los costos de retribuciones personales de esta rama militar suelen ocupar, en promedio, el 75% de los presupuestos de defensa de la región.

Como en toda organización compleja, el presupuesto de los Ministerios de Defensa y de las organizaciones militares incluye una buena cantidad de rubros que estrictamente son anexos o apoyos de las tareas centrales. Así incluyen un apartado de sanidad para el personal militar, muchas veces extensivo, aunque en diferentes grados, a sus familiares, apartados de educación, bienestar social y jubilaciones así como otra serie de actividades de extensión

cultural, social y deportiva que no se corresponden estrictamente al ámbito militar.

Las políticas de ajuste derivadas del Consenso de Washington motivaron un estreñimiento notorio de los presupuestos de los Ministerios de Defensa. Se produjo una rebaja efectiva del salario real de buena parte del cuerpo de oficiales, se congeló o redujo drásticamente la compra de equipamientos y los gastos corrientes se limitaron afectando todo ello al nivel de preparación efectiva de las fuerzas.

En la época en que los militares ejercían directamente responsabilidades de gobierno trataron de expandir sus fuentes de recursos creando empresas subsidiarias que abarcaron muy diversas actividades. Así hubo bancos, hoteles, empresas de transporte, por solo citar algunos casos más conocidos, que eran propiedad de las diferentes armas. Las políticas de ajuste llevaron a su cierre o a su privatización.

Los países más grandes de la región ensayaron tener industrias armamentísticas propias. Así Perú construyó fragatas en sus astilleros, Chile incursionó en la producción de armas ligeras, artillería, misilística y sistemas complejos de detección y comunicaciones, Argentina fabricó blindados y aviones de entrenamiento y Brasil desarrolló amplios programas en el campo de la aviación, la industria naval y los vehículos de combate. Pero, en razón del nuevo escenario económico, la mayoría de esas empresas entraron en bancarrota y desaparecieron mientras que otras suspendieron sus actividades. La quiebra del modelo del "Consenso" está actualmente incentivando su recuperación.

Varias fuerzas militares de la región se involucraron en proyectos sociales lo que implicó ejecutar programas de asistencia social con presupuestos propios o de otras organizaciones. La aplicación mayor o menos del "Consenso" determinó la existencia o no de tales actividades.

Como salida a la crisis, algunos países pequeños optaron por participar en las fuerzas de paz de las Naciones Unidas. Además de permitir una apertura mental a su cuerpo de oficiales y facilitarles una experiencia de acción militar, la participación también aportaba compensaciones de un promedio de 900 US\$/mes por cada efectivo enviado y otras por el uso de material en las operaciones. Uruguay es el mejor ejemplo de este camino que viene practicando desde 1991. Otros países agregaron a estas motivaciones intereses diplomáticos, como ha sido el caso de Argentina y Brasil, así como la necesidad de lograr un cambio de mentalidad en su personal superior. También se experimenta con la creación de cuerpos integrados como ocurre con la fuerza enviada por la ONU a Haití en 2004.

Chile cuenta, desde 1958, con un porcentaje de los beneficios de la explotación del cobre para financiar a sus Fuerzas Armadas. En un tiempo el 9% de las regalías por exportación de petróleo alimentaba los presupuestos de los militares ecuatorianos. Fuera de estos casos, el resto de los ingresos proceden de la recaudación impositiva normal de cada país. Pero en gran parte de Latinoamérica y muy especialmente en la región centroamericana, la fiscalidad es baja y la evasión un mal endémico. Esta situación es causa de que las penurias financieras del sector militar sean constantes.

En este marco, la lucha por recursos presupuestarios ha pasado a ser uno de los temas cruciales para las FFAA. Es también lo que estimula su participación en las misiones de intervención y pacificación en el extranjero ya sea formando parte de los contingentes de las Naciones Unidas ya sea como aliados menores de otras alianzas o coaliciones creadas "ad hoc" (el caso de Irak, por ejemplo, que ha contado con la participación de soldados de Honduras y El Salvador bajo mando norteamericano). También es lo que las

lleva a formar parte de operaciones policiales contra el narcotráfico buscando apoyos y ayudas económicas por su participación. Finalmente es lo que ha llevado a la creciente feminización de los ejércitos en los que muchas mujeres cumplen funciones complementarias por salarios notoriamente más bajos. Para una buena parte de la sociedad latinoamericana estos hechos ocurren en un marco de opacidad sobre el que el conocimiento público es casi nulo.

II LOGICA Y CARACTERISTICAS DEL SECTOR DEFENSA

El sistema de organización económica dominante en Latinoamérica reconoce al mercado como el mecanismo más eficiente para resolver el problema de la producción, distribución y consumo de bienes privados. Sin embargo existen, además de las necesidades privadas, necesidades públicas que no pueden ser satisfechas eficazmente por los mecanismos del mercado. La atención de esas necesidades a través de los llamados bienes públicos, ha constituido uno de los argumentos más unánimemente aceptados por la doctrina para la intervención del Estado en la economía. En el caso de la defensa, la necesidad de su provisión por parte del Estado se desprende de la misma esencia de esta forma de organización política: ¿Cuál ha sido la primera razón de ser del Estado, sino la de una entidad en la cual los ciudadanos depositaron sus necesidades de defensa ante amenazas externas?

Este punto de partida define la primera particularidad del presupuesto militar: La defensa nacional, a diferencia de otros bienes y servicios que presta el Estado, es un bien público puro. La salud y la educación también pueden ser considerados bienes públicos por la teoría económica. Pero lo que distingue a la defensa de aquellos bienes es formar parte de la propia idea de Estado desde sus orígenes cosa que no ocurre ni con la educación ni con la sanidad.

Adicionalmente, la defensa es un bien no-rival y no-exclusivo. Un bien no-rival porque la entrega del "bien defensa" a un ciudadano no reduce la cantidad del "bien defensa" para otro. No-exclusivo porque no es posible aislar del beneficio de la defensa a quienes no pagan por él. Es decir, no existe la posibilidad de negar el goce de los beneficios de ese consumo a nadie. Llevado a la práctica, esto significa que nadie debería sentirse más indefenso dentro de su país por el nacimiento de nuevos compatriotas. Es imposible privar a determinados individuos (como por ejemplo a quienes evaden impuestos) de gozar la sensación de protección que les brinda la misma existencia de las FFAA. En consecuencia, la defensa es un bien público típico. Su provisión y financiamiento dependen en exclusiva del gobierno nacional.

En esa idea de bien público está la singularidad del producto ofrecido por la defensa. Una de las más importantes medidas económicas que definen un presupuesto es la relación entre los recursos asignados y los resultados obtenidos. Los recursos asignados a la defensa pueden ser identificados con razonable facilidad, pero los resultados son de difícil ubicación y aún más compleja medición. La asistencia subsidiaria del sector privado al mercado de la salud y la educación, por ejemplo, permite al Estado contar con parámetros de organización y funcionamiento para el diseño de sus políticas públicas, aún cuando finalmente decida privilegiar criterios distintos al de la eficiencia productiva. Sin embargo no se puede medir con precisión la defensa obtenida y compararla con los gastos realizados. Aunque sea para casos específicos y bien definidos, el análisis tiene grandes complicaciones;

más aún, los límites analíticos son más rígidos en la medida en que se integran conceptos como la “seguridad” del país, casi imposible de medir según modelos financieros. La defensa carece de indicadores automáticos de eficacia; solo en la guerra podría probarse la eficiencia del gasto y aún así no podría afirmarse, a ciencia cierta, si la victoria o la derrota son producto exclusivo de la aplicación presupuestaria. El panorama se complica más, porque un objetivo expreso de la política pública de defensa es la disuasión de posibles conflictos bélicos, pero medir si la ausencia del conflicto se explica por el presupuesto asignado a las FFAA es prácticamente imposible.

No obstante, los recursos asignados a la defensa pueden ser medidos en términos financieros. Generalmente están compuestos por los siguientes elementos:

- A) El personal y sus costos conexos (sueldos, retiros, capacitación etc.)
- B) El equipamiento militar y su mantenimiento.
- C) Los costos administrativos comunes y otros relacionados con la generación y adquisición de tecnología.

Los resultados obtenidos no pueden ser medidos en la misma forma. Por ello la defensa no puede ser considerada una finalidad en sí misma, sino un instrumento para llegar a otros fines. Analizar la defensa de manera aislada constituye un peligroso error metodológico capaz de comprometer la transparencia deseada y el buen planteamiento presupuestario nacional. ¿Cuál es la alternativa a esto?, ¿qué es lo que implicaría analizar la defensa de manera aislada?, ¿qué se tendría que incluir para hacer un análisis acertado?. La respuesta dependerá de la integración de información procedente de distintas áreas del conocimiento y de la actividad pública.

1 La defensa supone manejo de información sensible

La segunda particularidad importante del presupuesto de defensa es que la información que maneja en ocasiones impide aplicar el concepto de transparencia y “accountability” del mismo modo directo en que se haría con cualquier otra política pública (esto es, ante toda la ciudadanía). Existe información cuya sensibilidad requiere de ciertos niveles de confidencialidad que la proteja, por ejemplo en lo referente a desarrollos tecnológicos o actividades de inteligencia que el país no desea hacer públicas.

Ello no implica de ninguna manera que la gestión de la defensa pueda conducirse sin control o con altos niveles de discrecionalidad ejecutiva. Aunque la información no pueda ser revelada públicamente, la rendición de cuentas sí puede y debe realizarse ante los parlamentos. Una legislación que establezca claramente los mecanismos de secreto, confidencialidad e información ante el poder legislativo, resulta clave para asegurar la transparencia en el uso de los recursos y evitar políticas discrecionales y actos de corrupción. Deben entonces constituirse sólidos esquemas de supervisión institucional para que la confidencialidad no se transforme en un escudo detrás del cual se escondan algo más que intereses nacionales.

En la región latinoamericana, la actividad ha estado rodeada de un manto de secreto. Este secreto ha estado relacionado con una necesidad real de mantener las capacidades e intenciones ocultas al eventual enemigo y que se califica como “razones de seguridad nacional”. La apertura en cuanto a las propias capacidades, otorgaría ventajas sustanciales

a un potencial agresor, quien estaría en condiciones de calcular con mayor seguridad sus posibilidades de éxito o fracaso ante un ataque. En tal escenario, la incertidumbre resultante de la opacidad informativa contribuye, de manera concreta, a la proyección de la propia capacidad disuasiva. Ello ha sido relevante en un ambiente de seguridad basado en el equilibrio de poder.

Sin embargo es importante hacer énfasis en que tanto los cambios en las relaciones de seguridad entre países como las nuevas tecnologías de información, han disminuido la importancia de esta confidencialidad. En todo caso, hay que reconocer que el debate acerca de qué debe ser secreto o confidencial y qué no en el campo de la defensa nacional es aún un debate pendiente en América Latina.

2 La defensa no siempre es un tema de atención pública

La existencia de un instrumento militar a disposición del Estado supone dos aspectos centrales en el sector: Por un lado, este instrumento está diseñado para que su simple existencia cumpla un efecto disuasorio que garantice, en la medida de lo posible, que no tenga que ser utilizada; por otro lado, la posibilidad de que efectivamente se deba hacer uso del instrumento militar, debe estar siempre latente. La posesión de cualquier tipo de bien plantea la misma lógica: Aún cuando se posea con un mero fin de acumulación, el valor de uso de dicho bien debe permanecer para que su misma posesión tenga sentido. Se lo posee, por ejemplo, para observarlo, para mostrarlo a otros, para sentirse seguro y respaldado etc. Y ello supone que el bien guardado (sea dinero, objetos valiosos o sellos de colección) mantenga sus propiedades inalterables y, a ser posible, mejoradas. Esto es debido a que una característica fundamental de los bienes es su capacidad para satisfacer las necesidades, propiedad que la ciencia económico ha denominado utilidad.

La utilidad del bien supone igualmente un alcance: Responde a una necesidad específica y en su naturaleza está no sólo hacerlo de manera eficiente, sino también posible. Poseer algo, implica conocer qué puede hacerse o conseguirse con ello, es decir, qué necesidad se satisface. Por ello, las necesidades surgen de la realidad objetiva en la que el hombre o la sociedad se desenvuelven. De ahí que a la hora de tomar una decisión no solamente se miren cuales son las aspiraciones, sino también cuales son las posibilidades. La mejor decisión se logra cuando, contemplado ambos aspectos de una misma realidad, se conjugan medios y aspiraciones con un alcance creíble y posible.

En el campo de la estrategia de defensa y su correspondiente estrategia militar, el alcance del uso del instrumento bélico es diferente según la necesidad a la que se pretende satisfacer. Actores globales como los Estados Unidos poseen un material militar de alcance también global. Actores medianos como los Estados europeos buscan con sus aparatos militares disuadir principalmente de una acción en su territorio pero también contemplan otros alcances (como defender sus intereses políticos y económicos en la zona mediterránea, por ejemplo) a través de un bien mayor: Las alianzas militares y las organizaciones de seguridad.

El mayor dilema respecto a la defensa se le presenta a los países pequeños. Con reducidos recursos y severas necesidades socio-económicas de orden interno, cuentan con un instrumento militar que no posee ni poseerá proyección fuera de sus fronteras. La utilidad y el alcance de la defensa nacional en estos casos no siempre será un tema preferente de la atención pública. El goce de periodos de paz o la ausencia de percepciones de amenazas pueden ser asumidos como beneficios naturales antes que como consecuencia

de la actividad de las FFAA. La política de defensa es un seguro que se desea poseer, pero que, naturalmente, no se percibe como parte de la vida cotidiana: Está allí para asegurar la paz y solo se espera que aparezca en caso de conflicto.

La legitimidad del presupuesto de defensa será entonces fundamental para su aceptación social. Si existe una relación económica natural entre recursos escasos y necesidades infinitas, entonces la excesiva asignación de medios a la defensa puede desplazar gastos sociales más valorados por la ciudadanía. A mediados de 1950 el Presidente Eisenhower gustaba poner de ejemplo que el costo de un bombardero moderno de la época era similar al de treinta escuelas en ciudades distintas o de dos centrales eléctricas o de dos hospitales modernos totalmente equipados. Y que un destructor de la Marina valía lo mismo que la construcción de viviendas para ocho mil personas. El desarrollo de un programa de defensa equilibrado y su conversión en un presupuesto de defensa razonable debe ser un esfuerzo permanente e imprescindible en la definición de políticas públicas.

La sociedad y sus representantes del Poder Legislativo deben tener claridad con respecto a la absoluta necesidad de participación, de obediencia a las definiciones legales del proceso presupuestario y de adhesión del planeamiento de defensa a los intereses nacionales mayores. El Poder Legislativo debe prevalecer en el proceso de aprobación presupuestaria de la defensa nacional y conocer los criterios de elaboración de ese mismo presupuesto. La transparencia en la elaboración y aprobación del presupuesto de defensa crea condiciones para la legitimidad de lo aprobado, además de que contribuye a cimentar mejores relaciones entre civiles y militares y coadyuva a que los ciudadanos puedan sentir a la defensa como parte de las políticas públicas que están destinadas a su bienestar.

3 La defensa es una necesidad continua

La provisión de la defensa como bien público no puede verse interrumpida por el gobierno. Para ello se requeriría contar con una certidumbre casi absoluta acerca del momento en que la amenaza se materializará. Condición inexistente en el ambiente estratégico de la seguridad internacional de este siglo como se ha demostrado con los grandes atentados de Nueva York, Madrid y Londres.

Las soluciones a corto plazo no representan una opción; el mediano y el largo plazo son características diferenciales para la eficiencia de los recursos que se pretenden destinar a la defensa. Eliminar totalmente o modificar significativamente los gastos de defensa en un presupuesto anual, no es una decisión que pueda tomarse sin que la capacidad se vea profundamente afectada. Los equipos adquiridos, por ejemplo, requieren mantenimiento continuo, y el costo de su recuperación, luego de haber sido abandonados, supera sin duda al rubro "mantenimiento" que debiera haberse tenido que incluir en el presupuesto. Lo mismo sucede con el personal, que precisa de una larga carrera de capacitación y entrenamiento que puede tardar décadas en recuperarse.

En este sentido, el tema de la plurianualidad del presupuesto de defensa debe ser destacado. Aunque ésta sea un rasgo común en buena parte del presupuesto estatal, pues se refiere a la continuidad de la acción del Estado, los costos de defensa tienen una característica distinta en comparación con los de educación o salud. Los costos de mantenimiento de equipos, sustitución de piezas mecánicas y electrónicas y entrenamiento de personal para su manejo son, para el caso de defensa, mucho más grandes que los costos de adquisición. Esto explica el crecimiento de los gastos futuros.

Por esta razón, cada inversión en defensa tiene una proyección de costos en los que se incluye mantenimiento, entrenamiento y otras acciones a lo largo de varios periodos presupuestarios. Esa proyección tiene un ritmo de crecimiento impactante. Es crítica, por ejemplo, la cuestión de los repuestos y las municiones. Toda vez que un equipo militar nuevo es incorporado al sistema de defensa, la primera cuestión es verificar que su empleo futuro no podrá estar condicionado por falta de repuestos o por la imposibilidad económica de mantenerlos. Ésto es, el precio del equipo es importante, pero deben calcularse igualmente los costos implícitos de empleo y conservación. Especialmente cuando los costos de la adquisición parecen muy bajos y convenientes, pues la defensa podría estar adquiriendo algo que no tiene utilidad efectiva y el dinero público sería malgastado.

De este modo, no es solo necesaria la valoración social de la defensa en un periodo dado, sino que debe mantenerse en el tiempo para que el presupuesto destinado a este apartado guarde relación con los valores a los que la sociedad otorga importancia para su bienestar.

III LA TRANSPARENCIA EN EL PRESUPUESTO DE DEFENSA

Todo administrador de recursos públicos tiene el deber de rendir cuentas de sus actos de gestión y del uso del dinero público. La transparencia no debe ser vista sólo como una exigencia de los órganos de control, sino como una exigencia social sobre el administrador. Y esta situación no es diferente cuando hablamos del presupuesto de las FFAA. Los administradores del sistema de defensa deben rendir cuentas de sus actos igual que los demás administradores de recursos del Estado.

La escasa transparencia del sector de la defensa nacional puede ser el resultado del intento de negar o retrasar reformas en la estructura del sector, la falta de adhesión de los planes de defensa a los planes nacionales, el deseo de proteger intereses corporativos o intereses particulares, la incapacidad técnica y la cultura del secreto.

El intento de negar o retrasar reformas en la estructura del sector se refiere al deseo de ocultar del conocimiento público la necesidad de cambios especialmente en lo que se refiere al aspecto presupuestario. Una de las razones del sector para actuar así es el recelo a que una nueva estructura reduzca su disponibilidad de recursos o impida la continuación de programas y proyectos que no han sido abiertamente discutidos con la sociedad o con el legislativo.

La falta de adhesión de los planes de defensa a los planes nacionales tiene que ver con la distancia entre las acciones conducidas en el sector de la defensa y los intereses superiores de la Nación a los cuales debe subordinarse. Es previsible que el sector defensivo difícilmente tenderá a una mayor transparencia en este renglón, pues sería objeto de muchas críticas.

El deseo de proteger intereses corporativos y/o particulares hace referencia a una actitud defensiva por parte de un cuerpo profesional o de personas asociadas a él tanto en el campo militar como en el civil, frente a cuestiones que pueden incidir en la reducción de ventajas, especialmente financieras (desde derechos a acceder a supermercados propios donde comprar más barato hasta empresas que suministran materiales y servicios).

Por último, la cultura del secreto puede ser definida como la indebida extensión de las características secretas de determinados temas a otros que deberían ser de conocimiento general. Es común en el ambiente militar, donde el carácter reservado de muchos

temas puede repercutir en un afán exagerado de secretismo en torno a asuntos ordinarios.

En lo que toca al establecimiento de reglas de conducta y arreglos institucionales para la sección presupuestaria, la transparencia es, sin duda, la característica más importante. En general, la clara definición de arreglos institucionales y el acceso a la información constituyen elementos clave para el éxito en la implementación de políticas públicas. Específicamente para el sector defensa, la cuestión gira alrededor del balance (o desbalance) entre el deber de transparencia y la necesidad del secreto. Los estudios evidencian, por ejemplo, la poca disponibilidad de datos como un factor limitante para el análisis adecuado del presupuesto de defensa nacional. De hecho, el secreto es típico de muchos asuntos militares. Pero no puede ser olvidado que la transparencia es fundamental para garantizar la eficiencia en el uso del dinero público y la legitimidad de la acción pública.

En relación con el Congreso de los Estados Unidos, en 2002, la GAO (General Accounting Office Oficina de la Contaduría General) órgano de control externo del país, identificó problemas de transparencia en el presupuesto de defensa. De acuerdo con la GAO casi 101 millones de US\$ fueron gastados indebidamente en operaciones no convencionales en los Balcanes y en Asia. Según la auditoría el principal motivo fueron los fallos de supervisión y el bajo nivel de conciencia de los propios administradores con respecto a los dineros públicos. En su informa, la GAO recomendaba el refuerzo de la supervisión sobre los gastos militares para fortalecer el nivel de transparencia.

Es normal que existan tensiones entre la necesidad de preservar información secreta del conocimiento público y las exigencias de la práctica democrática, lo cual demanda transparencia en las decisiones del sector defensa. Pero no es normal, ni tampoco aceptable, que en una democracia el ciudadano común no pueda saber lo que pasa en las diferentes áreas de acción gubernamental. El secreto excesivo en asuntos militares puede ser percibido como resultado de la falta de criterios claramente definidos y procedimientos volcados a la integración multidisciplinaria de los temas de defensa.

El problema central, por lo tanto, es definir el punto de equilibrio entre transparencia y secreto. Una forma de abordar ese problema central es comenzar por reemplazar el tratamiento de la información estatal como una variable discreta, donde transparencia y confidencialidad constituyen variantes mutuamente excluyentes. Con el objetivo de representar de manera más adecuada la información puede recurrirse a un modelo continuo donde se prolongarían las infinitas opciones desde un extremo de máxima confidencialidad hasta su opuesto de máxima transparencia.

A pesar de que la transparencia es fundamental para que el Estado pueda atender los objetivos públicos con economía y eficiencia, los responsables del área tienen una tendencia casi natural a cerrarse, ocultar información y aumentar los espacios de poder en su toma de decisiones. Es necesario romper con esa tendencia, definir el punto de equilibrio entre transparencia y secreto y mejorar el acceso a la información sobre la defensa nacional. La sociedad debe tener condiciones para incidir en la determinación de bienes y servicios financiados con recursos públicos, lo que solo es posible si no hay opacidad en la administración y si los órganos controladores están efectivamente involucrados en el esfuerzo de demostrar a la sociedad el uso real de sus impuestos. Si falta la transparencia entonces está ausente la herramienta más importante para que la sociedad pueda elegir correctamente.

1 Independencia en la elaboración y supervisión del presupuesto de defensa

Los órganos de elaboración y supervisión presupuestaria deben actuar sin impedimentos políticos, personales, externos u organizativos. Deben ser imparciales en el desarrollo de sus actividades. Es importante que el Poder Legislativo fortalezca su papel en el proceso de elaboración de los presupuestos y pueda ejercer con efectividad su rol de contrapeso a las acciones del Poder Ejecutivo. Especialmente en el tema de defensa, la actuación de los órganos de aprobación y supervisión presupuestaria debe operar sin presiones corporativas de los sectores específicos de la actividad militar. El trabajo presupuestario debe tener como elemento central la garantía de información real y adecuada a la sociedad. Es decir, asegurar que se cumplan con eficiencia y transparencia los objetivos asignados. La información presupuestaria debe ser real porque no tendrá valor si es ajena a la realidad del acto de gestión y debe ser adecuada porque tiene que facilitar o hacer posible el análisis de sus tendencias e implicaciones.

El tema de la independencia en el trabajo presupuestario es crítico y afecta tanto al legislativo y a los organismos de control como a las oficinas internas del propio sector defensa. Sobre todo en democracias recién constituidas todavía se observan presiones corporativas de los sectores específicos de la actividad militar sobre la aprobación y supervisión del presupuesto. Esas presiones pueden ocurrir en el ámbito externo a las FFAA y, con mucha más intensidad, en el ámbito interno de ellas.

Una de las razones más aceptadas para explicar la influencia de los sectores corporativos militares sobre el papel desempeñado por el Poder Legislativo y las oficinas de control en el proceso presupuestario es la asimetría de información. Tal vez más que en ningún otro campo de la política pública hace falta una comprensión sistemática de los problemas y un mejor conocimiento de los temas por parte de los órganos externos del sector defensa. El fuerte desequilibrio informativo entre los tomadores de decisiones políticas y los miembros de las FFAA puede ser explicada por la alta especificidad del tema, la importancia de las capacidades y de los medios para la concreción de la política y por el bajo grado de transparencia de las corporaciones militares.

Como resultado de tan fuerte diferencia en la información, el agente de la política del sector defensa tiene un peso fuerte sobre quien toma las decisiones y, por lo tanto, sobre la definición de la propia política. Este fenómeno contribuye a la disminución del grado de legitimidad de la política de defensa y al aumento de tensiones entre militares y civiles, gobierno y sociedad. Para superarlo, la definición y el desarrollo efectivo de arreglos institucionales capaces de garantizar la transparencia son retos fundamentales. En el ámbito externo a la defensa, la independencia en la acción presupuestaria del legislativo (en la elaboración) y de las oficinas de control (en la supervisión) debe ser el resultado de un desarrollo consistente de los ideales políticos democráticos.

Lo mismo debemos decir de las oficinas internas de elaboración presupuestaria y supervisión del sector. Estas oficinas trabajan bajo el mando directo de los jefes del sector siendo difícil suponer que tengan una independencia funcional. Como los órganos sectoriales de presupuestación y supervisión son parte de la estructura orgánica de la defensa, la disyuntiva es entre el deber de independencia en la acción y el deber personal de apoyar al jefe. Sin embargo, considerar a la independencia incompatible con la lealtad también es una falacia que se desprende de prácticas poco transparentes y componendas institucionales por debajo de la mesa. En este sentido hacen falta otro tipo de arreglos que incentiven la

independencia de los agentes internos y la protejan de las características personales de los agentes de supervisión. Discutir este tema es parte esencial del debate pendiente sobre transparencia en el sector defensa. La sociedad y el poder legislativo deben contar con la garantía de independencia del personal del sector que tenga como funciones la elaboración de presupuestos y la supervisión del uso de los recursos públicos.

3 Confiabilidad

La confiabilidad es la característica esencial para que los órganos de elaboración del presupuesto y fiscalización aseguren resultados positivos para la administración, la política y la sociedad. Junto con la independencia, constituye un valor fundamental para la transparencia del presupuesto y el uso correcto de los recursos públicos.

La confiabilidad de la acción de estos órganos, ya sea en el ámbito externo de la defensa (Poder Legislativo y sociedad civil) o en su ámbito interno puede desagregarse en tres partes. La primera es la capacidad técnica conjunta de la institución; la segunda es el acceso a datos reales y la tercera es la imagen pública de los propios órganos.

Su capacidad técnica es fundamental para que la información pueda ser considerada una herramienta capaz de contribuir al perfeccionamiento de la gestión pública. Para que ésto sea así, las capacidades técnicas deben ser multidisciplinarias. No es necesario que solo un grupo exclusivo de profesionales con determinada preparación elaboren los presupuestos y supervisen su aplicación específica sino que las instituciones deben ser capaces, en su conjunto, de evaluar técnicamente el presupuesto y los resultados de los actos de gestión.

El acceso a datos reales se presenta como otro aspecto esencial para la confiabilidad del presupuesto. La información no tendrá ningún valor si se encuentra aislada de la realidad de los actos de gestión. No será jamás confiable una información presupuestaria de la que puedan surgir dudas en cuanto a la veracidad de su contenido. Esa es una cuestión delicada en el sector defensa en el que suele haber un típico desequilibrio entre el deber de transparencia y la necesidad del secreto. Por lo tanto, es posible que los datos disponibles no reflejen la realidad de lo que pasa en la defensa nacional.

Por último, como tercer componente de la confiabilidad de los órganos de presupuestación y supervisión, debe ser considerada la imagen pública de las instituciones. Ésta es de gran importancia para que la sociedad pueda tener confianza en la información presentada ya que existe una relación efectiva entre la imagen pública, la confiabilidad y el grado de independencia de las instituciones de presupuestación y control.

2 Necesidad de control civil y de transparencia del sector defensa

La contribución de los órganos internos de elaboración presupuestaria y fiscalización al desarrollo de la eficiencia y transparencia es la posibilidad de actuar libres de restricciones de los otros sectores. Su trabajo es planear y evaluar la eficiencia y la efectividad del sector en conjunto. Para el buen funcionamiento de los órganos internos, la independencia y la confiabilidad siguen siendo las características fundamentales para que se obtenga un resultado positivo.

Si aplicamos los conceptos generales de elaboración del presupuesto y supervisión a los órganos internos del sector resaltan dos conclusiones: La primera es que tales órganos deben estar volcados en el perfeccionamiento de las prácticas presupuestarias y

en la fiscalización del sector; la segunda es que las discusiones al respecto deben superar las formalidades y debatir intensamente los temas de eficiencia, efectividad y transparencia.

En los órganos internos podemos identificar dos problemas como mínimo: La subordinación jerárquica y la rotación continua de personal. El primer problema puede comprometer la independencia y confiabilidad de los datos disponibles y de las evaluaciones realizadas. El segundo compromete la calidad de la información producida con efectos negativos sobre la independencia y la confiabilidad. Los mismos problemas pueden pasar en el ámbito de los órganos internos de sectores civiles, pero es importante discutirlos en relación al sector defensa, porque las características particulares del medio militar hacen más significativos sus efectos.

La subordinación jerárquica en las FFAA es más rígida que en los sectores civiles. Esa realidad está en relación con la propia misión de los militares en combate. Pero cuando se trata de tener una actitud crítica en la elaboración del presupuesto y en la supervisión del propio sector, esa subordinación se convierte en un obstáculo significativo. No es creíble que un órgano interno de presupuestación y control bajo mando de un teniente coronel, por ejemplo, ejecute una evaluación crítica de las necesidades de un general. Y como el trabajo es visto más como de asesoramiento que como de mando, lo habitual es que el supervisor sea de un rango jerárquico menor que el del supervisado.

De igual manera, la rotación continua de personas típica de las FFAA de casi todos los países, puede reducir la calidad del trabajo de los órganos internos presupuestarios. El mejor profesional no podrá hacer muchos si se le cambia de funciones exactamente cuando adquiere la experiencia necesaria para el desarrollo de sus actividades. El trabajo de presupuestación y supervisión es, esencialmente una actividad en la cual la calidad es resultado directo de la consolidación de conocimiento y práctica.

La transparencia es esencial para el control civil sobre las FFAA y para el desarrollo de medidas de confianza mutua entre países. En el primer caso, la transparencia es la clave para que se obtenga un control efectivo de la sociedad sobre los institutos armados. En el segundo caso, la transparencia contribuye al establecimiento de relaciones diplomáticas estables.

El reconocimiento de la necesidad del control civil sobre las FFAA es una realidad. El desarrollo de las sociedades trae la superación de los campos de conocimientos aislados. El fenómeno, conocido como multidisciplinariedad, provocó cambios radicales en las distintas áreas de acción gubernamental, entre ellas la defensa nacional. Esta ya no es un conocimiento limitado al militar sino que debe ser parte de la vida del ciudadano común. Hoy día, los debates sobre la defensa de la Nación superan cuestiones limitadas al ámbito castrense y tratan, entre otros, de cuestiones como la capacidad de producción industrial de un país. La defensa es un tema complejo que involucra a áreas como la estrategia, la economía, el derecho, la sociología, la psicología y otros campos de conocimiento.

Las características del conflicto armado actualmente no permiten que el planeamiento y las acciones militares se hagan aisladas del contexto nacional. La globalización y la generalización de la información hicieron aún más dramática la necesidad de conocimientos multidisciplinarios. La participación de los civiles en el tema ha dejado de ser ocasional y esporádica para convertirse en un aspecto esencial. Las discusiones sobre los comandos conjuntos también contribuyeron a la idea del control civil. Otro factor que impulsó el control civil sobre las FFAA, aún antes que la globalización, fue la experiencia de las dictaduras.

Hoy casi no hay dudas en cuanto a la necesidad del control civil sobre las FFAA. Sea por la comprensión del carácter multidisciplinario, sea por el temor a las dictaduras o sea por la realidad obliga a integrar los esfuerzos civiles y los militares, se suele concordar en el principio de mantener a las FFAA sujetas al interés nacional por medio del control civil. Esto sólo puede lograrse si hay transparencia en las acciones de los actores del sector defensa.

Esa transparencia también es fundamental para generar confianza entre países con el objetivo de reducir las posibilidades de conflicto. Hace algunos años, con la participación de la CEPAL, Argentina y Chile establecieron una metodología estandarizada para la medición de los gastos de defensa. Esa iniciativa ha contribuido a la consolidación de relaciones estables y tranquilas entre los dos países lo que ayudó extraordinariamente a la consolidación de la paz en la región.