



CORPORACION DE ESTUDIOS ESTRATEGICOS (CEES)

CORPORACION DE ESTUDIOS ESTRATÉGICOS

Memoria año 1998

Presidente:
D. Patricio Rojas S.

MEMORIA AÑO 1998

El año 1998 la Corporación de Estudios estratégicos realizó una intensa labor en la búsqueda de nuevos proyectos de investigación por lo que sus miembros se encuentran satisfechos con las gestiones realizadas debido a que se han cumplido los objetivos propuestos al momento de su constitución y las perspectivas de crecimiento se vislumbran cada vez más sólidas.

La memoria de este año contará de dos partes, la primera comprende información sustancial respecto de las principales conclusiones obtenidas de las investigaciones lo que demuestra el cumplimiento de los objetivos establecidos en el contrato. La segunda parte se refiere a los estudios que se pretende desarrollar el próximo año.

1. Estudios Realizados:

En el año 1997 se suscribe contrato con la Secretaría de Guerra denominado "Experiencias Comparadas de los Ministerios de Defensa del Reino Unido, Francia, España y Alemania" *

En el Reino Unido la organización administrativa central presenta una fusión de 5 Departamentos de Estado comprendiendo en ella las tres Fuerzas Armadas y otras actividades con el propósito que el nuevo Ministerio de Defensa (MOD) tuviese una responsabilidad de gestión integrada y conjunta tanto en su responsabilidad central de formular y conducir la política de Defensa así como la de proveer los medios presupuestarios necesarios para conducir y ejecutar las decisiones emanadas de los requerimientos de Defensa del Reino Unido

El MOD tiene funciones duales como Departamento de Estado, en donde formula la Política de Defensa en todos sus aspectos, dirige la implementación de esta política, participa en el proceso de decisión política general del Gobierno y apoya al Secretario de Defensa y sus Ministros en su responsabilidad ante el Parlamento y como Cuartel General

del más alto nivel militar, en donde proporciona consejo y asesoría militar a los escalones más altos del Gobierno y entrega dirección estratégica hacia la línea de Comando y Operaciones militares.

El objetivo del MOD es definir la estrategia y maximizar, dentro de los recursos disponibles, la capacidad de defensa requerida para disuadir cualquier amenaza y, si es necesario, defender la libertad y la integridad del Reino Unido y sus territorios dependientes. Esto incluye el apoyo necesario o requerido por la autoridad civil para luchar contra el terrorismo; contribuir a la promoción de los intereses de seguridad del Reino Unido incluyendo la protección y refuerzo de la libertad, las instituciones democráticas y la promoción del libre comercio y, promover la paz y ayudar a maximizar el prestigio y la influencia internacional del Reino Unido.

En Francia, los principios y atribuciones generales en materia de defensa el pueblo francés proclama solemnemente su compromiso con los derechos del hombre y con los principios de la soberanía nacional como tal como son definidos por la Declaración de 1789 confirmada y completada por el preámbulo de la Constitución de 1946. En virtud de estos principios y el de la libre determinación de los pueblos, la República ofrece a los territorios de ultramar que manifiesten la voluntad de adherir a ésta, las nuevas instituciones fundadas en el ideal común de libertad, igualdad y fraternidad y concebidos en virtud de su evolución democrática.

El Concepto de Defensa Nacional se basa en el principio de la universalidad de la defensa. En la época contemporánea el hecho que marca a las instituciones militares francesas es su inserción progresiva en una noción más extendida que es la de Defensa Nacional. Esta concepción comienza a nacer después de la primera guerra mundial donde aparece a la luz la idea de "totalidad" de los conflictos modernos. De allí la necesidad de crear un sistema de organización general de la defensa fundado sobre el concepto de defensa total que englobara aspectos políticos, militares y económicos. (Ley del 11 de julio de 1938) Luego de la Segunda Guerra Mundial, con la aparición de nuevas técnicas de agresión, subversivas y nucleares, la permanencia de estas amenazas y de su poder de destrucción se

puso en evidencia la inadaptación de la legislación de 1938. Se hace necesario entonces concebir una nueva organización general de la defensa. Los cuatro principios que orientan este nuevo sistema son:

1.1.- El principio de universalidad de la defensa: la guerra siendo ahora global, ninguno de los sectores de la vida nacional puede restarse al esfuerzo de defensa. Por tanto cada ministro y cada departamento deben asumir su cuota de responsabilidad al respecto. Entre estos tres se destacan con un rol central:

- La defensa militar, para el ministro encargado de las fuerzas armadas,
- La defensa civil, para el ministro del interior,
- La defensa económica, para el ministro encargado de los asuntos económicos.

1.2. El principio de la unidad de la defensa: la defensa constituye un todo por lo que la concepción y dirección deben estar unificadas en los niveles más altos del gobierno. El Primer ministro entonces tiene la responsabilidad de la dirección general y militar de la defensa.

1.3. El principio de la defensa permanente: dado que la amenaza es permanente la organización de la defensa debe serlo también. Ello implica la continuidad de la acción del gobierno.

1.4. El principio de la desconcentración de la acción de la defensa: En la medida que una agresión puede conducir al una división geográfica de la lucha, las autoridades civiles y militares deben a la vez estar preparadas y ser habilitadas para tomar todas las iniciativas necesarias para proseguir la lucha y salvaguardar la nación. Para realizar esta desconcentración de la defensa, se ha instituido un marco territorial adaptado que permite una coordinación estrecha entre autoridades militares y civiles.

En España, debemos tener presente que hasta el año 1977 no contaba con un ministerio único encargado de los asuntos de la defensa. En efecto, con anterioridad a la fecha indicada, la organización gubernativa española contemplaba la existencia de un ministerio

por cada rama de sus fuerzas armadas. A contar del año indicado se inicia una progresiva configuración del Ministerio de defensa en términos modernos y acordes con nueva institucionalidad post régimen franquista.

Los primeros esfuerzos en la nueva concepción de la organización ministerial española, estuvieron destinados a superar el concepto de los ejércitos como entidades separadas y relativamente independientes del poder civil. Las primeras reformas tendieron a personalizar las decisiones en materia de organización militar y, con dicho fin, se introduce expresamente en la línea de mando de los ejércitos la figura del Presidente del Gobierno, quien antes no se encontraba directamente incluido en la jerarquía militar, igualmente se refuerza la figura del Ministro de Defensa, de quien se hacen depender directamente, y de una manera expresa, los ejércitos que componen las Fuerzas Armadas.

Para el logro de la plena inserción de las Fuerzas Armadas en la nueva ordenación política de España, aparece como instrumento básico el Ministerio de Defensa, creado como hemos señalado el año 1977, en el cual se van radicando paulatinamente las funciones de coordinar los planes de defensa aprobados por el Gobierno, por una parte, y por otra la función de elaborar, determinar y ejecutar la política militar.

El tránsito de la organización de la defensa a desde una concepción de pertenencia al Estado como ente indeterminado, a una dependencia clara del Gobierno, dejando atrás ciertas características de independencia respecto del poder político, se aprecia claramente al comparar la Ley Orgánica 6/80 de Criterios Básicos de la Defensa y la Organización Militar con la Ley Orgánica 1/84 que introdujo modificaciones a la anterior sobre la misma materia.

En efecto, en la primera de las leyes citadas, en su artículo 1º, párrafo 2, se establecía que "La defensa nacional y la organización de las Fuerzas Armadas son competencia exclusiva del Estado", en la segunda de ellas se dispone expresamente en su artículo 8º 1 que "Corresponde al Presidente del Gobierno la dirección de la política de defensa. En consecuencia, ejerce su autoridad para ordenar, coordinar y dirigir la actuación de las Fuerzas Armadas.

La autoridad del Presidente del Gobierno se extiende, en el plano de la defensa y militar, a la dirección de la guerra, la formulación de las directivas para las negociaciones exteriores y la definición de los grandes planteamientos, tanto estratégicos como de la política militar. Igualmente corresponde al Presidente del Gobierno definir los grandes objetivos estratégicos, aprobar los planes que se deriven de esa definición, distribuir las fuerzas y tomar las medidas destinadas a proveer las necesidades de los ejércitos.

Los principales objetivos de la reforma contenida en la Ley Orgánica 1/84 se pueden resumir en lo siguiente:

- a) Orientar la actuación de las Fuerzas Armadas a lo estrictamente militar, integradas bajo la conducción política del Poder Ejecutivo;
- b) Atribuir la dirección de la política de defensa, junto con la ordenación, coordinación y dirección de la actuación de las Fuerzas Armadas, al Presidente del Gobierno.
- c) Delegar las atribuciones antes señaladas en el Ministro de Defensa durante el tiempo de paz,
- d) Se crea la figura de Jefe de Estado Mayor de la Defensa, como colaborador directo del Ministro en lo operativo de la política militar;
- e) Se atribuye carácter de asesores y consultores a los órganos colegiados, como la Junta de Defensa Nacional y la Junta de Jefes de Estado Mayor.

La adaptación del Ministerio de Defensa a las funciones antes señaladas se lleva a cabo mediante la dictación del Real Decreto 135/84, por medio del cual se le incorpora a los principios generales de la administración pública, en forma similar a la de los demás ministerios, y pasa a constituir un órgano de decisión en materia de defensa y militar.

De acuerdo con las normas antes indicadas, el ministerio se organiza como un órgano con una estructura en que se combina lo orgánico con lo funcional, distinguiéndose tres áreas de actuación dentro del mismo, una eminentemente militar, representada por el Estado Mayor de la Defensa y los Ejércitos, y las otras dos se refieren una a las políticas de gestión y

control de los recursos económicos, radicada en el Secretario de Estado de la Defensa, y la otra tiene a su cargo las cosas propias de la administración, las políticas de personal, educación militar, servicio militar y programas legislativos del ministerio, de la cual se encarga el Secretario de Estado de Administración Militar.

Finalmente, en la República Federal de Alemania el Ministerio de Defensa se estructura políticamente -al igual que otros países europeos- como una democracia parlamentaria. De tal forma el Parlamento Federal que se renueva cada 4 años elige un Canciller Federal, quien es Jefe de Gobierno y escoge su gabinete. A su vez se elige a un Presidente Federal quien desempeña funciones de Jefe de Estado.

El Ministerio Federal de la Defensa, como las otras carteras del Gobierno Federal es una alta autoridad federal.

El fundamento de organización del Gobierno Federal y de los Ministerios es el Artículo 65 de la Ley Fundamental, según el cual cada Ministro dirige su área específica dentro de las directrices políticas del Canciller Federal, en forma individual y bajo su propia responsabilidad.

El Ministro Federal de la Defensa como jefe de dicha Secretaría de Estado es miembro de Gobierno Federal, compuesto por el Canciller Federal y los Ministros Federales (Art. 62 Ley Fundamental).

Fuera de la responsabilidad política propia de la Cartera de Defensa, el Ministro Federal de la Defensa detenta en tiempo de paz la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas (Art 65a y 115 b de la Ley Fundamental). En general, las disposiciones constitucionales en materia de defensa y del Ministerio de Defensa son bastante pocas, aunque hay que resaltar que es uno de los pocos ministerios que tiene una mención en la Constitución o Ley Fundamental Alemana. En efecto el Artículo 65a al referirse al mando de las Fuerzas Armadas señala sin embargo que "El Ministro Federal de la Defensa ejerce la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas."

Este mando y jefatura es traspasado al Canciller Federal en caso que se dicte un Estado de excepción constitucional (caso de Defensa) (Art 115b). Así el Artículo 115 B) señala lo siguiente:

"Con la proclamación de caso de defensa, la jefatura y el mando de las Fuerzas Armadas pasarán al Canciller Federal".

A su vez el artículo 115a) señalaba que la declaración de que el territorio federal es objeto de una agresión armada o que una agresión tal es inminente (caso de defensa) la hará el Bundestag (Parlamento Federal) con la aprobación del Bundesrat (Consejo Federal). Dicha declaración se hará a petición del Gobierno Federal y requiere de una mayoría de dos tercios de los votos emitidos, y como mínimo de la mayoría de los miembros del Bundestag.

Los comentaristas de esta disposición constitucional señalan que estas disposiciones establecen claramente que las Fuerzas Armadas son parte integrante del Poder Ejecutivo y no pueden constituirse en una especie de "cuarto poder". Por ello ellos deben estar subordinados a un Ministro responsable ante el Parlamento, y por ello el Parlamento puede controlarlos.

Esta jefatura y mando sobre las Fuerzas Armadas comprende tanto la instalación como la división de las unidades, el equipamiento de la tropa, la formación de los soldados y la inspección militar. Es por lo tanto el superior de las tropas en servicio, el superior de todos los soldados y el superior en materias disciplinarias. (Art. 23 inc 1º frase 2 del reglamento de disciplina que señala lo siguiente: "Obererster Disziplinarvorgesetzter ist der Bundesminister der Verteidigung": El superior más alto en materia de disciplina es el Ministro Federal de la Defensa). El Ministro Federal de la Defensa se encuentra además en la cúspide de la administración de defensa civil, incluyendo el área de armamentos. En su persona se reúne la dirección de las Fuerzas Armadas y de la administración de defensa de la federación. Además le incumbe a él la dirección del Ministerio.

El Ministro Federal de la Defensa es miembro y al mismo tiempo secretario del consejo de seguridad federal, un comité del gabinete del Gobierno Federal para asuntos de política de seguridad. El dirige la presidencia en el consejo de seguridad federal, cuando el canciller federal o su representante no se encuentran. Además de ello es un miembro permanente del Comité del gabinete encargado de las tecnologías del futuro.

2. Estudios por Realizar

Se informó además sobre los estudios a desarrollar, estos son: "Servicio Militar Obligatorio" con la Fundación Konrad Adenauer de los que se espera obtener conclusiones tan fructíferas como las evidenciadas este año gracias a la labor de los directores e investigadores que colaboran con la Corporación