



Observatorio de Políticas Públicas



Cuerpo de Administradores
Gubernamentales
SECRETARÍA DE GABINETE

DEFENSA Y SEGURIDAD INTERNACIONAL

EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA

UN INSTRUMENTO PARA EL FOMENTO DE LA

CONFIANZA Y LA SEGURIDAD EN AMÉRICA

CAT. OPP/CAG/2010-07

NOVIEMBRE DE 2010



EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA
UN INSTRUMENTO PARA EL FOMENTO DE LA
CONFIANZA Y LA SEGURIDAD EN AMERICA

Equipo

AG Manuel BORGES Coordinador)

AG Liliana Esther BANTI

Este documento fue producido por integrantes del Area Temática “Políticas de Defensa y Seguridad Internacional” del Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales de la Jefatura de Gabinete de Ministros en el año 2010. Las opiniones expresadas corresponden pura y exclusivamente a los autores, y de ninguna manera, bajo ninguna circunstancia, podrán ser interpretadas como que establecen una posición oficial del Editor.

El Observatorio de Políticas Públicas del Cuerpo de Administradores Gubernamentales inició sus actividades en el año 2002 en jurisdicción de la Coordinación General del C.A.G., sus documentos son publicados en el sitio WEB oficial de la Secretaría de Gabinete de la Jefatura de Gabinete de Ministros.

*AG Lic. V. Daniel Piemonte
Coordinador General del
Cuerpo de Administradores Gubernamentales*

*AG Ing. Guillermo J. Alabés
Coordinador Ejecutivo del
Observatorio de Políticas Públicas*

INDICE

I. MARCO CONCEPTUAL

1. EL LIBRO BLANCO: SU OBJETIVO Y PROPÓSITOS
2. VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL LIBRO BLANCO
3. METODOLOGIA PARA LA ELABORACIÓN DEL LIBRO BLANCO

II. EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA EN ARGENTINA

1. EL PRIMER LIBRO BLANCO
2. LA POLITICA ACTUAL EN LA MATERIA

III. CONCLUSIONES

I. MARCO CONCEPTUAL

1. EL LIBRO BLANCO: SU OBJETIVO Y PROPÓSITOS

En la década de los 90, en los países occidentales, se generalizó la política de publicar el “libro blanco” de la defensa nacional. Son documentos públicos en los cuales se explicita las características de los respectivos sistemas de defensa. Su denominación “blanco” apunta, justamente, a destacar el sentido de transparencia que se pretende dar a la difusión pública de información que hasta ese momento era considerada “secreto militar”.

La iniciativa de publicar estos documentos pretende generar un clima de confianza entre los países de una misma región, quitándole a la información militar el sentido presuntamente “hostil” que tenía cuando un país la ocultaba a otro.

El Libro Blanco es un documento que explicita la política de seguridad y defensa de un estado. En él se pone de manifiesto ante el mundo y, especialmente ante la región, la voluntad de transparencia y de compromiso para la convivencia pacífica.

La importancia de la contribución a la seguridad internacional que genera el Libro Blanco ha sido reiterada en numerosos foros internacionales: la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, entre otros.

En América, a partir de la primera reunión de Ministros de Defensa del continente, se publicaron los Libros Blancos de Chile en 1997, Argentina en 1999, Bolivia y Guatemala en 2004, Perú, Honduras y Nicaragua en 2005, el Salvador en 2006 y Chile nuevamente en su tercera edición a fines de 2009¹. En todos ellos se expresa la voluntad de asegurar la paz y la seguridad del continente, así como la no existencia de una intención expansionista ni agresiva. Asimismo, al dar a conocer los

¹ Brasil aún no ha redactado su Libro Blanco pero acaba de aprobar una ley que requiere al Poder Ejecutivo la redacción del mismo y su posterior actualización cada cuatro años.

objetivos y las políticas de seguridad y defensa, se constituye en instrumentos de las medidas de fomento de la confianza entre esos estados².

El Libro Blanco de la Defensa cumple simultáneamente con dos propósitos:

- a) En el plano interno: somete a la conducción del estado a una rendición de cuentas (accountability) ante la sociedad sobre su dispositivo de defensa en cuanto a características de la política de defensa, sus objetivos, sus medios y el para qué y cómo se aplican los recursos públicos asignados para ello.
- b) En el plano internacional: emite una señal inequívoca de las capacidades e intenciones con las que el país se integra en la región a la cual pertenece y en el mundo. Al transparentar paradigmas, posicionamientos, capacidades e intenciones activa el mecanismo de fomento de la paz internacional e inhibe la emergencia de conflictos por percepciones distorsionadas fomentando con ello un ambiente de confianza.

2. LAS VENTAJAS Y BENEFICIOS DEL LIBRO BLANCO

La preparación y publicación de un Libro Blanco de la Defensa constituye una labor fundamental en la democracia ya que:

- a) Confiere a la política de defensa de una mayor legitimación democrática.**

² Como se ha señalado, en nuestra región, Chile comenzó a aplicar esta política publicando en 1997 el Libro de la Defensa Nacional, resultado de la gestión que como Ministro del área desempeñó Edmundo Pérez Yoma, luego embajador en la Argentina. El libro chileno a lo largo de 213 páginas, detalla los fundamentos de la defensa, los entornos que inciden en ella, en qué consiste la defensa nacional, su escenario geográfico, las fuerzas armadas en cuanto a su misión orgánica, proceso formativo, capacidad y medios y los recursos económicos para la defensa con sus correspondientes anexos estadísticos.

Un año y medio después, el Ministro de Defensa argentino presentó el Libro Blanco de la Defensa Nacional. La publicación argentina desarrolla en sus 233 páginas su visión frente al escenario estratégico, los incentivos nacionales, las políticas de defensa, la redefinición de las misiones militares, la conducción de la defensa, el instrumento militar, detallando la composición y despliegue de las tres Fuerzas Armadas, los recursos materiales, los recursos humanos y los recursos financieros.

El hecho de que Chile y Argentina fueran los primeros países de América Latina en adoptar esta política de transparencia en el campo de la defensa es una evidencia más del grado de desarrollo de la relación bilateral.

Las decisiones de los dos países en este campo han sido tomadas en forma paralela, pero no coordinada. Es decir no hubo un acuerdo político de los dos gobiernos para publicar sus respectivos libros de defensa, sino que ha sido la propia dinámica interna la que ha permitido esta coincidencia. Sin embargo, en términos políticos, esta convergencia mostró la aproximación de los dos países en estos temas aún los más difíciles como fueron los conflictos limítrofes y la prevención mutua en materia de defensa nacional.

El proceso de elaboración de un Libro Blanco requiere de una amplia colaboración entre civiles y militares. El requerido proceso de consulta entre distintas autoridades políticas, Fuerzas Armadas y sociedad civil permite ampliar el conocimiento de las funciones y del valor de las Fuerzas Armadas.

b) Respalda el financiamiento del presupuesto en Defensa.

El Libro Blanco explicita las funciones que cumplen las Fuerzas Armadas y la importancia que reviste para la sociedad civil. Por ello, crea un sostén público que legitima el financiamiento del presupuesto en un contexto de puja entre intereses de política nacional contrapuestos.

c) Constituye una importante medida de fomento de la confianza y de la seguridad.

Ello es así porque no sólo aumenta la transparencia sino que, asimismo, su intercambio promueve un diálogo positivo y constructivo sobre modificaciones al entorno de la seguridad, sobre evaluación de peligros tanto tradicionales como no tradicionales y sobre las tendencias en evolución en materia de política y planificación de defensa entre las autoridades militares y funcionarios políticos de defensa de los distintos países.

3. METODOLOGIA PARA LA ELABORACIÓN DEL LIBRO BLANCO

En la Declaración de San Salvador³ sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos *convencidos de la importancia del proceso de fortalecimiento de la confianza y de la seguridad y de la implementación de medidas para consolidar una región inspirada en valores democráticos y sustentada en una cultura de paz*, acuerdan recomendar, entre otras medidas la de promover el intercambio de información a través de la publicación de libros de la defensa que permita una mayor

³ Conferencia Regional de San Salvador sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad en seguimiento de la Conferencia de Santiago. 25 al 27 de febrero de 1998. OEA/Ser K/XXIX.2. COSEGRE.II/doc.7/98. Rev 3. 7 de abril de 1998.

transparencia en materia de políticas de defensa de cada país, así como sobre la organización, estructuración, tamaño y composición de las Fuerzas Armadas.

Mas tarde, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos, teniendo en cuenta lo acordado en las Conferencias de Santiago y San Salvador de 1995 y 1998, respectivamente resuelve⁴:

1. *Adoptar los Lineamientos para la Elaboración de Documentos sobre Políticas y Doctrinas Nacionales de Defensa presentados por la Comisión de Seguridad Hemisférica, que se acompañan a esta resolución.*
2. *Transmitir estos Lineamientos a la Quinta Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.*
3. *Instar a los Estados Miembros a implementar estos Lineamientos e informar al respecto a la Organización.*
4. *Solicitar a la Secretaría General que brinde el apoyo a los Estados Miembros, según se solicite, para la implementación de estos Lineamientos.*
5. *Solicitar a la Secretaría General que transmita esta resolución y los Lineamientos aprobados al Secretario General de las Naciones Unidas, y al Presidente de la Junta Interamericana de Defensa y del Colegio Interamericano de Defensa.*

A continuación se transcriben los “Lineamientos para la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas de defensa (Libros Blancos)” aprobados por la mencionada Resolución.

LINEAMIENTOS PARA LA ELABORACIÓN DE DOCUMENTOS SOBRE POLÍTICAS Y DOCTRINAS DE DEFENSA (LIBROS BLANCOS)

Introducción

Los países de las Américas han identificado la elaboración y el intercambio de Libros Blancos de Defensa como útil mecanismo de fomento de la confianza y de la seguridad para la promoción de la seguridad en el Hemisferio. El presente estudio está

⁴ Consejo Permanente OEA/Ser.G CP/RES. 829 (1342/02) 6 noviembre 2002

destinado a reseñar brevemente características esenciales de esos documentos y explicar sus fundamentos y su proceso de elaboración. También se incluye un listado de los componentes que habitualmente contienen.

Es importante señalar que en las Américas no existe un formato estándar establecido de común acuerdo para los Libros Blancos, lo que es quizá una consecuencia lógica de los diversos contextos históricos, geográficos, culturales, políticos y fiscales en que los países de las Américas definen los peligros para su seguridad y sus objetivos, capacidades y restricciones en materia de defensa. No obstante, hay elementos comunes a muchos Libros Blancos. En el presente documento se consideran los principios básicos y se plantean problemas que podría ser conveniente que los gobiernos consideraran para la elaboración de sus propios Libros Blancos, basados en la experiencia de los Estados miembros de la OEA que ya han emprendido ese proceso.

El Libro Blanco de Defensa: Características esenciales

Un Libro Blanco de Defensa es un documento de política clave en que se expone el concepto de defensa del Gobierno. Se trata de un documento público en que se presenta el amplio marco de política estratégica para la planificación de la defensa, con una perspectiva de mediano plazo. No se prevé que sea reelaborado cada uno o dos años, sino que brinde una perspectiva suficiente para la presupuestación y planificación plurianual. Su diseño debe ser suficientemente flexible como para dar cabida a pequeños cambios del entorno de seguridad. Normalmente se prepara un nuevo Libro Blanco cuando se producen cambios importantes en el entorno estratégico o las prioridades públicas varían sustancialmente.

Los Libros Blancos de Defensa se producen luego de amplias consultas dentro y fuera del Gobierno. Esos documentos están destinados a reflejar un consenso de amplia base con respecto al papel que deben cumplir las fuerzas de defensa en el país, en el contexto de las prioridades nacionales y del marco jurídico y los recursos del país.

En los Libros Blancos se deja constancia de los análisis realizados por el Gobierno con respecto al entorno de seguridad del país, tanto en la esfera interna como en la internacional. Esta labor puede incluir una evaluación de los riesgos y factores tradicionales y no tradicionales que afectan a la seguridad del país. En el documento

se destacan cuestiones de máxima prioridad para el país de que se trata y se reseña la manera de aplicar la política de defensa de modo de atender esos problemas de seguridad. También se describen en términos amplios las capacidades y funciones, corrientes y programadas, de las fuerzas de defensa.

Los Libros Blancos son, además, instrumentos tendientes a hacer efectiva la responsabilidad. Es esencial que las políticas y los objetivos que en ellos se enuncian hagan referencia a los niveles de recursos que el Gobierno pondrá a disposición de las fuerzas de defensa, y que sean congruentes con los mismos. Pueden contener criterios de desempeño mensurables (por ejemplo fechas-objetivo para la reestructuración de las Fuerzas Armadas o marcos cronológicos máximos para el despliegue de determinado activo militar). Esto permite hacer responsables al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas de los objetivos estipulados, y además permite a esos organismos justificar las solicitudes de recursos presupuestarios que necesitan para alcanzar ese nivel de desempeño a los efectos del cumplimiento de la política de defensa del Gobierno.

Beneficios y ventajas de la preparación de un Libro Blanco de Defensa

La preparación de un Libro Blanco de Defensa constituye de por sí una labor fundamental en la democracia. Este proceso requiere amplia colaboración entre civiles y militares. El proceso de consulta entre dos o más autoridades políticas, ministerios de Gobierno, las Fuerzas Armadas y el público da lugar a un amplio conocimiento de las funciones y el valor de las Fuerzas Armadas. Por lo tanto el producto final de este proceso confiere a la política de defensa nacional mayor legitimidad democrática que si se creara sin debates ni consultas.

Por tratarse de un documento público, el Libro Blanco explica qué funciones cumplen las Fuerzas Armadas y por qué esas funciones revisten importancia para los ciudadanos. Ayuda a crear un sostén público que respaldará el continuo financiamiento del presupuesto de defensa en un contexto de presiones de intereses de política nacional contrapuestos.

Como instrumento de política pública, el Libro Blanco brinda orientación al Ministerio de Defensa y a las Fuerzas Armadas con respecto a las expectativas del Gobierno acerca de sus funciones. También ofrece el fundamento y las facultades necesarias

para la asignación de los recursos a las fuerzas de defensa y legitima el gasto de fondos públicos a esos efectos.

En virtud de su perspectiva estratégica, un Libro Blanco es un importante instrumento para la justificación de recursos presupuestarios a lo largo de un marco cronológico plurianual. En consecuencia, la certeza de disponer de financiamiento previsible constituye un auxiliar importante a los efectos de los procesos continuos de planificación de la defensa.

También se ha comprobado que los Libros Blancos de Defensa constituyen importantes medidas de fomento de la confianza y de la seguridad. Su preparación y distribución aumenta la transparencia, no sólo en el contexto interno, sino también a escala internacional. La consulta con aliados, vecinos y otros asociados regionales e internacionales que puedan verse afectados por la política de Libros Blancos es especialmente importante a los efectos de evitar interpretaciones erróneas de las intenciones de un país. El intercambio de Libros Blancos promueve también un diálogo de políticas constructivo sobre la variación del entorno de seguridad y la evaluación de peligros tradicionales y no tradicionales, y asimismo sobre tendencias en evolución en materia de política de defensa y planificación entre las autoridades militares y los funcionarios de defensa de diferentes países.

El proceso

Contexto de políticas:

Los Libros Blancos de Defensa son una expresión fundamental de la política nacional. El producto final es un enunciado de la política pública, y no simplemente de la política del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas. La política expresada en el Libro Blanco debe ser congruente con los propósitos, prioridades y objetivos del Gobierno, incluida la política exterior. Evidentemente el Libro Blanco debe respetar también la Constitución y el marco legal del país.

Las cuestiones presupuestarias representan una parte esencial del debate de política interna. El Libro Blanco debe abordar cuestiones referentes a recursos, ya que la disponibilidad de financiamiento para gastos de capital, operacionales y de personal determinará que las fuerzas de defensa estén o no en condiciones de cumplir los objetivos enunciados a su respecto.

Con respecto al contexto de política internacional, un Libro Blanco confirma las obligaciones y compromisos bilaterales, regionales y multilaterales del país. También en este caso esas funciones suscitan consecuencias, en cuanto a recursos, que deben tenerse en cuenta en el proceso de planificación presupuestaria.

Consulta con protagonistas clave:

La elaboración de un Libro Blanco representa un proceso de consultas orientadas por el Gobierno a los más altos niveles. El Gobierno –el ejecutivo político electo– es la autoridad con competencia suprema para el establecimiento de orientaciones con respecto a la política nacional. Es por lo tanto el Gobierno el que aporta la guía política a la elaboración del Libro Blanco y tamiza los intereses, exigencias y presiones de todos los interesados a los efectos de adoptar decisiones sobre su prioridad relativa en el contexto de los más amplios propósitos del Gobierno.

A los efectos de adoptar decisiones informadas, el Gobierno puede basarse en las recomendaciones y aportes de los ministerios pertinentes, así como en el asesoramiento de las comisiones parlamentarias o congresionales. Las opiniones del público en general, de organizaciones no gubernamentales, de las empresas privadas, de las entidades académicas, de los grupos de estudio y de los asociados internacionales también revisten importancia a los efectos del proceso, y el Gobierno y el Ministerio de Defensa pueden tomar la iniciativa de hacer participar a esos grupos en diferentes etapas de elaboración del Libro Blanco.

El Ministro de Defensa cumple un papel cardinal en la elaboración de la concepción y el temario de defensa. La jerarquía superior del Ministerio y de las Fuerzas Armadas proporciona al Ministro análisis de políticas y asesoramiento militar. Sus recomendaciones deben tener en cuenta la evaluación realizada por el Gobierno sobre el entorno estratégico, las necesidades de defensa del país, las finalidades y prioridades del Gobierno y los recursos disponibles. Este aporte se basa en evaluaciones internas y consultas con autoridades de otros ministerios del Gobierno y de expertos externos. La moderna tecnología de las comunicaciones crea posibilidades de consultas muy abiertas a través de la creación, por ejemplo, de sitios en Internet en que integrantes del público pueden dar a conocer sus opiniones.

El Ministerio de Relaciones Exteriores es consultado continuamente a lo largo del proceso de elaboración del Libro Blanco, ya que la política de defensa debe ser compatible con los objetivos de política exterior del país, y servirles de respaldo. El Ministerio de Relaciones Exteriores suele actuar también como vehículo de transmisión de las opiniones de los asociados internacionales.

Varios otros ministerios o jurisdicciones subnacionales (estados, provincias) pueden tener también interés directo en las consultas, especialmente en casos en que las Fuerzas Armadas les prestan importantes servicios, con frecuencia en ámbitos no tradicionales. Puede ser necesario recurrir, por ejemplo, a la capacidad de vigilancia marítima de las Fuerzas Armadas para que otros ministerios puedan cumplir sus cometidos en materia de protección de la pesca, interdicción del narcotráfico, asistencia humanitaria o protección del medio ambiente.

Es esencial realizar consultas con los organismos centrales encargados del presupuesto y el gasto nacionales (por ejemplo la Oficina del Consejo Privado o el Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Finanzas, la Tesorería, etc.) para definir las restricciones de recursos en cuyo contexto deba llevarse a cabo la defensa nacional. En este orden de ideas, casi todos los ministerios tendrán un interés directo en el Libro Blanco, en la medida en que los recursos a disposición del presupuesto de defensa afecten al volumen de recursos que subsistan para financiar a otros Ministerios.

En general, los miembros del Parlamento o del Congreso cumplen un papel importante en la elaboración de los Libros Blancos. Pueden realizarse reuniones de comisiones para escuchar a las autoridades militares y funcionarios públicos de diferentes ministerios, así como a especialistas no gubernamentales en política de defensa y seguridad, académicos y miembros del público. Además los miembros de las comisiones pueden viajar a diferentes partes del país o al exterior para realizar consultas y celebrar audiencias públicas o reuniones municipales. Estos mecanismos no sólo promueven un amplio debate público, sino que en ellos participan también autoridades políticas que no pertenecen al partido de Gobierno, a fin de que participen en la formulación de la política nacional. Además, este proceso suele dar lugar a una amplia cobertura en los medios de difusión, con lo cual se logra una mayor atención nacional con respecto al análisis de la política pública.

Además de participar en consultas promovidas por el Gobierno o su Ministerio de Defensa, representantes del sector privado pueden cumplir también un papel muy proactivo incorporando sus opiniones al debate público y al proceso de políticas a través de otros canales. Grupos de estudio, académicos, representantes de las empresas privadas, organizaciones no gubernamentales y otras entidades pueden organizar conferencias, ofrecer entrevistas, publicar artículos en los medios de difusión o en la prensa especializada, escribir a autoridades electas y abogar, por otras vías, por intereses especiales a los efectos de la elaboración del Libro Blanco.

También deben tenerse en cuenta los temas que preocupan a los asociados internacionales interesados en el Libro Blanco, o que puedan verse afectados por el mismo. Pueden realizarse consultas con aliados o vecinos con los que el Estado mantenga tratados o acuerdos bilaterales o regionales. Además, si el Libro Blanco implica apoyo para la consecución de objetivos referentes a la paz y la seguridad internacionales de organismos multilaterales como las Naciones Unidas, esas entidades también deben tomar parte en el proceso de consultas.

Los mecanismos específicos de consultas varían de un país a otro en función de las estructuras, políticas y prácticas nacionales. Compete al Gobierno determinar la manera de organizar y coordinar los procesos globales de consulta para formular un Libro Blanco de Defensa coherente, que permita atender adecuadamente los intereses de seguridad internos e internacionales del país.

El contenido: Componentes habituales de los Libros Blancos

La siguiente es una recopilación de componentes habituales de los Libros Blancos; además, se presentan sugerencias para la organización de esos componentes.

1. Política y doctrina de defensa

1. Evaluación del entorno de seguridad y del contexto interno

Comprende la descripción del entorno de seguridad mundial, regional y nacional. La evaluación se basa, cada vez con mayor frecuencia, en un concepto multidisciplinario de la seguridad, y comprende la consideración de peligros y factores tradicionales y no tradicionales que afectan a la seguridad del país y de sus habitantes.

Debe incluirse una descripción del contexto interno (prioridades globales del Gobierno, problemas presupuestarios), que es el marco en que han de adoptarse decisiones con respecto a la política de defensa y su ejecución.

2. Estrategia de reacción frente a peligros percibidos, y de cumplimiento de compromisos internacionales

En esta sección se expone el amplio enfoque de políticas que el Gobierno adoptará, a través de su Ministerio de Defensa y sus Fuerzas Armadas, para responder a los peligros y problemas de seguridad enunciados en su evaluación del entorno de seguridad.

3. Funciones y misiones de las Fuerzas Armadas

Si bien las funciones y misiones de las Fuerzas Armadas tradicionalmente han consistido en la protección del Estado, su territorio y sus habitantes frente a agresiones externas, actualmente se tiende a incluir también funciones no tradicionales, como la de brindar asistencia a otros ministerios de Gobierno. Por ejemplo, las capacidades de vigilancia aérea y marítima pueden representar un importante apoyo para que los ministerios con competencia en materia de pesca, medio ambiente, inmigración, aduanas, interdicción del narcotráfico, búsqueda y rescate, puedan cumplir sus cometidos.

Otra consideración clave consiste en establecer si el Gobierno desea usar las capacidades de las Fuerzas Armadas para reforzar la paz y la seguridad internacionales. Un respaldo de este género puede abarcar una amplia gama de funciones, como la de suministrar tropas para planes de mantenimiento o logro de la paz, dar respaldo operacional para asistencia humanitaria o en situaciones de posguerra o de desastres naturales, o brindar asesoramiento y experiencia técnica militares de respaldo para regímenes o acuerdos internacionales de control de armas.

Esos papeles varían de un país a otro en función de la evaluación estratégica, el marco jurídico, la historia, la geografía y el consenso nacional del país acerca del papel que deben cumplir las Fuerzas Armadas.

2. Capacidades

En esta sección se ofrece una descripción de las capacidades corrientes y programadas de las Fuerzas Armadas. Como ya se señaló, es útil incluir normas

de desempeño en el enunciado de las capacidades, ya que esos criterios facilitan la responsabilización.

3. Problemas presupuestarios y de recursos

Las consideraciones sobre recursos financieros y humanos son esenciales para que el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas puedan alcanzar los objetivos del Gobierno. Por esa razón es importante que el compromiso de suministrar las capacidades enunciadas cuente con el respaldo de un sólido plan financiero y de personal.

4. Orientación futura: Modernización de las fuerzas de defensa, adquisición de armas en gran escala, etc.

En Libro Blanco de Defensa deben destacarse todas las modificaciones de gran envergadura programadas, tales como reestructuración de las adquisiciones de armas en gran escala u otras decisiones que influyan de manera importante sobre las políticas o capacidades de las Fuerzas Armadas. Es extremadamente útil que esas decisiones se adopten en forma transparente, de modo de fomentar la confianza y la seguridad.

5. Estructura militar de la defensa

Desde el punto de vista de la transparencia también es útil describir la estructura militar de la defensa.

Como puede observarse, según este documento, la característica principal de los Libros Blancos sería la de ser un documento en el que se expone el concepto de política de gobierno a mediano plazo. Del mismo modo debe redactarse después de un amplio proceso de consultas dentro y fuera del gobierno, con el objetivo de reflajar un consenso amplio.

La Organización de los Estados Americanos ha impulsado la elaboración de estos documentos con la idea de que están dirigidos a la comunidad hemisférica y tengan como motivación el mejorar la transparencia y la confianza mutua entre los países de su organización.

Por otra parte, y según los “Lineamientos” arriba transcriptos, el Libro Blanco no debe ser intencional. Por ello, debe hacerse referencia a los niveles de recursos que se invirtieron y se invertirán para lograr los fines propuestos, debe explicitarse las funciones de las Fuerzas Armadas y su importancia para la sociedad, debe expresarse cuál es la política y doctrina de la defensa prevista evaluando el entorno de seguridad

y señalando la estrategia de reacción frente a los peligros percibidos y debe explicar las capacidades de cada sistema de defensa detallando adecuadamente los medios con los que se cuenta, las reglas básicas de operatividad y la estructura militar del sistema como así mismo la orientación futura de adquisiciones de material bélico para la modernización de los sistemas actuales justificando su necesidad.

II. EL LIBRO BLANCO DE LA DEFENSA EN ARGENTINA

1. PRIMER LIBRO BLANCO

Con el regreso de la democracia en 1983, se anuncia en nuestro país cambios fundamentales para el establecimiento de su defensa y para las relaciones entre civiles y militares⁵.

En 1998, durante la presidencia del Dr. Carlos Saúl Menem y siendo Ministro de Defensa el Lic. Jorge Domínguez, se publica el “Libro Blanco de la Defensa Nacional”.

Este documento constituyó una declaración de políticas preparadas por el Ministerio de Defensa con una consulta limitada pero con apoyo público para su publicación. Fue presentado en el contexto de nuestra Constitución Nacional que da al Congreso Nacional papeles claves en el manejo de los asuntos de paz y guerra y dentro de la limitación establecida por ley al papel de las Fuerzas Armadas en la seguridad interna.

Dentro de la política militar contiene los planes y acciones para prevenir conflictos o afrontarlos, como así también para conducir el esfuerzo de la defensa nacional en tiempo de crisis, conflictos armados y su posterior recuperación.

En su Prólogo el Ministro de Defensa menciona:

Por primera vez en toda su historia, la República Argentina publica un documento global de carácter oficial acerca de su Defensa Nacional.

El título adoptado "Libro Blanco de la Defensa Nacional", sigue la tendencia mundial en relación a estas publicaciones, con las cuales se busca la difusión pública de temas de defensa y asuntos militares, como un modo de ofrecer una guía del pensamiento del Estado Nacional en la materia.

⁵ Para analizar los cambios producidos ver “Políticas de Defensa y Seguridad Internacional” en Políticas Públicas en Democracia Publicación Bicentenario del Observatorio de Políticas Públicas. Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Secretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires, 2010. Pág. 93 y sig.

No sólo esperamos que se constituya en una fuente de información para la sociedad argentina, sino que también aspiramos a que, desde el exterior, se pueda apreciar este libro como una muestra de transparencia y fomento de la confianza.

Los asuntos de la Defensa Nacional configuran cuestiones de Estado que trascienden a los gobiernos en ejercicio y a sus funcionarios. Por ello la obra, en general, no se detiene en hechos circunstanciales, con excepción de aquellos que han sido considerados especialmente trascendentes.

Asimismo, el libro pretende integrar los temas sustantivos y permanentes que se refieren a la Defensa de modo abarcativo y con cierto nivel de abstracción. A partir de este criterio se expresan las principales políticas ya instrumentadas, como aquellas actualmente en desarrollo, cuya tendencia se ha ido consolidando desde la definitiva reinstauración de la democracia en el país, en diciembre de 1983.

Cabe señalar que, en ciertas áreas especializadas, por encontrarse los temas en estudio, debate y búsqueda del necesario consenso que requieren las cuestiones de Estado, sólo se expresan los objetivos genéricos hacia los cuales se impulsan los trabajos.

Iniciados en 1996, los estudios preliminares del Libro Blanco se intensificaron a partir de la II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, que tuvo lugar en San Carlos de Bariloche, en octubre de ese año.

Pero para completarlos se prefirió esperar la sanción, por parte del Congreso Nacional, de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas, hecho que ocurrió en marzo de 1998.

La unánime aprobación recibida por dicho texto legal, contribuyó a configurar un escenario de previsibilidad de la Nación y, paralelamente, generó la necesaria continuidad que requiere la atención de los problemas de la Defensa.

En ese lapso, el Ministerio de Defensa, a través de sus organismos especializados, fue elaborando el contenido del libro, en consulta tanto con las Fuerzas Armadas y otros órganos del Estado, cuanto con instituciones y especialistas académicos. El resultado

buscado -y que creemos firmemente logrado- ha sido el de producir un documento que recoge una visión de la Defensa Nacional consensuada por los principales actores en ella involucrados.

El libro apunta a mostrar ciertos rasgos esenciales de la estructura del Sistema de Defensa de la Argentina, y también a describir las principales líneas políticas en curso. En este sentido, como se verá, se ha procurado ilustrar una concepción política que considera que los distintos elementos componentes de la estructura de Defensa actúan prioritariamente en el campo nacional, pero que también contribuyen a la seguridad regional y global.

Asimismo, se analizan con detenimiento algunas políticas y hechos destacados para la Defensa Nacional que se inscriben en la concepción esbozada, tales como:

- La madurez alcanzada en las relaciones civiles-militares y la debida integración de las Fuerzas Armadas a la estructura institucional del país*
- El proceso para alcanzar la reestructuración militar.*
- El impulso del accionar conjunto de las Fuerzas Armadas.*
- Las reformas estructurales en el Sistema de Educación Militar.*
- La cooperación en temas de Defensa y de Seguridad en la región del Cono Sur.*
- La superación de hipótesis de conflicto históricas y el incremento de todas las medidas de confianza posibles.*
- El papel de la Defensa Nacional en la proyección estratégica del país hacia el plano internacional, mediante la participación en las operaciones de mantenimiento de la paz y en los distintos foros que analizan la seguridad internacional.*
- La gestación de una política de Defensa asociada a la preservación del medio ambiente.*

Mencionaremos a continuación los ítems más destacados de su contenido:

- 1) Escenario estratégico desde la visión argentina mostrando los cambios producidos en el contexto internacional y frente al ámbito estratégico del MERCOSUR.
- 2) Marco legal de la Defensa en el contexto de nuestro Estado de Derecho y de los compromisos internacionales asumidos.

- 3) Políticas de defensa, en especial acentúa la conducción civil de la Defensa, la adopción de un concepto integral de la Defensa y la inserción que en él tienen las Fuerzas Armadas y la vinculación con la política exterior y con la política de seguridad internacional.
- 4) Proceso de Modernización y reestructuración y las medidas de racionalización del gasto.
- 5) Misiones del instrumento militar, estructura y funcionamiento de la conducción de la defensa, competencias del Ministerio de Defensa y rol del Estado Mayor Conjunto.
- 6) Organización y despliegue de las tres Fuerzas Armadas.
- 7) Recursos materiales (logística, producción para la defensa, estructura de ciencia y tecnología para la defensa) y recursos humanos (profesión militar, reservas, política de género, retiro y justicia militar).
- 8) Presupuesto de Defensa y su proyección quinquenal.

La publicación de este primer Libro Blanco fue el paso inicial de una nueva manera de encarar en común los desafíos que plantea la Defensa Nacional. Sin lugar a dudas contribuyó al avance y progreso en este campo.

2. LA POLITICA ACTUAL EN LA MATERIA.

Al igual que el resto de las agencias estatales, el Ministerio de Defensa vio reducida su estructura y recursos por la aplicación de las sucesivas “reformas del estado” aplicadas en la década del 90.

A partir de 2003, el Estado Nacional encara una serie de reformas que tienden a fortalecer las capacidades de gestión en el ámbito de la Defensa encauzando un proceso de transformación para adecuar el sistema a la nueva realidad nacional e internacional.

En apretado resumen pueden mencionarse las siguientes reformas implementadas:

- a) La reglamentación de la Ley de Defensa a través del Decreto N° 727/2006, luego de 18 años de sancionada la ley.
- b) Dictado de la Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas aprobada por Decreto N° 1691/2006.
- c) Establecimiento del Ciclo de Planeamiento de la Defensa con el Decreto N° 1729/2007.
- d) La Directiva de Política de Defensa Nacional aprobada por el Decreto N° 1714/2009 y las consecuentes modificaciones en planes y doctrina, que permitió definir con claridad la misión principal de las Fuerzas Armadas y sus misiones secundarias y proyectar con coherencia su evolución orgánica y funcional.
- e) Aprobación de un nuevo sistema de Justicia Militar.
- f) Fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y la creación en su seno del Comando Operacional, asignando a las Fuerzas Armadas la responsabilidad de alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición.
- g) Elaboración de un proyecto de Ley para la Carrera Militar.
- h) Creación del Servicio Logístico de la Defensa, y la transferencia de funciones civiles a otras agencias del Estado.
- i) Dictado de la Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), primera en su tipo desde el retorno a la democracia lo que permitió poner en marcha el Ciclo de Planeamiento para la Defensa Nacional.
- j) Plan de recuperación de los sistemas de armas, teniendo en mente no solo las necesidades actuales, sino también las potenciales demandas futuras que pudieran emerger del Ciclo de Planeamiento.
- k) Recuperación de las empresas del entramado industrial para la defensa siendo los ejemplos más significativos: el Complejo Industrial Naval Argentino (CINAR), integrado por los astilleros Alte. Storni y Tandanor; y la Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA), ex Fábrica Militar de Aviones de Córdoba.
- l) Puesta en marcha proyectos de enorme importancia estratégica y que demandan un grado de capacidad científico-tecnológica, tales como el lanzador GRADICOM, la ingeniería inversa del misil

ASPIDE; el vehículo de exploración y reconocimiento hecho con la República Federativa de Brasil “Gaucho”; y la recuperación y modernización del rompehielos Almirante Irizar.

- m) Desarrollo de una intensa política internacional, especialmente en la región sudamericana. Al respecto, basta mencionar la labor en MINUSTAH, colaborando en la recuperación de la República de Haití; la constitución de la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur con la República de Chile y de la Compañía de Ingenieros con la República de Perú y por último la constitución de la UNASUR y su Consejo de Defensa.

Estas medidas de transformación implementadas en el área de Defensa hicieron necesario actualizar el contenido del Libro Blanco. Así, siguiendo la recomendación de la Organización de Estados Americanos de abrir un amplio proceso de consultas para la elaboración de los Libros Blancos, el Ministerio ha organizado talleres y seminarios en la Escuela de Defensa Nacional, en el Consejo Argentino para la Relaciones Internacionales (CARI), en la Universidad de Rosario, y en la Universidad de Cuyo, y teleconferencias en las ciudades de Córdoba y Ushuaia. También fueron invitados numerosos actores de la sociedad civil y de la comunidad académica, periodistas y legisladores a participar del debate.

En ese marco se organizaron ocho Talleres:

- Taller I: Defensa Nacional.: Cooperación e Integración regional.
- Taller II: Defensa Nacional: Democracia, Conducción Civil y Derechos Humanos.
- Taller III: El rol de la sociedad civil en la nueva Agenda Global
- Taller IV: Una visión desde los medios de comunicación
- Taller V: Educación, Ciencia y Tecnología y Producción para la Defensa.
- Taller VI: Hacia el fortalecimiento de la Paz, Seguridad y Cooperación Regional.
- Taller VII: El rol del Congreso en la Defensa Nacional (1983-2010)
- Taller VIII: Desafíos regionales para la seguridad internacional y la Defensa.

El nuevo Libro Blanco que se ha encarado surgirá, a diferencia del primero, de un proceso de análisis de carácter plural y federal que sin lugar a dudas permitirá enriquecer su contenido.

Al respecto, la Ministra de Defensa, Dra Nilda Garré señala⁶: *“... esperamos que estos debates permitan pensar la defensa hacia el futuro, evitando retrotraernos a situaciones afortunadamente ya superadas y discutir todo aquello que seguramente nos falta por hacer.*

Durante estos dos últimos años hemos estado celebrando en nuestro país y en el resto de los países hermanos el Bicentenario de los procesos revolucionarios que condujeron a la independencia. Estos procesos no fueron fáciles y en ellos tuvieron que converger los esfuerzos de hombres y mujeres como Mariano Moreno, José de San Martín, Simón Bolívar, José de Sucre, Bernardo O’Higgins, Juana Azurduy, por solo mencionar algunos. Finalizada la Guerra de la Independencia en los campos de Ayacucho, quiso la historia en su capricho que estuviéramos lamentablemente distanciados por bastante más de un Siglo.

Por fortuna, la región y especialmente la subregión, están recorriendo aceleradamente un proceso de acercamiento y están consolidando mecanismos de integración y cooperación muy ambiciosos.

Este Libro Blanco no solo viene a actualizar la primera edición de 1999, también llega en un momento oportuno –en este Bicentenario de nuestra Independencia- para fomentar un balance desapasionado de nuestro recorrido histórico como nación independiente, para proyectarnos con visión prospectiva al futuro y para brindar un testimonio de confianza al reencuentro sudamericano.”

⁶ Discurso pronunciado por la Sra. Ministra de Defensa en el Seminario Internacional “Defensa Nacional. Desafíos y Perspectivas en el Siglo XXI”, organizado por el Ministerio de Defensa el 9 de septiembre de 2010.

III. CONCLUSIONES

El Libro Blanco de la Defensa refleja la problemática de defensa de cada Estado en particular. Sin lugar a dudas, es el producto de su propia realidad histórica y geográfica, de su estructura política, de la institucionalidad vigente y del conjunto de sus valores y tradiciones.

Desde esa perspectiva podemos señalar que son una oportunidad, tanto para buscar indicadores comunes entre los diferentes países, como para presentar una visión de la política de defensa y sus medios. La Organización de Estados Americanos entiende la utilidad política de este instrumento y apuesta a su implementación a través de la Resolución del Consejo Permanente del 6 de noviembre de 2002 “Adopción de los lineamientos sobre la elaboración de documentos sobre políticas y doctrinas nacionales de defensa”.

Plasmar la política de defensa en un Libro Blanco contribuye a la conceptualización y a la definición de las categorías de Defensa y Seguridad, dando claridad a la temática y permitiendo el ejercicio de la auditoría y fiscalización social.

La participación de la sociedad civil en el diseño de la política de Defensa no sólo permite legitimar su contenido sino que también contribuye a fortalecer las instituciones democráticas y a mejorar la relación cívico-militar.

Por ello, consideramos plausible que en el marco de las políticas de modernización aplicadas, se haya dado implementación al proceso de elaboración de una actualización al Libro Blanco de la Defensa de 1999.

Sin lugar a dudas, el proceso en marcha fue superador del anterior ya que permitirá que el Libro Blanco de la Defensa del Bicentenario sea el producto de la convergencia e interacción de variadas visiones que canalizadas permita la formación de un consenso como resultado de un debate arduo y prolongado y de un intenso proceso de reflexión.