

Documento de análisis:

La conducción y control civil de la defensa: un reto democrático

Leticia Salomón*

Los veintisiete años transcurridos desde que se inició la transición a la democracia en 1980, presentan con suma claridad la evolución del tema de defensa en Honduras, y su transformación en función de los cambios que se han ido produciendo a nivel nacional, regional y mundial. Lo más importante de destacar es el desarrollo de lo que se ha dado en llamar reforma militar, que comenzó con cambios hacia fuera de la institución (restitución del control civil sobre la Policía y otras instituciones del Estado, delimitación de las competencias del fuero militar y eliminación del servicio militar obligatorio, entre otros) y continuó con cambios hacia adentro de la institución (eliminación de las figuras de Jefe de las Fuerzas Armadas y Consejo Superior de la Defensa, nombramiento de civiles en la titularidad de la Secretaría de Defensa y otros).

Los cambios hacia fuera contribuyeron a mejorar sustancialmente la imagen de la institución ante la sociedad, y a reposicionar a las Fuerzas Armadas dentro del proceso de construcción democrática que se producía en el país. Los cambios hacia adentro iniciaron el camino hacia una transformación sustancial del sector Defensa, que en buena parte se produjo, pero que todavía tiene algunas tareas pendientes (como fortalecimiento de la institucionalidad civil en la Secretaría de Defensa, aprobación de un nuevo código militar, aprobación de una Ley de inteligencia para la defensa y Ley del servicio militar voluntario, participación en tareas de seguridad pública y ciudadana, y otras).

La existencia de un proceso hasta cierto punto inconcluso en materia de defensa, y la presión externa por atender amenazas provenientes del terrorismo internacional; sumados a la presión interna - externa por enfrentar los retos del crimen organizado; y a la presión interna por resolver los problemas de inseguridad que

La reforma militar comenzó con cambios hacia afuera y hacia adentro de la institución.

* Investigadora asociada del Centro de Documentación de Honduras. Directora de Investigación Científica de la Universidad Nacional.



enfrenta el país, amenazan con deformar nuevamente la imagen de las Fuerzas Armadas, proceso que se sustenta en la debilidad de la capacidad civil (ejecutiva y legislativa) para conducir, definir y controlar las actividades del sector defensa.

Revisaremos algunos de los ejes clave en la reafirmación de las capacidades civiles en materia de defensa.

La Secretaría de Defensa

Durante muchos años la Secretaría de Defensa fue un apéndice de las Fuerzas Armadas, una instancia de trámite para los asuntos militares, tal como ha sucedido en varios países de América Latina. El proceso de reforma y la decisión política de nombrar civiles al frente de la Secretaría, se han visto limitados por una institucionalidad antigua y anquilosada que no responde a los requerimientos modernos de una Secretaría de Defensa. A lo anterior se suma la débil presencia civil en los cuadros intermedios de la misma, todo lo cual se convierte en una traba para rediseñar una institucionalidad que rompa con la separación entre Secretaría de Defensa y Fuerzas Armadas.

Hay aspectos clave con respecto a los cuales la Secretaría debe ejercer plenamente su capacidad de conducción, para los que no posee las instancias técnicas necesarias (presupuesto y actividades de inteligencia, por ejemplo). Lo urgente es precisar la importancia de la conducción civil y las tareas inherentes a esta función, trabajo que debe realizarse de manera más intensa con los partidos políticos, para que le den a la Secretaría y específicamente a la conducción civil, la importancia que le da la democracia.

La Comisión Parlamentaria de Defensa

En la Comisión de Defensa del Congreso Nacional se reproduce, similarmente, la visión tradicional de los civiles con respecto a las Fuerzas Armadas, sustentada en un desconocimiento generalizado sobre el tema, sus implicaciones y los requerimientos democráticos sobre el mismo. Tampoco existe una claridad sobre la función legislativa de controlar las actividades de defensa, incluido el presupuesto, situación que se complica con la existencia de un reducido número de asesores civiles que orienten las actividades de los legisladores.

Los diputados, al igual que las figuras políticas de la institucionalidad de defensa, arrastran la debilidad de los partidos políticos en cuanto al posicionamiento en temas de defensa, lo cual supone cierta preparación previa para el ejercicio del poder político. Ello se agrava si no se incorpora un proceso de capacitación cuando los diputados se han posesionado de sus nuevos cargos y cuando las mismas Comisiones de Defensa se constituyen con legisladores nuevos que no cuentan con la experiencia de otras legislaturas.

■ El proceso se ha visto limitado por una institucionalidad que no responde a los requerimientos modernos de una Secretaría de Defensa.

La Política de Defensa

Para la realización de una gestión pública eficiente, transparente y oportuna se requiere la formulación de políticas de Estado. En materia de defensa, mucho se

ha adelantado con la publicación del Libro de la Defensa Nacional (2006) que recoge información básica y, particularmente, un posicionamiento del Estado sobre temas sensibles en el área de defensa.

Más allá de este libro, que fue producto de un proceso de consulta y debate muy intenso realizado a nivel nacional, se requiere que tanto el Presidente de la República como el Secretario de Defensa, emitan las directivas políticas que regularán el desempeño de las Fuerzas Armadas. Nada o muy poco se ha producido al respecto, lo cual deja un vacío que fácilmente es llenado por la iniciativa militar y la fuerza de la costumbre. Lo anterior plantea las debilidades de la conducción en defensa el cual, siendo un problema que viene de la percepción cultural del tema, se expresa en la ejecución institucional y en el margen de autonomía castrense para tomar decisiones o lograr que las mismas sean aprobadas por el mando civil.

■ La formación en defensa es un punto clave.

La Formación en Defensa

Es un punto clave al cual debe prestarse mucha atención. Se trata de la formación de militares (que conduce a su profesionalización), y de la formación de civiles (que conduce al fortalecimiento de las capacidades de conducción, control y apoyo). Hasta ahora, tales esfuerzos se realizan exclusivamente en los espacios militares, incluyendo el Colegio de Defensa Nacional y, ahora, a la Universidad de Defensa Nacional. Sigue faltando un mayor involucramiento de las universidades públicas y privadas para brindar espacios de formación en defensa desde el ámbito civil. No se trata de establecer diferencias insuperables entre ambas, pero sí de promover un margen de objetividad que, a la vez que forme en el tema, proporcione una visión crítica que evite que sus egresados se conviertan en defensores institucionales, y se olviden del significado de la conducción y control civil de la defensa. Ello logrará en el largo plazo que las Fuerzas Armadas se posicionen correctamente en el espacio que les concede la democracia, con toda la legitimidad y el respeto que deben tener en el ejercicio de sus misiones.

La Comunidad de Defensa

Todo lo anterior plantea la necesidad de una Comunidad de Defensa que se encuentra en formación y se dedique a conocer, profundizar, debatir, investigar y proponer sobre los temas de defensa. Se trata de una comunidad de ciudadanos y ciudadanas preocupados por un tema especializado que no es de fácil acceso por parte de la mayoría de la población. Requiere disciplina, dinamismo y objetividad para superar la visión instrumental y defensiva de la institución, conocerla en su realidad, alcanzar una visión universal que permita ver las tendencias mundiales y regionales, y prever el impacto de las mismas a nivel interno.

En conclusión, podemos decir que el reto democrático de la conducción y control de la defensa se encuentra en el lado civil más que en el eje militar. Para poder enfrentarlo deben realizarse esfuerzos desde el ámbito de la sociedad civil y desde el político en los partidos existentes.