

Gestión de la Defensa: Una Introducción



Editores:
Hari Bucur-Marcu
Philipp Fluri
Todor Tagarev



Serie sobre la Gestión de la Seguridad y la Defensa N° 1.ES

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, editores

Gestión de la Defensa: Una Introducción

Centro de Ginebra para el Control Democrático
de Fuerzas Armadas
(DCAF)
www.dcaf.ch

Serie sobre la Gestión de la Seguridad y la Defensa

El Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas es una de las instituciones líderes en el mundo en las áreas de la gobernanza y de la reforma del sector de la seguridad. El DCAF proporciona apoyo de asesoramiento y asistencia práctica para facilitar una gobernanza democrática eficaz del sector de la seguridad.

La serie Gestión de la Seguridad y la Defensa presenta principios y enfoques para la formulación e implantación de políticas de seguridad y defensa, ofrece resultados de estudios relacionados con la política, y proporciona ejemplos de buenas prácticas en la transformación y gestión de organizaciones del sector de la seguridad, de procesos organizativos y de recursos.

El público al que va dirigida incluye profesionales de las ramas legislativa y ejecutiva del gobierno, profesionales de la seguridad y la defensa, y organizaciones de la sociedad civil cuyo objeto es hacer las organizaciones de defensa más transparentes, fiscalizables, eficaces y eficientes.

Director: Dr. Todor Tagarev, *Senior Fellow* Asociado de DCAF

GESTIÓN DE LA DEFENSA

Una Introducción

Editores:
Hari Bucur-Marcu
Philipp Fluri
Todor Tagarev

Ginebra, 2013

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *Gestión de la Defensa: Una Introducción* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2013).

Número 1.ES de la Serie sobre Gestión de la Seguridad y la Defensa

Versión original: Inglés, Ginebra, 2009

Versión en español:

© Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2013

Traducción: General (Ret) Jaime Lahoz Serrano

Editor ejecutivo: Procon Ltd., <www.procon.bg>

Diseño de portada: Hristo Bliznashki

ISBN 978-92-9222-257-4

CONTENIDO

Prólogo	1
Philipp Fluri	
Introducción	3
Hari Bucur-Marcu	
Gobernanza, Gestión, Mando, Liderazgo: Fijando el Contexto para Estudios de la Gestión de la Defensa	15
Valeri Ratchev	
Planeamiento de la Defensa – Un Proceso clave en la Gestión de la Defensa.....	45
Todor Tagarev	
Introducción al Desarrollo de la Fuerza basado en Programa	75
Todor Tagarev	
Gestión de las Finanzas	95
Gerd Frorath	
Gestión del Personal	127
Jack Treddenick	
Gestión de Adquisiciones	159
Anthony Lawrence	
Transparencia en la Gestión de la Defensa	191
Willem F. van Eekelen	
Acerca de los Autores	209

Relación de Gráficos

Diferencias Clave entre Liderazgo y Dirección.	34
Perspectiva del Sistema sobre la Toma de Decisiones en la Política de Defensa.	40
Contexto Interior y Exterior de la Gestión de la Defensa.	42
Principales Disciplinas en el Planeamiento de la Defensa.....	48
Relaciones entre Horizontes de Planeamiento, Planes, e Implementación.....	51
Cambio de “Futura Estructura de Fuerzas” a Objetivo de Desarrollo de la Fuerza.	53
Determinación de Objetivos de la Defensa.	56
Capacidades como “Medios” en Política de Defensa.	62
Vínculos entre Objetivos y Requisitos de Capacidades Mediante Escenarios de Planeamiento. .	63
Correspondencia entre Capacidades y Tareas.....	65
Generación y Evaluación de Propuestas Alternativas de Fuerza.	67
Modelo Bartlett de Desarrollo Estratégico.....	68
Estructuras de Fuerza, Niveles de Riesgo y Presupuesto.....	69
Modelo Básico de Gestión del Riesgo.	71
Evolución de Capacidades y Riesgos en la Transición a la Futura Estructura de Fuerzas.	72
Diseño de un Programa de Defensa.	82
Reestructuración del Ejército de E.E.U.U. en el Programa 2004-09.....	87
Programación de la Defensa como Filtro de Solicitudes en Concurso.	88
Gestión de Recursos de la Defensa.	96
La “Nueva Economía Pública” e Interdependencias.	104
Aplicación de la Fiscalización de Costes y Flujo de Datos.	112
Ejemplo de Transmisión de Datos.	114
Gestión de la Cartera de Personal Militar.	129
Perfil Hipotético de Atrición.....	139
Distribución Hipotética de una Plantilla Fija de Personal.	140

Relación de Tablas

Roles y Lugar de la Gestión en los Distintos Niveles de la Organización de la Defensa.....	7
--	---

PRÓLOGO

Philipp Fluri
Director Adjunto DCAF

La reforma del sector de la seguridad va unida a una seria preocupación, la gran demanda de una introducción a la gestión de la defensa que sea de fácil lectura.

El presente libro es fruto de la cooperación entre DCAF y el Ministerio de Defensa de Estonia. Quiero agradecer a los *senior fellows* asociados de DCAF, doctores Bucur-Marcu y Tagarev, su esmerado trabajo en la edición de este atractivo volumen, y a todos los colaboradores por el tiempo y esfuerzo dedicado a la redacción de artículos que hacen justicia a sus conocimientos y profunda experiencia.

Me gustaría también dar las gracias a Mr. Lauri Lindstroem, ahora en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Estonia, por conseguir los fondos que han hecho posible esta publicación.

Ginebra, Enero 2009

Introducción

Hari Bucur-Marcu

En términos históricos, el sector de la defensa se interesó por la gestión de la defensa no hace demasiado tiempo. No han pasado más de cinco décadas desde que algunos países occidentales introdujeron el concepto de gestión de la defensa, tratando asuntos como el de la distribución de recursos financieros o humanos, la resolución de problemas estratégicos u operacionales desde un enfoque integral, o el uso de herramientas eficaces para la administración del sector de la defensa. Tal empresa requiere excelencia a todos los niveles y en cada departamento del *establishment* de defensa. Un modo probado de conseguirlo es aplicando las funciones directivas de planeamiento, organización, conducción y control a aquellos segmentos y actividades de la organización de defensa que pueden contribuir a maximizar el rendimiento operativo de las fuerzas armadas.

Los problemas que requieren soluciones de gestión son similares en todo el espacio euroatlántico, independientemente del estatus de cada país, ya sea miembro de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o un país asociado. Algunos de estos problemas se dan desde hace décadas, pero su solución se ha hecho urgente hace unos quince años. Entre aquéllos, los recortes en personal y en gastos son el resultado de los “dividendos de la paz” tras el fin de la Guerra Fría, así como las crecientes demandas de más fuerzas desplegadas, capaces de operar lejos de sus países y de mantenerse allí durante largos periodos.

Para pensar en la aplicación de enfoques de gestión a estos problemas o a otros similares, éstos deben darse en un contexto general de inquietudes democráticas sobre la defensa, relativas al rendimiento y resultados del sector de la defensa en general, y de las fuerzas armadas en particular. Es ésta una condición previa de gran importancia, dado que es muy poco probable que una organización financiada con dinero público, incluyendo la de la defensa, tome sus propias medidas para mejorar su eficacia, salvo que existan incentivos o presiones provenientes de niveles superiores. Si se acepta esta

observación, cualquier enfoque teórico de la gestión de la defensa se situará en el campo del control democrático de la defensa y de las fuerzas armadas.

Definiendo la Gestión de la Defensa

No existe una definición universalmente consensuada de “gestión de la defensa,” pero simplemente resume la idea de que las organizaciones de defensa necesitan llevar las políticas de defensa a la práctica, y desarrollar mecanismos de planeamiento, sistemas de apoyo e infraestructura que sean apropiados y sostenibles.

Hace más de medio siglo, la defensa se identificó como un bien público creado por un gobierno democrático en nombre del pueblo. Sobre las mismas fechas, el mundo científico descubrió que los gobiernos son por su propia naturaleza ineficientes productores de bienes públicos. La cuestión, entonces, fue cómo pueden los gobiernos proporcionar defensa de forma más eficiente, y parte de la respuesta fue introducir prácticas de gestión en la defensa. A su vez, la gestión se puede describir como la ciencia o el modo coherente en que una organización actúa a fin de cumplir sus objetivos en unas condiciones dadas, de forma efectiva y eficiente, y realizando adecuadamente las funciones de planeamiento, organización, dirección y control.

La modernización del sector de la defensa es otro reto fundamental al que los gobiernos de la comunidad euroatlántica se han enfrentado al menos durante una década. Algunos países están concentrando o transformando sus fuerzas armadas para responder mejor a los nuevos desafíos de seguridad del siglo XXI, mientras otros están emprendiendo reformas más ambiciosas en todo el campo de la defensa con el objetivo de crear nuevas instituciones de defensa, especialmente los que pasaron recientemente de regímenes comunistas a democráticos o los que aún se encuentran en las fases finales de esta transición. Todos estos estados tienen expectativas estratégicas en las reformas del sector de la seguridad y la defensa, considerando acertadamente que el éxito de estas reformas facilitará su integración en la comunidad euroatlántica y aumentará la seguridad y la prosperidad de sus pueblos.

El logro de estos objetivos estratégicos requiere un mejor reparto y un uso más eficiente de los limitados recursos públicos, y resultados más visibles y fiscalizables de los programas gubernamentales, incluyendo los de defensa. Cada vez en mayor número de países la administración pública está sustituyendo su modo de trabajo, bastante inflexible y altamente burocratizado en nombre del pueblo, por una gestión del sector público más flexible y fiscalizable. La cuestión, pues, es cómo pueden los gobiernos “producir defensa” de un modo más eficiente. Parte de la respuesta está en la introducción de buenas prácticas de gestión desde el sector empresarial de la defensa, donde el logro de los resultados esperados en un entorno competitivo es crucial para la supervivencia de cualquier organización.

La iniciativa de la NATO-EAPC¹ en el campo de la cooperación denominada *Plan de Acción de la Asociación para la Creación de la Institución de Defensa* (PAP-DIB) ofrece un buen ejemplo de combinación de incentivos nacionales para reformas mediante una mejor organización de la defensa, con el interés internacional en apoyo del programa. Parte de esta iniciativa trata directamente el concepto de gestión de la defensa. Uno de los objetivos marcados en el documento PAP-DIB, concretamente el cinco, llama a los países embarcados en la creación de instituciones de defensa a “desarrollar medidas eficaces y transparentes que optimicen la gestión de ministerios de defensa y de agencias con responsabilidad en asuntos de defensa, y estructuras de fuerza asociadas, que incluyan procedimientos que promuevan la cooperación interagencias,” mientras que el objetivo nueve trata la gestión de gastos de defensa.²

En el campo de la gestión el planeamiento es distinto del de las operaciones militares, aún cuando aquél tenga un impacto directo en el desarrollo de la fuerza o en la adquisición de equipamiento militar. El planeamiento de gestión implica centrarse tanto en los objetivos finales fijados en las correspondientes políticas, como en la flexibilidad en el logro de estos objetivos. También en un sentido de gestión, organización implica aportar flexibilizar estructuras rígidas mediante la organización de sus procesos de trabajo, en lugar de su reorganización. A su vez, dirección implica tanto asumir responsabilidades, como delegar elementos del proceso de toma de decisiones, lo que difiere de la sólida cadena de mando en las fuerzas armadas. Control significa básicamente seguir el curso de los acontecimientos e intervenir cuando sea necesario para centrar de nuevo al personal sobre los objetivos.

Por otro lado, la gestión de defensa ni sustituye ni puede sustituir el proceso militar de planeamiento y conducción de las operaciones militares, o de alcanzar la disponibilidad para el combate. Lo que sí puede es contar con el personal necesario en las organizaciones de defensa, entrenado para llevar a cabo las misiones, equipado y con apoyo para un mejor cumplimiento de los objetivos y de dichas misiones.

Situación de la Gestión de la Defensa en el Sector de Defensa

Como proceso institucional, la gestión de la defensa se sitúa entre la formulación de la política de defensa y el mando y control en las fuerzas armadas. Trataría áreas como gestión de recursos, personal, adquisiciones, etc., donde, durante la implementación de la política de defensa, es probable que las incertidumbres inherentes requieran de una

¹ NATO-EAPC siglas de Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) – Consejo de la Asociación Euroatlántica. Tanto los miembros de la Alianza como sus asociados están representados en este consejo.

² NATO Basic Texts: *Partnership Action Plan on Defence Institution Building (PAP-DIB)* (Bruselas, 7 Junio 2004), disponible on-line at www.nato.int/docu/basicxt/b040607e.htm.

mayor flexibilidad y de las subsiguientes decisiones, pudiendo darse problemas inesperados que requerirían su correcta identificación y las soluciones apropiadas.

A lo largo del tiempo, diferentes países adoptaron y probaron sistemas de gestión por su importancia en términos de planeamiento, eficacia y fiscalización. Desarrollados específicamente por el sector público, o copiados de prácticas comerciales, sistemas como Planeamiento, Programación, Sistema Presupuestario (PPBS), Sistema de Gestión del Rendimiento (PMS) o Gestión de Calidad Total (TQM) cuentan con un historial de éxitos y de fallos que merecerían un tratamiento crítico en un libro sobre gestión de la defensa. La principal observación es que una aproximación teórica a la gestión de la defensa generalmente no contempla un sistema de gestión o una filosofía de gestión concreta. Lo esencial para un país que ha detectado una necesidad real de mejorar el rendimiento de su sector de la defensa, es que comprenda que adoptar una cultura de gestión en el sector es incluso más importante que los instrumentos de gestión que apliquen.

Tanto teórica como prácticamente podemos concluir que sólo hay dos enfoques principales de la gestión, y que no son excluyentes. Uno se puede describir como la identificación de los problemas y solucionarlos, y el otro como el encontrar soluciones para hacer mejor las cosas.

La gestión de defensa clarifica áreas de actividad de alta incertidumbre, por ejemplo, si la línea para alcanzar los objetivos es la correcta, o si los problemas encontrados se han identificado y resuelto apropiadamente, en tanto que a otras áreas se las deja funcionar por su cuenta. La Tabla 1 presenta los diferentes niveles de la gestión dentro de los ministerios de defensa, comparándolos con otras dos importantes áreas de actividad organizativa, como son la formulación de la política y el planeamiento.

Mediante la gestión estratégica de la defensa se identifican los problemas estratégicos y se analizan, deciden y aplican las soluciones estratégicas. El día a día está lleno de ejemplos de tales problemas. Los más importantes, en términos estratégicos, se dirigen normalmente a distintos aspectos de la cuestión “¿cuánto es suficiente?”. La gestión de la defensa puede aportar más soluciones coherentes a dilemas como el de “cañones o mantequilla” (que contempla la oportunidad de los gastos en defensa en contra de otros bienes públicos, y con un reparto óptimo de los recursos), o la autosuficiencia nacional en capacidades de defensa contra las responsabilidades compartidas con otros socios o aliados, y la adecuada delegación de soberanía.

Hay, pues, una gestión operativa dirigida a los problemas de funcionamiento de la defensa, especialmente a nivel de servicios, pero también a nivel general, p.ej. en lo relativo al personal o a la logística. Y existe, por supuesto, la gestión de la defensa a nivel corriente, tratando los problemas cotidianos y sus soluciones, en cualquier mando o unidad de la defensa.

Tabla 1: Roles y Lugar de la Gestión en los Distintos Niveles de la Organización de la Defensa.

Nivel	Política	Planeamiento	Gestión
Estratégico	Estrategia de seguridad nacional Concepto de defensa estratégica	Directiva de Planeamiento de la Defensa Plan de capacidades estratégicas	<ul style="list-style-type: none"> • cómo implementar políticas estratégicas y planes • identificar y solucionar problemas estratégicos
Operacional	Estrategia Militar Políticas ejecutivas (p.ej. personal, adquisición, asuntos públicos) Doctrinas conjuntas (Tierra, Mar y Aire)	Planes operativos Programas de desarrollo de capacidad Programas de adquisiciones Programas de formación	<ul style="list-style-type: none"> • cómo implementar políticas operacionales, estrategias y doctrinas • identificar y resolver problemas operativos
Actual	Términos de referencia Comunicado de organización de misión Procedimientos Operativos Estándar (SOP) Descripción de trabajos	Planes de trabajo Planes de ejercicios Planes de operaciones de campo	<ul style="list-style-type: none"> • cómo implementar políticas organizativas y planes actuales • identificar y resolver problemas actuales

Se supone que estos tipos de gestión se diferencian de acuerdo a su nivel, al menos en mecanismos y procedimientos, mientras que las herramientas de gestión se mantienen invariables (f independientemente de su nivel de aplicación). En la práctica esos niveles se podrían identificar más por la naturaleza de la función de gestión que por los mecanismos empleados.

Requisitos Institucionales para el Éxito de la Gestión de la Defensa

Allá donde surgió la gestión de la defensa, tanto desde un enfoque conceptual como práctico para la eficacia del sector, hubo gran expectación, pero también auténtica ansiedad. La experiencia de los distintos países muestra que algunas atractivas iniciativas

fracasaron en su aplicación años después de su implantación. En conjunto, la relación de éxitos en áreas clave de defensa permanece desigual. Una y otra vez los gobiernos tuvieron que volver a los principios y desarrollar nuevos enfoques, a fin de asegurar un nivel de eficacia adecuado en gastos públicos en defensa. Hubieron de incluir en sus agendas acciones dirigidas a clarificar mejor las futuras direcciones del cambio, así como conceptos de gestión subyacentes para incluirlos en la defensa.

Se oriente a la eficacia o a la resolución de problemas, la gestión de la defensa requiere de ciertas condiciones relacionadas con las estructuras de toma de decisiones y de implementación de sistemas. Podemos citar la supervisión, fiscalización, integración, legitimidad y muchas otras. Cuando no se cumplan se deben tomar medidas para crearlas. Aquí nos enfrentamos a un dilema. ¿Es la creación de condiciones apropiadas parte de la estructura de la gestión de la defensa, o es un componente de otro campo, como la institucionalización o el planeamiento de la defensa?. La respuesta obvia es que la creación de condiciones apropiadas no es gestión por naturaleza, en tanto que gestión trata más de la implementación de políticas y de encontrar soluciones, que de la definición de requisitos.

A nivel del sector de defensa, deben tenerse en cuenta algunos requisitos institucionales a fin de posibilitar el éxito de cualquier empresa que implante herramientas y prácticas de gestión. Los ministerios de defensa, si quieren tener éxito, deben cumplir dos condiciones cuando desarrollan y aplican tales herramientas y prácticas: deben formar parte de la estructura de gestión del gobierno, y proporcionar un marco organizativo aparte del de personal de defensa. En otras palabras, un ministerio de defensa debe adoptar la misma filosofía de gestión que el gobierno, incluso si el campo de la defensa hace este ministerio distinto del resto. Esto es importante para asegurar un diálogo apropiado entre quienes diseñan las políticas a todos los niveles de gobierno, y para facilitar el flujo de recursos necesarios para la implementación de las mismas. Echando un vistazo a la comunidad euroatlántica, encontramos ejemplos de gobiernos que ponen especial atención en sus ministerios de defensa en el proceso de instalación de diferentes formas de gestión, como el reparto de recursos basado en programas y el planeamiento multianual.

Pero también hay gobiernos que mantienen sus ministerios de defensa libres de las pruebas y experimentos que caracterizaron la fase de implementación de la nueva gestión en la gobernanza pública. Independientemente de las fases de implementación, al final todos estos ministerios deben adoptar la misma filosofía de gestión. Ello implica una adecuada formación de todo el personal involucrado en actuaciones de gestión, institucionalización de principios y procedimientos, así como la adquisición de experiencia organizativa durante al menos un ciclo de planeamiento, antes de considerar implementado el sistema de gestión.

En cuanto a la separación entre la autoridad civil y la militar y su personal, esta condición es de primordial importancia si consideramos la gestión un potenciador de la or-

ganización, y no un sustituto de unos sólidos procedimientos de mando y control militares. Es decir, la gestión sería la primera responsabilidad de la autoridad civil, mientras que los jefes militares mantendrían sus roles normales y no se les transformaría en gestores. Esta separación se expone aquí solamente con propósitos teóricos. En realidad podemos apreciar una demarcación borrosa entre los roles civil y militar en la gestión de defensa, especialmente a nivel estratégico. Si la tarea clave de la gestión de defensa fuera dirigir los esfuerzos de la organización de defensa hacia una implementación eficaz y eficiente de las metas y objetivos políticos, todos los asuntos distintos de la conducción de operaciones militares caerían bajo la competencia de la gestión de defensa, en el ámbito civil o en el militar.

La institucionalización de la gestión de defensa se atiene a las particularidades de cada país o sector de defensa. Algunos países eligen establecer juntas o consejos de gestión de defensa con cometidos y atribuciones establecidos, mientras otros no establecen una separación institucional entre estructuras organizativas y tareas de gestión.³ En esta sección sólo tratamos los requisitos institucionales, o principios, dejando a un lado las estructuras y las funciones.

Los principales requisitos institucionales para gestionar con éxito un ministerio de defensa incluyen (se podrían discutir muchos más aspectos, pero no serían tan específicos para la gestión como estos):

- Legalidad de todas las medidas organizativas e institucionales
- Mecanismos y procedimientos adecuados para las decisiones en la gestión, y para la supervisión
- Normas de fiscalización

³ Sólo por poner algún ejemplo, en el Reino Unido existe el Consejo de Defensa, presidido por el Secretario de Estado y constituido por los funcionarios civiles y militares de mayor rango, y cuya tarea es servir como el organismo de mayor nivel en la toma de decisiones para la conducción de asuntos de defensa. La gestión de la defensa es competencia de la Junta de Gestión de la Defensa, presidida por el Subsecretario Permanente, y se encarga de la dirección y la gestión estratégica de la Defensa a alto nivel. La Junta está compuesta por los miembros extraministeriales de la Junta de Defensa y por externos, miembros independientes del ejecutivo. En Estados Unidos solo hay una Junta de Gestión de la Defensa, una junta interna de directores en una corporación y compuesta de civiles y militares de alto rango que ocupan puestos elevados en el Departamento de Defensa. En Francia, existen dos comités a nivel del Ministerio de Defensa: el Comité Ministerial sobre Inversiones en Defensa, presidido por el Ministro de Defensa y cuya tarea es examinar los requisitos operacionales que se deben satisfacer, y también la información financiera y económica relativa a las inversiones más importantes dentro del Ministerio antes de que se pongan en marcha, y el Comité de Finanzas, que trata de asuntos presupuestarios.

- Inclusión de todas las partes en las fases de implementación de decisiones en la gestión.

La legalidad es una de las más importantes condiciones institucionales para cualquier organización, siéndolo igualmente para las organizaciones de defensa. Se supone que la introducción de cualquier marco de gestión en el sector de defensa ha de estar acompañada o precedida por la legislación adecuada. Ésta debe incluir disposiciones que regulen las estructuras organizativas y sus características de gestión. Cuando está implicado el ámbito público, y especialmente en los sectores de la seguridad y la defensa, unas disposiciones legales claras aportan un sentido de protección contra los abusos y la corrupción, pero también imponen responsabilidades a los líderes, tanto militares como civiles, de sus decisiones y sus actos.

Por otra parte, un sistema legal de toma de decisiones permitiría flexibilidad en la implementación de la política. Cualquier mecanismo eficaz de formulación e implementación política en el gobierno, y en defensa en particular, dispondría de un sistema de control y balance que asegure que la política es acorde con los objetivos e intereses supremos del país, y que se entiende y se aplica eficazmente por los organismos apropiados. Sin embargo, la fase de implementación no siempre es lineal. Pudieran haber ideas que no se entendieran bien, otras podrían no ser realistas, e incluso otras se pueden quedar obsoletas durante la implementación, debido a cambios de las condiciones, internas o externas.

En un sistema burocrático y rígido, cualquiera de estos casos exigiría repetir la fase de formulación política, y su remisión a los responsables de la toma de decisiones al más alto nivel, lo que en términos prácticos equivale a menudo a no implementar la política en nada. En la mayoría, si no en todos los casos, tales situaciones conducen a graves derroches de los escasos recursos, ya invertidos en dichos esfuerzos fallidos de implementación de la política. Si el sistema lo permite, desde un punto de vista legal, tomar acciones correctivas de gestión en la implementación de la política haría innecesario repetir el proceso de formulación, puesto que los objetivos siguen siendo los mismos. Los gestores serían responsables, por ley, de alcanzar los objetivos fijados por la política, pues les sobran poderes para escoger los métodos apropiados para su implementación. También en términos legales, se supone que los funcionarios civiles tienen claramente establecidas las competencias gestoras en todos los niveles.

Para conseguir la eficacia y el éxito de la gestión de la defensa, es importante que los correspondientes mecanismos y procedimientos de toma de decisiones y de supervisión se institucionalicen completamente. A fines de la defensa, los sistemas de control de calidad más importantes son los que miden resultados al nivel estratégico, concretamente emparejando metas políticas con resultados concretos, como estructuras de fuerza y capacidades. Pero los mecanismos de supervisión se deben desarrollar a todos los niveles. Para el operativo, y, especialmente, para el nivel actual, la institucionaliza-

ción implica competencias de supervisión establecidas en las descripciones de los trabajos y en los procedimientos operativos estándar, para el personal civil y militar en puestos ejecutivos, competencias que deben asociarse con mecanismos apropiados de control de calidad, o sistemas desarrollados al nivel adecuado.

Los mecanismos de institucionalización de la supervisión implican la aplicación de procedimientos para los flujos de información hacia arriba y hacia abajo en la organización de defensa, puesto que una auténtica supervisión no puede ser eficaz sin un conocimiento apropiado de los aspectos importantes y de los logros en la implementación de la política. Estos mecanismos de supervisión deben responder a cuestiones como:

- ¿Es la política perfectamente comprendida por los militares?
- ¿Cómo se implementa la política?
- Una vez implementada, ¿qué resultados da la política?

Las respuestas a estas cuestiones se deben obtener mediante los instrumentos apropiados. Una posible selección de los mismos incluye instrumentos de autorización (aprobación de documentos de aplicación, como estrategias, doctrinas, conceptos o reglamentos; autorización de fondos en la ejecución del presupuesto, aprobación de procedimientos, supervisión del programa, etc.) y herramientas de verificación (modelos teóricos, simulaciones, pruebas, ejercicios de evaluación, inspecciones, encuestas y entrevistas, críticas y lecciones aprendidas, auditorías, y otras). A través del proceso de institucionalización, estos instrumentos se asignarían a un puesto específico dentro de la defensa, con la descripción adecuada.

La responsabilidad también debe ser institucionalizada. En un sentido de dirección, el principal mecanismo de fiscalización que debe estar plenamente institucionalizado es un sistema de información integral. Este sistema podría revelar los resultados parciales y finales de los programas y acciones en la implementación de políticas y estrategias. Por otra parte, la institucionalización requiere de normas y reglamentos para la información dentro y entre las estructuras de defensa, y facilitar el intercambio de información, tanto con otros como al mismo nivel. Tal sistema de información en modo alguno reemplazaría los sistemas de auditoría clásicos.

La integración, como requisito de la institucionalización, se refiere a las relaciones organizativas entre el personal. En un sentido de dirección, debe animarse al personal a participar en todos los procesos de implementación de la política. Este requisito debe traducirse en normas de organización, tales como procedimientos operativos estándar que orienten y faciliten tal participación.

La característica más importante de la institucionalización de la gestión de la defensa es el empleo de instrumentos de gestión para mejorar la actuación de la organización en el cumplimiento de las misiones, y para hallar las mejores soluciones a los problemas encontrados durante el proceso de implementación de políticas de defensa. Como una ciencia aplicada, la gestión desarrolló una gran variedad de herramientas,

desde filosofías globales a instrumentos matemáticos para resolver pequeños problemas. La mayoría, si no todas, de estas herramientas son aptas para ser utilizadas en la gestión de los organismos de defensa.

Las herramientas que realmente use la organización de defensa pueden ser objeto de decisiones, tanto externas como internas. Se supone, no obstante, que el sector de la defensa adoptará el mismo sistema principal de gestión que el gobierno. Como se mencionó anteriormente, ejemplos de tales filosofías de gestión, o sistemas generales de gestión, son la Gestión de Calidad Total, Gestión del Rendimiento, y la implementación de un Sistema de Planificación, Programación y Presupuesto. Dentro de esta filosofía de gestión en general, el Ministerio de Defensa decidirá qué herramientas principales se emplearán en todos los organismos de defensa. Estas son la Tabla de Resultados, el Punto de Referencia y la Ingeniería de Procesos.

Es importante regular los instrumentos y mecanismos empleados en la gestión de defensa, por varias razones. En primer lugar, unas normas claras sirven al principio de unidad de proyecto. Todos los miembros de la organización “hablan el mismo idioma” y se emplea menos tiempo y esfuerzo en entender lo que los demás dicen o hacen. En segundo lugar, la creación de herramientas y mecanismos comunes para todo el campo de la defensa facilita la formación y el aprendizaje organizativo.

Un área que no necesita mucha regulación es el uso de herramientas “técnicas,” como gráficos y diagramas, calculadoras, secuencias, gráficos, lluvia de ideas, y muchas otras. Los órganos de la defensa deben disponer de autonomía para elegir cuál de estas herramientas de gestión prefieren emplear, y para qué tareas.

Acerca de Este Libro

¿Qué aspectos teóricos y prácticos de la gestión de defensa serían de interés primordial para los líderes civiles y militares y su personal; asesores y consultores, investigadores académicos y profesionales, y estudiosos de temas de defensa en países que estén considerando un enfoque de gestión para la defensa?. Mientras la difusión de la gestión del sector público está adquiriendo impulso en los últimos años, la literatura sobre gestión de la defensa es todavía escasa y dispersa en una gran variedad de temas de importancia desigual para la completa comprensión del tema.

Este texto introductorio pretende establecer un marco para la discusión sobre gestión de la defensa. El primer capítulo es un tratamiento teórico y amplio de la gestión de la defensa y su lugar entre los conceptos complementarios, y que de algún modo compiten con ella, como son la toma de decisiones, gestión, administración, mando y control, y liderazgo. El segundo capítulo trata el tema de la planificación de la defensa como un proceso central en la gestión de defensa, que guía al lector a través del complicado proceso de planificación, además de destacar los principales retos, así como las herramientas y mecanismos que pueden ser útiles en el proceso. El tercer capítulo del libro, representando los fundamentos del desarrollo programático de la fuerza, muestra cómo

se utilizan los programas para relacionar los objetivos de la política con las decisiones sobre asignación de recursos. El cuarto capítulo cubre la gestión de las finanzas e introduce y evalúa los temas clave de la gestión de las finanzas en la defensa. El quinto capítulo explora la complejidad de la gestión de recursos humanos en el contexto de la seguridad nacional, y presenta un análisis global de la demanda y la obtención de recursos humanos para la defensa. El capítulo sexto trata la gestión de la adquisición y los detalles de la identificación de los requisitos apropiados, de la adquisición y mantenimiento de sistemas de armas complejos, de otros equipos y de servicios para el sector de la defensa. El capítulo final ofrece información sobre el marco legislativo para la formulación de las políticas de defensa, y la gestión de su ejecución, centrado en las mejores prácticas para garantizar un empleo correcto de los recursos públicos.

Confiamos en que este libro ayude a quienes buscan una primera clarificación de los aspectos básicos de la eficiencia y la eficacia de la defensa. Con el objetivo de reflejar las ideas más recientes en este campo, los autores ofrecen un amplio análisis del tema desde puntos de vista teóricos y prácticos. Introducen y evalúan los principios y teorías que subyacen en los cambios de enfoque de la gestión de defensa, así como las mejores prácticas en áreas específicas, como las de la gestión de la organización, planificación, recursos humanos, adquisición y financiación. Aún hay espacio para la explicación de funciones específicas y las interacciones entre la gestión de la defensa y otros temas, como la institucionalización de la defensa, el control democrático, la política y la estrategia, y la planificación de la defensa.

Creemos que este libro contribuirá a la comprensión de los requisitos básicos que los países deberían tener en cuenta antes de aplicar métodos de gestión de la defensa, y de cuáles son los temas específicos en la transición a las prácticas en gestión de la defensa, en diferentes áreas o departamentos de la organización de la defensa.

Capítulo 1

Gobernanza, Gestión, Mando, Liderazgo: Fijando el Contexto para Estudios de la Gestión de la Defensa

Valeri Ratchev

Introducción

La idea subyacente de una institución de defensa moderna es que sea capaz de definir y alcanzar las metas y los objetivos deseados de una manera eficiente y en un reforzado entorno democrático. Dichas instituciones de defensa son eficaces, es decir, son “conseguir hacer las cosas.” También son eficientes, lo que quiere decir que son capaces de producir los efectos deseados sin pérdidas, minimizando la energía y los costos. La transparencia y la fiscalización en el funcionamiento de tales instituciones de defensa crean la base para el auténtico control civil de la toma de decisiones y del funcionamiento de la defensa.

No hay facetas de la moderna organización de la defensa de mayor o menor importancia. Cada una es única y absolutamente necesaria para conseguir los máximos resultados con un costo mínimo. Hasta un cierto punto se podrían compensar las insuficiencias en una u otra de ellas, pero a largo plazo sólo un conjunto de estas características, bien desarrollado y cuidadosamente mantenido, consigue instituciones de defensa

estables, eficaces y eficientes, capaces de cumplir las expectativas públicas y de contribuir a la consolidación de las instituciones democráticas.

El desafío para una institución de defensa moderna es conseguir un nuevo equilibrio entre las misiones de las fuerzas armadas y los medios disponibles, a fin de crear unas fuerzas armadas asequibles en las que las operaciones e inversiones de capital sean posibles. En una época de recursos cada vez más limitados y de cambios en las necesidades estratégicas, hay una creciente necesidad de obtener el máximo beneficio del dinero invertido en defensa. Y esta es la misión de la gestión de defensa.

Los requisitos de eficacia y de eficiencia no son en modo alguno exclusivos de los organismos de defensa. Cualquier negocio ha de ser eficaz y eficiente para prosperar, o simplemente para sobrevivir. Y, sin embargo, los organismos de defensa no se pueden gestionar puramente como empresas. La defensa nacional tiene un papel global, y en muchos casos vital, para un país. Es frecuente que tenga un fuerte impacto en el desarrollo político y social del país, y del estado, y se gestiona como una sociedad con ánimo de lucro.

Así pues, este capítulo ofrece una explicación sobre la gobernanza de la defensa, en qué se diferencia de la gestión y del mando, y de cuál es el papel de la conducción estratégica. Sobre esa base se identifican las áreas de las instituciones de defensa que podrían mejorar en gran medida mediante la adopción de prácticas comerciales modernas. Consecuentemente, el valor de la gestión de la defensa se explica en relación con los enfoques burocráticos militares o de mando tradicionales.

El capítulo no preconiza un modelo particular de gestión de la defensa. En vez de eso, establece en los siguientes capítulos el contexto para un examen detallado de los temas de la gestión de la defensa. Los temas y cuestiones que se presentan aquí se basan en datos y análisis de países que están creando, reformando o transformando sus instituciones de defensa y, sin una elaboración detallada, ilustra los puntos principales a considerar por quienes han de discutir, planificar, diseñar e implementar actividades para el fortalecimiento institucional de la defensa. Así pues, orienta a los responsables políticos que desean aprender cómo una institución de defensa se puede desarrollar como un pilar eficaz y democrático de la seguridad nacional e internacional, creando una defensa adecuada a un costo socialmente aceptable.

Orientación Conceptual

Se emplea una serie de términos para explicar el funcionamiento de una institución de defensa, “gobierno,” “dirección política,” “gobernanza,” “gestión,” “administración pública,” “conducción estratégica,” “mando y control,” etc. En el lenguaje cotidiano, y en documentos oficiales, estos términos se consideran a menudo sinónimos. En realidad, cada uno de ellos representa un punto de vista y un enfoque conceptual y específico aplicable en el contexto general nacional, o en el propio de una institución de defensa. Por otro lado, en cuanto a la creación de instituciones, a menudo se han percibido como

de origen (y de interés) “occidental,” y sólo recientemente se han extendido a otros países. Dicho claramente, son adecuados de distintos modos para los diferentes sistemas políticos, organizaciones estatales y tipos de instituciones de defensa. Y podrían ser adecuados para describir el desarrollo histórico de un país, la cultura, la madurez económica y social, y el entorno estratégico.

Los intentos de crear, reformar, o transformar una institución nacional de defensa requieren la elaboración de un concepto coherente, amplio y profundo, que proporcione una pauta para la creación de una organización capaz de llevar a cabo roles y funciones planeados políticamente, de forma eficaz y eficiente. Las lecciones aprendidas de las experiencias de otros países pueden ser importantes, pero el desarrollo político de un país concreto hace de su institución de defensa un caso particular. Es más, aunque la mayoría de los asuntos principales en la creación de organismos de defensa, el desarrollo y la reforma, son genéricos, y como tal deben ser tratados en toda democracia, las diferencias entre un país y otro “en historia, entorno de seguridad, y estructuras institucionales, pueden ser tan grandes que las lecciones aprendidas de democracias más antiguas, más ‘maduras,’ a menudo no se pueden aplicar a las nuevas.”¹

Las instituciones de defensa no se pueden desarrollar aisladamente de la realidad política, administrativa y cultural del país. La defensa es específica sólo hasta cierto punto, y no puede ser una isla de coherencia, eficacia y eficiencia en un entorno nacional en el que otras estructuras gubernamentales estén muy burocratizadas. Su desarrollo, reforma o transformación podría liderar el proceso nacional de modernización gubernamental, algo que ocurrió en muchos países de Europa del Este durante su preparación de incorporación a la OTAN. El concepto básico de una institución de defensa debe reflejar asuntos como la cultura y tradiciones administrativas nacionales, la existencia de capacidad de gestión en los planos político, macroorganizativo y de funcionamiento, el entorno de la empresa privada, la capacidad educativa y de formación, y la predisposición de la sociedad a aceptar innovaciones radicales y un cambio integral.

Al mismo tiempo, la defensa nacional en las sociedades democráticas está orientada tradicionalmente a las amenazas militares externas. La previsibilidad del entorno estratégico de un país también afecta a la elaboración de su concepto específico de la defensa. La cadena de mando nacional, el proceso de toma de decisiones de la defensa, los procedimientos para la distribución de recursos de la defensa y el volumen del presupuesto de defensa, y la organización, estructura y despliegue de las fuerzas armadas dependen, en gran medida, de la percepción nacional (social, política, *establishment* de la defensa) de las amenazas militares. El concepto de organización y desarrollo de or-

¹ Thomas C. Bruneau y Richard B. Goetze Jr., “Ministerios de Defensa y Control Democrático,” en *Who Guards the Guardians and How: Democratic Civil-Military Relations*, ed. Thomas C. Bruneau y Scott D. Tollefson (Austin, TX: Prensa de La Universidad de Texas, 2008), 71-98; citas en pág. 71-72.

ganizaciones de defensa depende del nivel de percepción de la amenaza. Cuando ésta es alta, el proceso de toma de decisiones se hace más corto y menos transparente, las instituciones de defensa son más “militarizadas” y el papel de los civiles es marginado. Cuando el país disfruta de un entorno estratégico estable, especialmente cuando pertenece a una alianza grande y fiable, la institución de defensa es menos “excepcional,” es más transparente y no difiere mucho de otras instituciones públicas.

En el caso de un intenso desarrollo institucional o de un cambio organizativo profundo de la defensa es difícil, no obstante, contextualizar el tema sin conocer antes qué conceptos representan realmente los distintos términos. A continuación nos centramos en algunos términos principales y sus respectivos conceptos: gobierno y gobernanza, gestión y administración de la defensa, administración pública, mando y control, y liderazgo.

“Gobierno” y “Gobernanza”

Los conceptos de “gobierno” y “gobernanza” se diferencian en cuanto a contenido y enfoque, y tienen un fondo histórico diferente. Según lo explicado por el respetado Instituto Canadiense de Gobierno:

No es extraño el uso de “gobernanza” como sinónimo de “gobierno.” Esta confusión de términos puede tener desafortunadas consecuencias. Un asunto de política pública en el que el meollo es un problema de “gobernanza” se convierte tácitamente en un problema de “gobierno,” con el resultado de que la responsabilidad de “arreglarlo” recae necesariamente en el gobierno.²

La raíz de la palabra “gobierno,” tanto en griego como en latín, tiene el sentido de “dirigir.” La dicotomía entre “gobierno” y “gobernanza” se origina en las respuestas a las dos preguntas básicas de la política: ¿quién debe gobernar y cómo ha de ser de fuerte ser el control gubernamental?. ¿Y cómo se debería distribuir el poder ejecutivo político, tanto en el gobierno como en la sociedad?.

En función de “quién gobierna,” las formas de gobierno establecidas históricamente son: anarquía (sin reglas), dictadura (gobierno de una sola persona), aristocracia (gobierno de la minoría); democracia (gobierno de la mayoría) y unanimidad (gobierno de todos). La democracia es sólo una de las formas de gobierno. Abraham Lincoln la definió como “gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.” El filósofo griego Aristóteles dijo que “las verdaderas formas de gobierno ... son aquellas en las que uno, o unos

² Hay textos disponibles sobre el tema en el Instituto sobre Gobernanza (IOG) website: www.iog.ca. Esta cita es de John Graham, Bruce Amos, y Tim Plumpre, *Governance Principles for Protected Areas in the 21st Century*, IOG Policy Brief No. 15 (Ottawa: IOG, Agosto 2003), 2, disponible en <http://www.iog.ca/publications/policybrief15.pdf>.

pocos, o muchos gobiernos, miran por el interés común.”³ El gobierno democrático lo es de acuerdo con la voluntad pública de que el gobierno debe ser siervo del pueblo, no su amo, pues la fuerza de la auténtica democracia radica en ciertos derechos y libertades fundamentales que hay que proteger para que aquélla tenga éxito. Democracia es igualdad. Ponemos el énfasis en el gobierno democrático liberal siguiendo la explicación clásica de Alexis de Tocqueville y otros, de que el liberalismo es libertad. Sin entrar en detalles, aceptamos la tesis de que las sociedades modernas del siglo 21 apuntan a establecer democracias liberales eficaces y eficientes, en vez de crear democracias sin liberalismo.⁴

El nivel necesario de fuerza del gobierno en una democracia lo determina la aceptación de que los gobiernos han de ser limitados, pero no débiles. Las personas de talante autoritario perciben debilidad en los procesos políticos y de toma de decisiones marcados por la transparencia, el debate y la discrepancia, la fiscalización, y una sólida supervisión y control público. De hecho, estas son las fuerzas esenciales de una democracia. Los componentes clave del poder del gobierno son aquellas áreas en las que mantiene el monopolio de la autoridad. Dependiendo de la madurez de la democracia y del desarrollo de la economía de mercado, éstas pueden incluir, *inter alia*, el monopolio de los recursos naturales, territorios, carreteras y política exterior. El empleo del poder militar y de la violencia debe estar solamente en manos del gobierno democrático. De ahí la tesis de que fuera del sector de la seguridad del Estado no debe haber militares, paramilitares, policía u organizaciones de inteligencia. Todas estas organizaciones deben integrarse en un proceso global de toma de decisiones políticas marcadas por el control civil, a fin de mantener su eficacia, y bajo reglas democráticas.

La existencia de un sistema eficaz de controles y balances es una de las características más importantes de toda democracia. Su objetivo es garantizar que el poder político esté lo suficientemente extendido y descentralizado como para evitar cualquier posible monopolización, y mantener en lo posible al pueblo bajo el control del gobierno. El uso de controles y balances a través de la separación de poderes, supone en realidad un reparto de responsabilidades y obligaciones mayor que el que realmente se ha establecido. Esta idea es muy importante para el correcto diseño de mecanismos para la formulación y aplicación de una política de defensa.⁵ En este entorno, la fortaleza de un

³ “Aristóteles: de la Política,” c. 340 BCE, Libro III, in *Internet Ancient History Sourcebook*, www.fordham.edu/halsall/ancient/aristotle-politics1.html.

⁴ Esta tesis está perfectamente argumentada por Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited* (Chatham, NJ: Chatham House Publishers, 1987).

⁵ Para una definición del término “política de defensa” y su relación con la gestión de la defensa referirse a Todor Tagarev, “The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms),” *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 15-34, <https://consortium.pims.org/the-art-of-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

centro de poder no está en mandar, sino en debatir y persuadir. El sistema puede ser lento, complicado e incluso ineficaz, pero proporciona una importante protección contra los posibles abusos de poder por parte de cualquier partido, algo que toda democracia debe impedir.

Desde el gobierno clásico al representativo moderno (republicano), el estado ha sido visto como una asociación política capaz de establecer el control a través de unas elecciones políticas. Esto señala al gobierno central como el principal proveedor de control y de normas en todo el territorio nacional (estado). Dentro de esta capacidad, el gobierno dispone de medios para defender ese territorio y los intereses nacionales empleando el poder militar (solo o con otros instrumentos), y para defender y promover los intereses nacionales en el extranjero (solo o con aliados) en caso de ser amenazado por otra fuerza militar. El hecho de que la probabilidad de que los estados democráticos modernos se encuentren en un tipo de guerra clásica ha disminuido en los últimos años, no significa que esta función ya no importe, ni que el gobierno (el Ejecutivo) sea el único centro con autoridad y responsabilidad para fijar y poner en práctica la política de defensa.

El amplio uso del concepto de “gobernanza” empezó sólo recientemente. Las definiciones de gobernanza abundan.⁶ De acuerdo con Paul Hirst, la gobernanza se percibe generalmente como una alternativa al (fuerte) “gobierno” central, es decir, al control del Estado. Describe cinco versiones de “gobernanza” en los distintos terrenos políticos, internacionales y sociales⁷:

Gobernanza corporativa, que surge de la existencia de grandes e influyentes compañías con accionistas muy dispersos, por un lado, y una gestión profesional activa por el otro, tiene como objetivo aportar transparencia y fiscalización de la gestión ejecutiva, y evitar que las empresas se conviertan en autocracias en un entorno en el que la democracia es la principal fuente de legitimidad.

Gobernanza pública, que surge de la privatización de las funciones tradicionales de la administración y de los servicios públicos, pretende introducir un nuevo modelo de servicios públicos, distinto del de la administración pública, bajo control jerárquico y fiscalización directa de los funcionarios elegidos políticamente.

La gobernanza social está surgiendo “en silencio,” como una nueva clase de gobierno basada en la interconexión, en la que están incluidos actores como sindicatos, asociaciones empresariales, ONG,s, y autoridades locales representativas, con vistas a nuevos pactos sociales que se negocien de forma centralizada.

⁶ Joan Corkery, ed., *Governance: Concepts and Applications* (Brussels: IIAS Working Group, International Institute for Administrative Studies, 1999), 368-371.

⁷ Paul Hirst, “Democracia y Gobernanza,” en *Debating Governance: Authority, Steering, and Democracy*, ed. Jon Pierre (Oxford: Oxford University Press, 2000), 13-35.

La gobernanza internacional utiliza el concepto de “gobernanza sin gobierno” en el campo de las relaciones y los regímenes internacionales. Se basa en el hecho, ampliamente reconocido, de que muchos temas globales e internacionales, como el calentamiento global, comercio internacional, control de armas, y normas internacionales, en muchas áreas los países no pueden resolverlos por sí solos. La internalización de la gobernanza, llevada a cabo por acuerdos y poderosas agencias intergubernamentales, como el Fondo Monetario Internacional, la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial, y las crecientes operaciones privadas del G8 y “la retirada del Estado,” plantea importantes cuestiones sobre quién y cómo controla a estos actores internacionales supraestatales, y cómo estos limitan el poder y la capacidad de la democracia.

La buena gobernanza ganó terreno primeramente en el área del desarrollo económico y social. Ampliamente apoyada por los países occidentales y promovida a través del poder de agencias internacionales, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, con una especie de conjunto de condiciones económicas y socio-políticas para sus préstamos, “gobernanza” es un concepto basado en la idea de que no es posible una gestión económica eficaz, y un ambiente social estable, sin la plena aplicación de los principios democráticos y de mercado. El concepto tiene en cuenta el hecho de que desarrollo no es sólo la creación de mercados y la promoción de inversiones y de firmes políticas macroeconómicas, sino que también las instituciones estatales y sociales, leyes y reglamentos, valores humanos y ciudadanos, son importantes. De esta manera, el “buen gobierno,” como concepto, significa una eficaz estructura política que lleve a operaciones económicas privadas, regímenes estables (no necesariamente democráticos), imperio de la ley, administración estatal y sociedad civil (real) eficaz. Como estrategia, apunta a desarrollar una versión de la arquitectura social liberal, con una clara separación entre el Estado limitado y, en la medida de lo posible, la autorregulación de la sociedad y la economía de mercado. Definir los principios de “buena gobernanza” es difícil y a menudo polémico, pero hay una lista de principios en torno a la cual podría haber acuerdo, incluso más allá de las democracias liberales. Dicho acuerdo se basa en parte en el considerable trabajo realizado por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas sobre el derecho internacional y los derechos humanos ⁸:

- Participación – Tanto hombres como mujeres deben tener voz en la toma de decisiones, directamente o por medio de instituciones legales que los representen. Una participación amplia se fomenta sobre la libertad de asociación y expresión, así como sobre las aptitudes para participar de manera constructiva.

⁸ United Nations Development Program (UNDP), *Governance and Sustainable Human Development* (1997). Estos principios, con ligeras variaciones, aparecen en muchos otros documentos UNDP. Ver, por ejemplo, *UNDP and Governance: Experiences and Lessons Learned*, <http://mirror.undp.org/magnet/docs/gov/Lessons1.htm>.

- Orientación del consenso – Entre diferentes intereses, la buena gobernanza media entre estas diferencias para lograr un amplio consenso en interés del grupo y, cuando es posible, sobre políticas y procedimientos.
- Visión estratégica – Los líderes y el pueblo tienen una perspectiva amplia y a largo plazo sobre la buena gobernanza y el desarrollo humano, junto con un sentido de lo que se necesita para ese desarrollo. También hay una comprensión de las complejidades históricas, culturales y sociales en los que se basa esa perspectiva.
- Capacidad de respuesta – Las instituciones tratan de servir a todos los interesados y, correspondientemente, de implementar los procedimientos.
- Eficacia y eficiencia – Los procesos y las instituciones producen resultados que satisfacen las necesidades, al tiempo que hacen el mejor uso de los recursos.
- Fiscalización – Los responsables de la toma de decisiones en el gobierno, sector privado y organizaciones civiles son responsables ante el pueblo, así como ante las instituciones afectadas. Esta fiscalización varía en función de la organización y de si la decisión es interna o externa.
- Transparencia – Se basa en el libre flujo de información. Los interesados tienen acceso directo a los procesos, instituciones e información, y existe suficiente información disponible para la comprensión y el control de su actividad.
- Equidad – Todas las personas tienen la posibilidad de mejorar o mantener su bienestar.
- Imperio de la Ley – Los marcos legales deben ser justos y aplicados con imparcialidad, particularmente las leyes sobre derechos humanos.

Como se mencionó anteriormente, la política de defensa se formula y aplica no sólo por la organización de defensa per se, sino también por una variedad de otros sectores gubernamentales y actores sociales. Correspondientemente, la cuestión de la gobernanza se puede examinar en dos niveles.

A nivel nacional, la gobernanza tiene relación con el modo en que otros actores, como agencias estatales, administración local, organizaciones de la sociedad civil, empresas, y otros, pueden jugar un papel en el proceso de elaboración y aplicación de las decisiones de política de defensa, en particular cuando las decisiones son sobre asuntos de interés público.

En el ámbito de la institución de defensa, se puede hablar de gobernanza organizativa o gobernanza en el “espacio organizativo.” Comprende las actividades del Ministerio de Defensa de las que habitualmente informa al Gobierno, al Presidente (cuando este puesto incluye la función de comandante supremo de las fuerzas armadas), y al Parlamento (o “la junta directiva”).

Para resumir la discusión sobre la “governabilidad” como concepto, podemos aceptar la siguiente definición, vista a menudo como universalmente aplicable a cada uno de los arriba mencionados cinco tipos de gobierno:

Gobernanza es la interacción entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejercen el poder y las responsabilidades, cómo se toman las decisiones, y cómo los ciudadanos u otras partes interesadas tienen voz y voto. Fundamentalmente, se trata de poder, relaciones y fiscalización: quién tiene influencia, quién decide y cómo se fiscaliza a quienes toman las decisiones.⁹

Gestión y “Gestión de la Defensa”

El término “gestión,” ha sido y es utilizado históricamente de distintos modos. Puede referirse a las muchas decisiones necesarias para que funcionen un producto complejo o una organización sin ánimo de lucro, una agencia estatal o una unidad administrativa local. Este es un tipo de enfoque descriptivo para explicar la gestión como el proceso y los trabajos que realizan los gerentes y los supervisores. Por otra parte, la gestión se podría aplicar con el fin de dirigir al personal para lograr un objetivo particular con los mínimos recursos y en el menor tiempo posible. Podemos utilizar “gestión” también para referirnos a una ciencia del conocimiento que ha reunido los enfoques basados en la teoría política, económica, sociológica, psicológica o antropológica y filosófica, para crear un enfoque sistemático (teoría) de cómo se podrían lograr objetivos concretos mediante actos fijados “científicamente” (estrategia, política), creando y utilizando organizaciones adecuadas y utilizando recursos concretos (limitados).

Las raíces de la administración moderna se encuentran tanto en la administración como en los negocios, lo que debe ser el punto de referencia cuando se adaptan principios y prácticas de gestión a otras áreas de la actividad pública, privada o personal. “Padres” de la gestión como Henri Fayol, Max Weber, y Chester Bernard se han centrado en organizaciones íntegras, mientras otros como Frederick W. Taylor, Henry Gantt, y Lillian y Frank Gilbreth, en el aumento de la productividad.¹⁰ Ambos sentidos de estos primeros estudios de la gestión incluían investigación y trabajo aplicados, y crearon las llamadas teoría administrativa y gestión científica como la columna vertebral de la teoría de gestión clásica. La teoría administrativa enfatizaba las funciones de gestión, e intentó generar principios administrativos amplios que sirvieran de guía para la racionalización de las actividades de la organización. Taylor y sus seguidores, por otro lado, insistieron en que era posible analizar científicamente las tareas realizadas por cada trabajador, con el fin de descubrir los procedimientos que produjeran el máximo rendimiento, con el mínimo aporte de energía de energía y de recursos.

⁹ *Ibíd.*

¹⁰ Frederick W. Taylor, *Principles of Scientific Management* (New York, NY: Harper & Brothers, 1911).

En base a los puntos de vista clásicos sobre la gestión, las teorías contemporáneas tienden a explicar y a ayudar a entender la naturaleza, rápidamente cambiante, de los ambientes organizativos actuales.

La teoría de la contingencia afirma que cuando los gestores toman una decisión, deben tener en cuenta todos los aspectos de la situación del momento y actuar sobre los que son clave en esa situación. Básicamente, éste es el enfoque “depende.” Por ejemplo, el esfuerzo constante en identificar el mejor liderazgo, o modelo de gestión, podría concluir normalmente en que depende de la situación. Si uno es jefe de tropas en combate, un estilo autocrático podría ser el mejor. Si se dirige un hospital o una universidad, se podría recomendar un estilo de liderazgo más participativo y permisivo.

La teoría de sistemas ha tenido un efecto significativo sobre la ciencia de la gestión y la comprensión de las organizaciones. Un “sistema” es una colección de piezas unidas para lograr un objetivo general. Si se elimina o cambia una parte del sistema, la naturaleza del sistema cambia también. Un sistema puede ser visto como ingresos, procesos, productos y resultados. Los sistemas comparten retroalimentación entre cada uno de estos cuatro aspectos. En una organización, los inputs incluyen recursos como materias primas, dinero, tecnologías y personal. Estos inputs pasan por un proceso en el que se les planifica, organiza, estimula y controla para alcanzar los objetivos de la organización. Se obtienen productos, como las capacidades de la fuerza. Una mejor calidad de vida o la situación de la seguridad nacional serían resultados. Un *feedback* sería la información proveniente de los ciudadanos o la percepción de la gente sobre la seguridad proporcionada por el Estado. Este marco general es válido para cualquier sistema, incluyendo a los subsistemas (departamentos, programas, etc.) de toda la organización.

La teoría de la complejidad admite que los sucesos en una organización y en su entorno rara vez se controlan, ya que, con el tiempo, los sistemas se vuelven más complejos. En esta evolución devienen también más inestables (o susceptibles a influencias de efectos catastróficos), y consecuentemente han de emplear más energías para mantener esa complejidad. A medida que gastan más energía necesitan una mayor estructura para mantener la estabilidad. Esta tendencia continua hasta que el sistema se rompe, se asocia con otro sistema complejo, o se derrumba completamente.

Para el propósito de este libro, la gestión se puede analizar como un proceso de planificación, organización y dotación del personal, dirección, y control de las actividades de una organización, de manera sistemática para alcanzar un objetivo (institucional) común. Es tanto un método científico como el arte de fortalecer al personal y crear una organización más eficaz y eficiente de lo que hubiera sido sin la gestión y los gestores (ministros, directores, mandos). Consecuentemente, los cuatro pilares de la gestión son: planeamiento, organización y dotación del personal, dirección y mando, y supervisión y control. Estas funciones son generales, sin importar si el director gestiona una tienda de calzados, un departamento, o un ala de caza.

La planificación es la selección y el ordenamiento secuencial de las tareas necesarias para lograr el objetivo de la organización. Los planes podrían ser estratégicos, a largo o corto plazo, elaborados o de contingencia. El plan explica el objetivo y los enfoques (estrategias, políticas, principios) y es la base de las decisiones sobre organización y personal.

La organización y la gestión de personal consisten en la asignación y coordinación de funciones, tareas y deberes a realizar por las unidades o por los miembros de una organización, y la distribución entre ellos de los recursos necesarios para lograr un objetivo en un determinado plazo. Incluye el proceso de reclutamiento, selección, formación, ubicación y promoción del personal, de acuerdo con sus roles y con las tareas que desee. La calidad del personal y la forma en que se organiza determina el estilo de dirección.

Dirigir y liderar es el proceso de estimular, guiar, e influir sobre el personal en el camino hacia la consecución del objetivo común. La dirección requiere sentido y habilidades de organización, y capacidad de liderazgo para motivar a los seguidores mediante un ambiente de trabajo agradable. La dirección podría ser eficaz hasta el último momento para alcanzar el objetivo común si se complementa con supervisión y control, de forma sistemática.

Seguimiento y control son las acciones que un gestor (jefe) lleva a cabo para asegurar que todas sus unidades progresan hacia el objetivo de forma coordinada. En otras palabras, el control se utiliza para asegurar que cuando el éxito de una unidad en la consecución de su objetivo dependa de una acción realizada por otra unidad, esta acción se lleve a cabo.

Estos puntos de vista conceptuales básicos, teorías, principios y funciones de la gestión son aplicables a una organización de defensa. Obviamente, el origen del término "gestión de la defensa" tiene sus raíces en la idea de que la organización de defensa es una gran institución, compleja y con múltiples facetas, como cualquier otra empresa gubernamental o una gran compañía.

Toda gran organización necesita un planeamiento, llevado a cabo por el director. De un modo u otro él decide cómo funcionará la empresa y lo que hará durante un período de tiempo. En otras palabras, el director establece los objetivos hacia los que él y sus subordinados dirigirán sus trabajos. La gran diferencia entre la planificación industrial y la militar es que todos los planes militares para la guerra son eventuales, al menos en tiempos de paz; se orientan a posibles objetivos que se activarán sólo en guerra. El planificador industrial, por otro lado, se prepara para operaciones reales que con seguridad tendrán lugar el siguiente año, o tal vez uno o dos años más tarde. El planeamiento de la defensa, que organiza la preparación general para la guerra, se acerca más a la planificación industrial, porque su objetivo es preparar soldados y material en la proporción correcta, si bien lo es para una eventualidad.

Cada director crea, mantiene, organiza y dota de personal a su organización. Un director debe decidir cuál es la combinación de recursos más económica que permita alcanzar los objetivos previstos. Lo mismo es aplicable a la visión y al concepto de las operaciones de un mando militar. Ambos lo hacen para facilitar el control de los individuos y de las unidades en su labor hacia el logro de los objetivos previstos.

Gestores y mandos utilizan distintas aptitudes e instrumentos para aumentar su motivación y estimulación física y psicológica, que, durante una misión de combate, les podría llevar al autosacrificio. Los instrumentos son totalmente distintos, pero el efecto en la consecución de los objetivos es similar.

El seguimiento y control de los resultados da al director y al comandante una idea de la eficacia y eficiencia de sus decisiones, y de las correcciones necesarias en los planes originales. Ya sea de mercado o administrativa, la estrategia de control debe proporcionar tanto a los directores como a los comandantes la información pertinente, oportuna y fiable sobre los progresos y los cambios en el entorno interno y externo que puedan requerir medidas correctivas, o una estrategia totalmente nueva.

No obstante, la organización de la defensa difiere en algunos aspectos concretos, y la intención de aplicar prácticas de negocios y técnicas administrativas extraídas de ejemplos generales se debe analizar con cuidado. No se trata de buscar argumentos artificiales con el fin de hacer de la defensa un caso particular. Al mismo tiempo, un concepto de gestión distinto no puede, ni debe, en el entorno democrático nacional, ser apartado de los enfoques de gestión de otras empresas públicas y comerciales.

Las relaciones entre civiles y militares, entre otros factores, distinguen la formulación de políticas y la gestión de la defensa de otras políticas públicas y de otros modelos de gestión. Podría decirse que el modelo de relaciones cívico-militares en un país tiene un impacto decisivo en la organización de la defensa y en su gobernanza, gestión, o mando y control. La naturaleza única de las fuerzas armadas, o lo que Samuel Huntington señaló como su "imperativo funcional," se ve a veces como un obstáculo para la aplicación de los principios y prácticas de otras materias, como la gestión, administración, liderazgo, etc. Autorizados investigadores de la administración pública y de la gestión, apuntan que las aplicaciones de los modernos puntos de vista conceptuales acerca de las disciplinas en rápido desarrollo, a la política de defensa, "... aparecen a menudo para al final no alcanzar las expectativas."¹¹

Richard Kohn concluye que hoy día el control civil de los militares presenta dos tipos de desafíos: para las democracias maduras con experiencia de un fuerte control civil, y de una defensa enfocada al exterior, la prueba es si los civiles tienen autoridad en la política de defensa y en la toma de decisiones. Los civiles se pueden enfrentar a gran-

¹¹ Jason Dempsey, Jay Parker, y Thomas Sherlock, "Introduction to Civil-Military Symposium: Public Administration and Management," *Public Administration and Management* 10, no. 2 (2005): 57-60.

des obstáculos en el ejercicio de su autoridad si los militares gozan de prestigio, disponen de una buena capacidad administrativa, temen que su operatividad pueda estar en riesgo, o dudan del liderazgo civil.¹²

Las democracias de reciente aparición, con poca experiencia en la combinación de gobierno popular y control civil, se enfrentan a un reto aún mayor: asegurar que los militares no tratarán de derrocar al gobierno electo, o de desafiar a la autoridad civil. Así, la principal prioridad es asentar una tradición de control civil para desarrollar un sistema sólido de neutralidad política en la institución militar, y prevenir o impedir de forma permanente la posibilidad de una intervención militar en la vida política.

Continuando con sus deliberaciones, Kohn argumenta que la tarea de crear una institución de defensa moderna es establecer y mantener el control civil en la formulación y aplicación de la política de seguridad nacional. Para las nuevas democracias el reto es aún mayor; en el intento de imponer su autoridad sobre los asuntos militares, los civiles se arriesgan a provocar la desobediencia de los militares y, si no hay apoyo público, tal vez incluso la intervención militar.

Las dificultades en la aplicación de conceptos, teorías y prácticas del mundo civil a la defensa se moderan ante el hecho de que la guerra, como afirmó Clausewitz y confirmó la reciente experiencia en Yugoslavia, Afganistán, Irak y Chechenia, “tiene su propia gramática.” Las sociedades modernas y postmodernas han desarrollado una amplia comprensión, y prácticas políticas, en la toma de decisiones sobre seguridad nacional, en las que defensa y política militar son consideradas un componente principal de la política de seguridad.¹³ Incluyen administración y organización (creación de un Ministerio de Defensa), legislación (inclusión de leyes de defensa), control parlamentario (creación de un comité de defensa), transparencia y fiscalización (aumento de la capacidad de la sociedad civil en temas de defensa), y nombramiento de civiles en instituciones de defensa, etc. En ese entorno, la formulación, articulación y balance estratégico de la seguridad nacional y de los intereses de la defensa, la distribución de roles, y de los recursos entre los objetivos establecidos, y las organizaciones del sector de seguridad, son responsabilidad de los líderes políticos civiles y no un ámbito exclusivo de los militares.

En ese papel, los líderes civiles emplean métodos de “dirección política,” “gestión administrativa y organizativa,” “liderazgo estratégico y político,” “gestión de recursos,” “*feedback* y control,” etc. En ese marco, los militares utilizan términos como “trabajo del personal” (que es distinto de “trabajo administrativo”), “mando y control” (que es diferente de *feedback*), y “valor y liderazgo militar” (que no coincide con los principios morales y sociales, y el pluralismo basado en el liderazgo político). Un excelente ejemplo

¹² Richard H. Kohn, “An Essay on Civilian Control of the Military,” *American Diplomacy* 2, no. 1 (1997), www.unc.edu/depts/diplomat/AD_Issues/amdipl_3/kohn.html.

¹³ Sin embargo, salvo raras excepciones, difícilmente es ese el caso de otros componentes de la política de seguridad.

de este acoplamiento lo proporciona Peter Feaver, que afirma que “el desafío cívico-militar es la conciliación de un ejército lo suficientemente fuerte para hacer algo que los civiles les piden hacer, con una disciplina militar suficiente para hacer sólo lo que los civiles les autorizan a hacer.”¹⁴ La organización de la defensa (desde una perspectiva nacional o gubernamental), su dirección política y gestión operativa, la cadena de mando militar nacional, y el liderazgo en defensa deben reflejar estas particularidades para evitar el deterioro de las relaciones entre civiles y militares como dos grupos mutuamente excluyentes y contradictorios. En cualquier caso, reconocer el papel fundamental de las relaciones cívico-militares es crítico para el diseño y la gestión de las instituciones de defensa.

Explicando estas consideraciones, es importante aclarar lo que el “ministerio” (o “departamento”) de defensa debe hacer. En países con un poder legislativo elegido libremente, la institución de defensa es ante todo un organismo gubernamental a través del cual los ejecutivos electos emiten directrices, instrucciones y órdenes a los militares. En segundo lugar, también es un cuartel general operativo donde estas directrices se transforman en planes operativos, y en los requisitos correspondientes para la financiación de recursos humanos y materiales, legislación y otras formas de apoyo. Por último, el ministerio debe ser la “administración central” de la defensa nacional, en general, tratando en detalle el personal, finanzas, logística, adquisiciones, formación, apoyo social e infraestructura de las fuerzas armadas.

Con todas estas funciones en mente, existe la necesidad de una idea adecuada sobre cómo organizar y hacer funcionar un Ministerio de Defensa. Hay tres áreas distintas, *dirección política*, *mando de operaciones* y todo lo demás, que se puede concretar como el área de gestión de la defensa. Estas se deben coordinar, pero requieren una conceptualización separada, competencias profesionales muy distintas, capacidad de liderazgo, y equipos, y basadas en normas y prácticas diferentes. No es posible llevar a cabo las tres funciones básicas usando una única matriz conceptual y de procedimientos. El objetivo de proveer a la nación con una organización de defensa eficaz, transparente y fiscalizable hace hincapié en la buena organización y en la adecuada conceptualización de las operaciones en cada una de esas áreas.

Se sugiere ver una institución de defensa como “una gran organización comercial” que se puede llevar perfectamente como una empresa. Como concepto, supone implantar un “concepto total de gestión de la defensa” basado en conceptos y prácticas en uso en importantes organizaciones industriales, agrupadas en líneas funcionales. Realmente, un análisis detallado del “producto de la defensa” desde un punto de vista político, sociológico, y psicológico, no aporta referencias útiles. Productos de defensa no

¹⁴ Peter D. Feaver, “The Civil-Military Problematique: Huntington, Janowitz, and the Question of Civilian Control,” *Armed Forces and Society* 23, no. 2 (Winter 1996): 149-178.

son sólo las capacidades de combate de las fuerzas armadas,¹⁵ sino también un sentido público y político de la seguridad, la situación internacional del país, el carácter nacional en general y su predisposición hacia los de otros países, el sentido colectivo de democracia y gobernanza democrática, etc. Reunir tal conjunto de requisito supone un enfoque complejo y distinto de la organización y el funcionamiento de la defensa.

Se puede concluir que, aunque las modernas teorías y prácticas de gestión pueden ser útiles en la búsqueda de explicaciones generales y de reflexiones orientativas para organizar y evaluar la actuación de las instituciones de defensa, la aplicación de técnicas de gestión deberá limitarse a actividades ajenas a la dirección política y el mando de las operaciones, como son las de recursos humanos, financiera, y del ciclo de vida de los sistemas de armas, abastecimiento de materiales y de servicios, instalaciones militares y del ciclo de vida de bienes raíces, así como la de programa y de riesgos. La aportación conjunta de la gestión moderna es vital para el éxito de las iniciativas de transformación de la defensa.

Administración Pública

La característica principal del concepto de la administración pública es el papel de la sociedad civil en el proceso de gobierno. Como es sabido, la sociedad civil sólo puede existir en un entorno político democrático liberal. Por tanto, la aplicación del concepto de administración pública en su forma original sólo es posible si existe una sociedad civil suficientemente madura y consolidada, y con la voluntad y la capacidad de influir en el gobierno y en el proceso de la gobernanza. Los poderes en el gobierno, por otro lado, son suficientemente maduros y entienden que la involucración de la sociedad civil aporta más poder y permanencia al gobierno, y no lo erosionan. Woodrow Wilson, uno de los padres del llamado pensamiento progresista, y 28º presidente de los Estados Unidos, cuestionó el nivel apropiado de la participación ciudadana en las decisiones del gobierno en su artículo de 1887 titulado *El estudio de la Administración*. Describió el problema como “¿Qué parte ocupará la opinión pública en la conducción de la administración pública?” Su respuesta fue que jugará el papel de crítico autorizado. Wilson no cuestionó el derecho del público a influir en la administración; más bien, la cuestión era cómo mantener la participación pública.

Max Weber, reconocido como el padre de la sociología moderna, escribió sobre el tipo ideal de esta forma de organización, mientras analizaba los fenómenos de la burocracia administrativa. La burocracia de Weber se basa en los principios de áreas jurisdiccionales fijas, oficinas jerarquizadas, y niveles de autoridad escalonados. La estructura de la burocracia es permanente y posee las siguientes características: promoción basada en el mérito; tenencia de empleo seguro; estructura piramidal; autoridad en

¹⁵ Todor Tagarev, “Methodology for Defence and Force Planning,” en *Methodology and Scenarios for Defence Planning* (Sofia: Military Publishing House, 2007): 179-207.

puestos supervisores; y un sistema de reglas explícitas. La burocracia de Weber supone que una persona trabaja en su ruta ascendente desde la base de la estructura piramidal hacia la cima, ganando autoridad y mejorando su salario por el camino. La teoría de Weber sobre la burocracia aún se mantiene hoy día. Sin embargo, su noción de “unidad de mando” (todas las órdenes vienen del siguiente individuo de la línea) ha sido criticada.¹⁶

El famoso erudito y escritor Peter F. Drucker cree que el concepto de la administración pública deriva del de gestión.¹⁷ Tal como argumenta, después de la Gran Depresión la gente estaba enfadada con todos los directores de empresas que no lograron superar el reto de desarrollar industrias con rapidez, y que permitieron una catástrofe económica y social que tuvo repercusiones globales. Para evitar actitudes negativas hacia directores de asuntos y servicios públicos, se les distinguió de los directores de empresa implicados mediante la introducción del concepto de administración pública.¹⁸ Uno de los objetivos principales de esta nueva disciplina fue el de diferenciar claramente el funcionamiento del sector público, tanto del proceso político como de las prácticas empresariales.

De hecho, los eruditos se centran tradicionalmente en áreas de la administración pública, como la teoría de la organización clásica, la dicotomía de Wilson entre política y administración, el federalismo, y la gestión de personal. Recientemente, el campo de la administración pública se ha ampliado con una variedad de temas modernos, como análisis político, economía de la gestión pública, teoría de la motivación, liderazgo, ética, teoría de la toma de decisiones, gestión de conflictos, eficacia y eficiencia, presupuesto, fiscalización por parte del pueblo, y representatividad del mismo, relaciones intergubernamentales y gestión de recursos humanos. El hecho de que la administración pública derive de una amplia gama de disciplinas como la psicología, economía, ciencia política, teoría de la organización y derecho administrativo, indica que no existe “la mejor manera de gobernar.” Esto no quiere decir que las cuestiones y los problemas de la administra-

¹⁶ Para Luther Gulick, la división del trabajo supervisado por subordinados en una cadena de mando es una forma de ser más eficaz. Cree que “la división del trabajo es la base de la organización; realmente la razón de la organización.” Gerald Garvey razona que el tema central en la teoría organizativa clásica es la ubicación de autoridad y de conocimiento experto dentro de la organización. Realmente, mucha de la literatura contemporánea se centra en las ventajas de poner autoridad en manos de un jefe, en contra de la distribución de ese poder en la línea del personal, y el riesgo que acompaña a ese poder – citas de Gerald Garvey, ed., *Public Administration: The Profession and the Practice* (New York, NY: St. Martin's Press, 1997).

¹⁷ Realmente, el hombre se ha interesado por el campo conocido hoy como administración pública desde un tiempo anterior a *La República* de Platón, en la que Platón discute asuntos administrativos de gobierno.

¹⁸ Peter F. Drucker, *Management Challenges for the 21st Century* (London: Butterworth-Heinemann, 1999).

ción pública ya no sean relevantes; de hecho, son tan importantes hoy como lo fueron más de cien años atrás.

La diferenciación entre gobernanza política y funcionamiento de los órganos de gestión en interés de la sociedad civil, sirve como elemento central de amplios conceptos y prácticas de la gestión pública moderna. En un reciente libro, Anthony Bertelli y Laurence Lynn resumen la experiencia y los hallazgos teóricos en textos importantes sobre la gestión pública, y concluyen que “revelan un proceso de razonamiento profesional que explora las interrelaciones entre valores democráticos; los peligros de una burocracia incontrolada, políticamente corrupta o irresponsable, la corruptibilidad del proceso legislativo, las impresiones de un control popular de la administración, y las dificultades para el diseño de organismos judiciales y ejecutivos que equilibren la capacidad y el control de una forma constitucionalmente apropiada.”¹⁹

La dicotomía política-administración está en el centro del debate público sobre conceptos y teoría de la administración. La premisa es que política y administración sirven a propósitos distintos. Hay una clara distinción entre políticos electos autorizados a gobernar por la sociedad, y la administración basada en expertos que tiene en la práctica, si no por ley, el doble papel de apoyar a los órganos de gobierno, y de defender los intereses de la sociedad del voluntarismo político. El objetivo básico de los políticos es generar ideas, fijar paquetes de objetivos públicos, y decidir sobre recursos, actividades y legislación, a fin de transformar las ideas en realidades. El de los administradores públicos es aportar expertos neutrales en apoyo del diseño e implementación de las decisiones políticas. En esta visión de la dicotomía, “la administración está fuera de la esfera propia de la política.”²⁰ En la interacción entre estos dos bloques, los políticos deben diseñar y orientar la gestión pública tanto como puedan. Por otro lado, los administradores deben ser expertos en la materia, neutrales cuando aportan sus conocimientos, y organizados en una jerarquía profesional, distinta de la del nivel político, pero bajo control y liderazgo político.²¹

Aplicado a las instituciones de defensa, el concepto de administración pública debe reflejar el hecho de que, además de políticos y gestores, también los cuerpos de militares profesionales entran en juego. Estas tres partes forman el “triángulo mortal” de la organización de defensa. El lugar de la dirección política (electa) en la cumbre parece es-

¹⁹ Anthony M. Bertelli y Laurence E. Lynn, Jr., *Madison's Managers: Public Administration and the Constitution* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2006).

²⁰ Tansu Demir and Ronald C. Nyhan, “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice,” *Public Administration Review* 68, no. 1 (January-February 2008): 81-96.

²¹ Gary Miller, “Above Politics: Credible Commitment and Efficiency in the Design of Public Agencies,” *Journal of Public Administration Research and Theory* 10, no. 2 (2000): 289-328, citadas por Tansu Demir y Ronald Nyhan, *ibid.*

tar claro, pero también esto es cuestionado como muestra la experiencia de algunos países. Los hay que aplican el “tipo prusiano” de una mayor organización militar, un “Estado Mayor” subordinado directamente, o al menos de manera informal, al jefe de estado y no al ministro de defensa. El papel de la administración en este modelo también se cuestiona en base a que presumiblemente es el Estado Mayor General, y no la administración, quien posee los conocimientos sobre defensa. Al Estado Mayor General le interesa ser el único órgano de representación que asesore a los políticos sobre la defensa, y rendir cuentas ante el menor número posible de niveles jerárquicos del estado (no, al menos, ante la administración de la defensa). Este paralelismo es inevitable, aún teniendo el ministro el control formal de la cúpula militar. Surgen muchas cuestiones relativas tanto a las relaciones cívico-militares como a la eficacia de la institución de la defensa. Las principales son:

- La falta de mecanismos internos para conseguir el equilibrio entre las prioridades de los jefes militares y las del ministro de defensa (en caso de desacuerdo, la decisión final la toma el primer ministro, o el presidente)
- Una sola fuente de conocimiento (“¿quién sabe más de defensa que el jefe militar?”) y la consiguiente falta de alternativas
- Una capacidad limitada para un control civil eficaz (en la práctica, sólo el ministro en persona tiene el control)
- Cuarteles generales con demasiado personal, con una considerable duplicación de estructuras y funciones
- Imposibilidad de aplicar métodos de gestión y técnicas modernas (el Estado Mayor trabaja como personal militar, aún cuando realice funciones puramente administrativas).

La solución alternativa para la organización es aplicar el concepto denominado “ministerio de defensa integrado.” Se basa en el supuesto de que el mando estratégico de las fuerzas armadas, en paz y en guerra, es una figura política, por lo general el presidente y / o el ministro de defensa, no un alto mando militar. El papel del mando militar es asesorar a los políticos y organizar la aplicación de sus decisiones en las fuerzas armadas, es decir, no tiene autoridad de mando directo. En este caso, el cuartel general se establece como “cuartel general conjunto,” y aporta el equilibrio mediante la igualdad de dos puestos de alto nivel, el mando militar y el administrador civil de alto nivel. En caso de divergencia entre los expertos civiles y militares, el árbitro es el ministro de defensa. El nivel más alto de la organización de defensa es conjunto; departamentos con personal civil y militar dan como resultado experiencia y asesoramiento basados en el consenso.

En cualquier caso, hay una cuestión importante sobre la distinción entre los líderes políticos electos y los gestores profesionales civiles y militares: ¿puede el personal pro-

fesional ayudar a los políticos en la formulación e implementación de la política de defensa sin poner en peligro su identidad como gestores, en virtud del valor de la eficiencia?. Funcionarios profesionales y personal militar de alto nivel juegan un único rol en un sistema político democrático. Operan en la conjunción entre el mundo político y el administrativo (más el mando operativo en el caso de la defensa) y determinan tanto el modo en que opera la democracia en favor del interés público, como la eficacia de la política de defensa en la provisión de “productos de defensa” ante los limitados recursos nacionales dedicados a la misma. A pesar del deseo de estos directores y mandos de hacer simplemente su trabajo, no pueden evitar el hecho de que sus roles los coloca en un escenario muy importante, lo que asegura un continuo control de sus funciones, responsabilidades y valores, mientras atienden las necesidades de los políticos, que operan en un entorno aún más exigente.²²

Para resolver la dicotomía entre funciones políticas y administrativas, algunos países colocan políticos en la estructura administrativa del Ministerio de Defensa. Por lo general se trata de directores o jefes de departamentos de gran importancia para la formulación y aplicación de la política de defensa. Normalmente, sus puestos se definen explícitamente en un documento normativo. Esto es necesario para evitar posibles intentos de politización de la administración de la defensa. En algunos casos, la norma legal define el número de funcionarios que el ministro puede asignar en base a criterios políticos. Varios gobiernos señalan la necesidad de un enfoque flexible, particularmente en áreas como la cooperación militar internacional, la política y el planeamiento de la defensa, y la gestión de recursos. Los nombramientos políticos entran en vigor con el del ministro y pueden dejarlos cuando se produzca su cese sin problemas de derechos laborales. En cualquier caso, la inclusión de “nombramientos políticos” requiere una regulación legislativa concreta.

Liderazgo

La institución de defensa es quizá la única entre las agencias gubernamentales que sin duda depende del liderazgo. En la elaboración de un concepto de gestión integral de la defensa es importante la diferencia entre dirección y liderazgo. En defensa, un liderazgo fuerte y carismático puede superar la mayoría de las deficiencias de gestión, lo que es poco habitual en grandes organizaciones comerciales. Los líderes consiguen organizaciones y personal para el cambio. Como dice Michael Maccoby, la dirección es una fun-

²² Cuestiones presentadas por el profesor (Department of Public Administration, University of Kansas) y alcalde John Nalbandian, “Reflections of a ‘Pracademic’ on the Logic of Politics and Administration,” *Public Administration Review* 54, no. 6 (November-December 1994): 531-536.

ción que se debe ejercer en cualquier negocio, mientras que el liderazgo es una relación entre el líder y el liderado capaz de impulsar una organización.²³

Conforme al saber actual, los directores son básicamente administradores, diseñan los planes, fijan los presupuestos, controlan los resultados y evalúan los progresos. En las grandes organizaciones, la función de dirección realmente la ejercen varios directores a distintos niveles; no es necesario que todas las funciones las realicen las mismas personas. Quiere esto decir que el equipo de directores, más que cualquiera de ellos individualmente, es lo más importante para el éxito de la organización. Además, mientras algunas funciones las puede realizar el equipo (departamento, sector, unidad de producción), otras se pueden delegar en directores concretos, dando así libertad al equipo para que haga lo que ellos ven como su trabajo principal; a saber, un equipo de diseñadores puede delegar la administración en un director. En este contexto, el director es un líder únicamente en el sentido de que el personal ha de seguir sus instrucciones relativas a una función determinada.

LIDERAZGO	DIRECCIÓN
El liderazgo es una relación integradora	Los directores sólo dirigen forzando al personal a seguir sus indicaciones
Los líderes ponen pasión y despiertan pasiones organizando el personal	El director emplea un método formal, racional, de organización del personal
Los líderes piensan en la innovación	Los directores piensan en el crecimiento
Los líderes siguen su propia intuición, lo que puede beneficiar a la institución de defensa	Los directores actúan "según las normas" y procedimientos de los organismos
Las instituciones son a menudo más leales a un líder que a un director	Cuando un nuevo líder se dedica a hacer cambios, puede surgir un conflicto con los gestores tradicionales
Al líder le siguen sus subordinados	El director supervisa
El líder piensa que la organización podría funcionar mejor	Un director conoce cómo funciona cada nivel del sistema

Figura 1: Diferencias Clave entre Liderazgo y Dirección.

²³ Michael Maccoby, "Understanding the Difference between Management and Leadership," *Research Technology Management* 43, no. 1 (January-February 2000): 57-59.

En defensa, el liderazgo tiene importancia estratégica. Su papel no sólo es crear una perspectiva honrada con vistas al futuro de la defensa nacional, de las fuerzas armadas y del pueblo en la defensa, formular una estrategia creíble, proponer una organización adecuada para ejecutar la estrategia y dotar a esta organización de los recursos necesarios, sino también identificar talentos (personas capaces de realizar las principales tareas), motivar a las personas para que trabajen de forma productiva e innovadora, dirigir la organización en todas las funciones de gestión y, en general, generar confianza y seguridad.

Mando y Control

El mando y control es tanto una herramienta como un mecanismo para conseguir resultados o beneficios concretos (por ejemplo, la realización de una misión militar). El Mando y control se centra en los esfuerzos de entidades (personas y unidades) y recursos hacia una tarea, un objetivo o una meta. Desde este punto de vista, en el campo de los conceptos, mando y control puede ser otro sinónimo de gestión. La similitud es obvia cuando la gestión se explica como un ejemplo del proceso general de toma de decisiones.

El glosario de la OTAN define “mando” como “la autoridad conferida a un miembro de las fuerzas armadas para la dirección, coordinación y control de fuerzas militares,” lo que se entiende incluye las correspondientes responsabilidades y actividades en el cumplimiento de las órdenes relativas a la ejecución de operaciones.²⁴ Asimismo, el *DoD Dictionary of Military and Associated Terms* de E.E.U.U. define “Mando y Control,” como “el ejercicio de autoridad y dirección por un jefe debidamente nombrado sobre fuerzas asignadas y adjuntas en el cumplimiento de la misión...”²⁵

No obstante, ejércitos de distintos países tienen sus propias experiencias en la aplicación del mando y control (C2).²⁶ Por tanto, los expertos aconsejan no copiar a la OTAN, a los EE.UU., o a otra descripción o modelo de país, sino centrarse en comprender el paradigma y el potencial de un enfoque particular del mando y control, a fin de desarrollar un concepto aplicable a sus propias realidades. David S. Alberts y Richard E. Hayes presentan la filosofía del mando y control exactamente desde este punto de

²⁴ *NATO Glossary of Terms and Definitions*, AAP-6(2008) (NATO Standardization Agency, 1 April 2008).

²⁵ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Joint Chiefs of Staff, 12 April 2001, reformado el 30 de Mayo de 2008).

²⁶ Lectores interesados en la evolución de E.E.U.U. y de otros modelos y conceptos C2 pueden encontrar información útil en la página web del *Command and Control Research Program*, www.dodccrp.org.

vista.²⁷ Explican el mando y control a través del prisma de su aplicación potencialmente universal, y definen las siguientes funciones C2 como esenciales:

- Establecimiento del fin: Desde el punto de vista de mando, el fin puede definirse como una “concisa expresión del propósito de la operación y el estado final deseado. También puede incluir una valoración del comandante, de las intenciones del comandante adversario, y una evaluación de dónde y cuánto riesgo es aceptable durante la operación.”²⁸ En esta definición, “comandante” no se limita a un determinado nivel de mando o a la capacidad civil o militar del comandante. Fijar un fin adecuado no es suficiente, el comandante también ha de expresarlo apropiadamente para garantizar que el personal y/o los combatientes entiendan y compartan su propósito. El fin debe ajustarse también a la seguridad nacional global o a la estrategia de defensa nacional.
- Determinación de roles, responsabilidades y relaciones: Los conceptos tradicionales de mando y control suponen un conjunto de relaciones jerárquicas predefinidas que, generalmente, son rígidas. Pero no se puede asumir ni la existencia de una jerarquía ni la naturaleza estática de las relaciones y las funciones. Los roles, responsabilidades y relaciones pueden ser resultado de la autoorganización y cambiar también en función del tiempo y de las circunstancias. La determinación de los roles, responsabilidades y relaciones sirve para permitir, estimular y constreñir determinados tipos de comportamiento. Dentro de conceptos modernos, como la guerra centralizada en redes, la colaboración es uno de esos tipos de comportamiento. David Alberts y Richard Hayes proponen que las evaluaciones de calidad de la organización de defensa, a saber, la capacidad de un acuerdo concreto sobre las funciones, necesaria para cumplir las tareas previstas, responsabilidades, y relaciones, y su dinámica para realizar las funciones, deben tener en cuenta: 1) la totalidad de distribución de roles (¿son necesarios todos los roles y las responsabilidades asignadas?); 2) la existencia de las necesarias relaciones, y 3) si los designados conocen y comprenden lo que se espera de ellos (en el cumplimiento de sus roles). También son importantes los problemas de solapes y de carencias de roles.²⁹
- Fijación de normas y restricciones: En un sistema de mando y control hay que establecer un conjunto de reglas fijas y variables, así como de restricciones. Las reglas y restricciones que reflejan las costumbres culturales, sociales, y de conducta de un país, y las tradiciones de su institución de defensa, son fijas.

²⁷ David S. Alberts y Richard E. Hayes, *Understanding Command and Control* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006).

²⁸ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*.

²⁹ Alberts y Hayes, *Understanding Command and Control*, 41.

Las que reflejan la evolución de las misiones de defensa, entorno, doctrina, capacidades y reglas de enfrentamiento son variables. La medida en que se comprendan, acepten y sigan las reglas y limitaciones determina una de las facetas importantes de la calidad del mando y control.

- Seguimiento y evaluación de la situación y la evolución: Uno de los principios del rendimiento de defensa es que se basa en los primeros planes, que se han de desarrollar y ejecutar con posterioridad, tras un adecuado trabajo de organización y preparación. El conjunto de condiciones iniciales y de preparación está sujeto a cambios. Así, una parte integral de cualquier sistema de mando y control es cómo reconocer y ajustar los cambios. El seguimiento y evaluación de cualquier enfoque del mando y control deben abarcar toda la situación, su desarrollo y el proceso completo de planeamiento, preparación y ejecución de las misiones.
- Inspiración, motivación y generación de confianza: Estas tres funciones interrelacionadas, que se suelen asociar al liderazgo, determinan: 1) en qué medida está dispuesta a contribuir cada parte, y 2) la naturaleza de las interacciones que tienen lugar. Los efectos, el grado en que las partes se inspiran, motivan y confían entre ellas, y en que los resultados y los servicios obtenidos pueden afectar a las relaciones en virtud de la información, en el campo cognoscitivo y social. En cuanto a los objetos de confianza son variados, e incluyen personas, organizaciones y recopiladores de información, así como equipos y sistemas.³⁰
- Formación y educación: Todo sistema de mando y control, indefectiblemente, requiere conocimientos y aptitudes específicas producto de la educación y la formación. No quiere esto decir, por supuesto, que la introducción de tecnologías militares revolucionarias suponga formar a todos los soldados como ingenieros.
- Aprovechamiento: Los recursos disponibles constituyen un factor crítico a la hora de determinar la viabilidad de alcanzar los fines, y lo apropiado de las resoluciones de la organización. Cómo se distribuyen y utilizan los recursos debidamente es con frecuencia el factor determinante para conseguir o no los fines propuestos. La provisión de recursos se debe contemplar tanto desde una perspectiva institucional como desde la de la misión, y desde perspectivas a corto y largo plazo. La perspectiva a largo plazo está en relación con el desarrollo de las capacidades de defensa. El aprovisionamiento, en el contexto de misión, se centra casi siempre en el corto plazo, y trata de la asignación de los recursos y de mantener los esfuerzos operativos a lo largo del tiempo.

³⁰ *Ibíd*, 43-44.

David Alberts y Hayes Richard aportan pruebas de que estas funciones básicas están asociadas al mando y control. Las funciones se pueden cumplir de muchos modos diferentes. Las diferencias se reducen a la forma en que se establecen la autoridad y las relaciones, cómo se difunden las decisiones correctas, la naturaleza de los procesos afectados, cómo fluye la información y la difusión de concienciación. Concretar el modo de llevar a cabo estas funciones determina el enfoque particular del mando y control, y el modelo.

Hacia un Concepto de Gestión de la Defensa

La elaboración de un concepto coherente para la gestión de una institución de defensa está profundamente entroncada en la pregunta: ¿qué tiene de única la defensa nacional comparada con otras instituciones civiles nacionales? Hay respuestas en toda la gama de opciones teóricas y prácticas, desde “totalmente distinta,” “distinta sólo en algunos aspectos” a “totalmente civil.” Si nos centramos en el espectro democrático de la organización política de las sociedades, las respuestas dependen del sentido de liberalismo en cada sociedad. Las tres opciones se diferencian tanto de forma sutil como obvia.

En el primer caso, “totalmente distinta” podría significar una diferencia total de la defensa respecto de la administración pública, en términos de estatus legal, reglamentos, derechos humanos y ciudadanos, organización de sectores no militares, procedimientos para la asignación de recursos, transparencia y fiscalización.

En el segundo caso, “diferente sólo en algunos aspectos” significa que la sociedad y el estado disponen de un conjunto global de instrumentos para la seguridad nacional que, como sistema, están diseñados para satisfacer las demandas públicas de seguridad. Por tanto, la defensa se debe distinguir de otras instituciones civiles solamente en situaciones o asuntos extraordinarios.

El tercer caso, “completamente civil,” se ve normalmente en las democracias liberales maduras, donde una sociedad bien desarrollada ha establecido mecanismos completos de control y de compromiso objetivo y subjetivo sobre las instituciones del sector de seguridad. Un control civil poderoso y eficaz sitúa a las instituciones del estado, incluyendo la defensa nacional, en igualdad de condiciones.

En su reciente estudio, Tansu Demir y Nyhan Ronal sostienen que la dicotomía entre política y administración sigue influyendo en la administración pública, sobre todo porque muchos administradores aún preconizan la ética de la neutralidad en sus atribuciones para proteger su independencia de intromisiones políticas.³¹ Esto es particularmente importante en defensa, donde la disociación de los militares de la política no sólo es importante para la institución, sino incluso vital para la sociedad. En cualquier caso, en el desarrollo de una institución de defensa moderna debe encontrarse un modo de resolver

³¹ Demir y Nyhan, “The Politics-Administration Dichotomy: An Empirical Search for Correspondence between Theory and Practice,” 81.

la intensa relación entre las tres principales áreas funcionales de la defensa, política, administración y mando, con sus distintos propósitos. Se necesita una clara división de autoridad y trabajo entre políticos, directores y jefes, manteniendo la cohesión de la institución y la coordinación de todos los procesos organizativos. Esto es muy difícil y cada país decide su camino, basado en sus tradiciones históricas, desarrollo social y cultura administrativa.

Enfoque de los Sistemas Sociales

Un Ministerio de Defensa es una organización grande y muy compleja, independientemente del tamaño de las fuerzas armadas. Harold Leavitt los describe como un “conjunto vivo de sistemas interrelacionados desarrollados para realizar tareas complicadas.”³² Entender la moderna institución de defensa comienza por reconocer que la defensa nacional, como función política y social del estado / gobierno se lleva a cabo en un contexto de sistemas sociales. A pesar del apoyo que mediante la información y el análisis se presta a los borradores de decisiones sobre la defensa nacional, su versión final está determinada por consideraciones de política exterior, política interna, asuntos intragubernamentales, relaciones público-privadas, e incluso el comportamiento individual. Con el final de la antigua lucha ideológica y estratégica y los actuales y rápidos avances de la globalización e informatización, el entorno político y social cambia rápidamente y de modos distintos. Los asuntos públicos modernos son complejos, variados y dinámicos. También lo es la moderna gestión de la defensa. Un útil enfoque para explicar el alcance de la gobernanza de defensa es definir en términos operacionales, qué es, cuál es su objetivo, y cómo beneficia a la sociedad y a la propia institución de la defensa.

Siguiendo esta línea de pensamiento y la teoría básica de la gestión, es útil considerar los contextos externos e internos de la gestión de defensa como sistemas interactivos de naturaleza social.³³ Aparentemente, la institución de defensa se sitúa entre los sistemas sociales más amplios (el sistema de política internacional al que pertenece el país), y el sistema social nacional. Ambos tienen distintos, y en muchos casos muy distintos, “inputs” en la gestión de la defensa (Figura 2).³⁴

³² Harold J. Leavitt, *Managerial Psychology: An Introduction to Individuals, Pairs, and Groups in Organizations* (Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1972), Chapter 24.

³³ Brevemente, un sistema social consta de dos o más actores reconocidos socialmente, que interactúan en una variedad de formas en la consecución de un propósito o meta común.

³⁴ Una versión adaptada de un diagrama usado por Richard Norton en “Policy Making and Process: A Guide to Case Analysis,” in *Case Studies in Policy Making*, ed. Hayat Alvi-Aziz y Stephen F. Knott, 11th edition (Newport, RI: Naval War College Press, 2008).

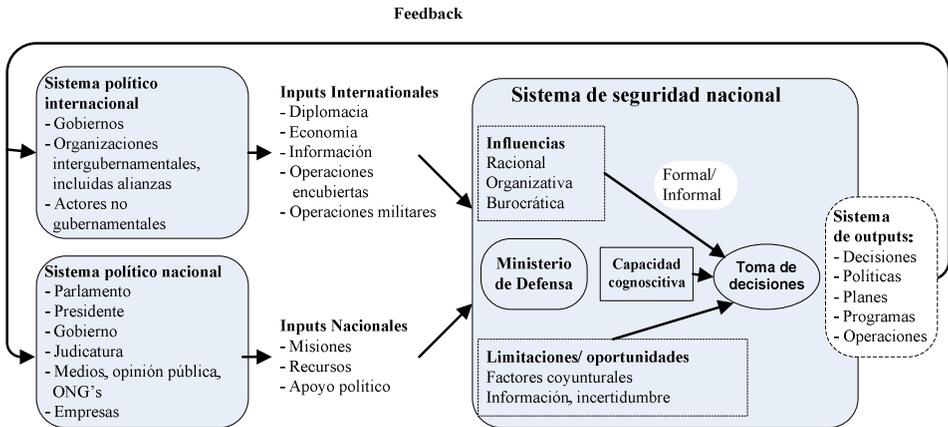


Figura 2: Perspectiva del Sistema sobre la Toma de Decisiones en la Política de Defensa.

El sistema internacional ejerce su influencia mediante la difusión de la percepción de amenazas, maniobras diplomáticas, desarrollos de tecnología militar, y creación de alianzas y coaliciones ad-hoc, entre otras. Es multidimensional y generalmente hay un serio conflicto en su seno. No obstante, los miembros principales emplean relaciones directas, o normas y organizaciones internacionales, para limitar ese conflicto en su dimensión nuclear, ecológica, humana o comercial. El término “comunidad democrática” puede parecer artificial, pero esclarece las políticas (incluyendo las de defensa) de los gobiernos que comparten valores y percepción de la amenaza, y contribuye a la prevención, anticipación y resolución de conflictos. Mientras el sistema internacional está dominado por la conducta de los estados, también los inputs internacionales para las políticas de la defensa nacional están determinados por el impacto de la seguridad nacional y las organizaciones de defensa, y por actores no gubernamentales de naturaleza social o comercial (p.ej. Amnistía Internacional, Greenpeace).

El sistema nacional define los roles y las misiones de una institución de defensa, su estrategia y organización, y aporta los recursos disponibles, basados principalmente en la percepción social de la seguridad-inseguridad. Las sociedades habitualmente inseguras son desconfiadas, irritables, y radicales en lo que se refiere a su conducta social y política. En términos generales, son proclives a los recortes de libertades civiles y democráticas, a las decisiones radicales sobre regulaciones y presupuestos de defensa, y a adoptar con relativa facilidad medidas de reestructuración y contingencia a gran escala. La propia institución de defensa debería ser capaz por sí misma de asimilar todos estos inputs empleando su capacidad cognoscitiva, y de obtener resultados que tanto el sistema nacional como el internacional puedan esperar sean racionales y adecuados a

las circunstancias. La arquitectura organizativa es importante durante el proceso, pero más decisiva en la institución es la influencia de la cultura administrativa, la conducta organizativa y el pueblo. Por estas razones, en democracias consolidadas ningún ministro es igual a otro. Para ilustrar este aserto, un gestor de defensa que en los proyectos institucionales no se fije en el pueblo está abocado al desastre.

Resumiendo, los sistemas políticos nacionales e internacionales aportan continuamente inputs estratégicos y coyunturales al proceso de toma de decisiones de la política de defensa. También pueden ser vistos como “clientes” del “producto de defensa” nacional. De la mayor importancia para la política de defensa es el ambiente de seguridad internacional, la política exterior y los roles de quienes estén involucrados en su formulación e implementación.

La propia institución de defensa se puede contemplar como un sistema social concreto. Posee todas las características de la sociedad en su conjunto, como tradiciones, cultura, dinámica, o relaciones internas, incluyendo las particularidades durante la transformación política del totalitarismo hacia la democracia. La institución de defensa está diseñada por gente con su propia cultura, sus intereses y sus prioridades, que no sólo varían de un país a otro sino que dependen también de un determinado “momento histórico,” sus agendas personales o sus objetivos.³⁵

Dispone de una organización específica y opera (frecuentemente) bajo normas, reglamentos y procedimientos únicos, a fin de transformar los recursos financieros, materiales, humanos, e informativos, entregados por la sociedad, en un “producto de defensa.” Todo ello representa el contexto interno de la gestión de defensa. Un aspecto peculiar es que la toma de decisiones sobre los asuntos de defensa más importantes no se circunscribe al ministerio de defensa, ni siquiera al gobierno.

El jefe del estado, y especialmente el poder legislativo, juegan papeles específicos que en muchos casos reflejan la división y el equilibrio de poder político, no sólo lo que es lógico en materia de defensa. Todos ellos juntos representan el elemento que hace única la gestión de la defensa, su fundamental carácter cívico-militar. Las relaciones cívico-militares juegan un papel central en la gestión de defensa que es exactamente lo que hace a ésta distinta de cualquier otra agencia gubernamental.

La estructuración, el balance estratégico y la protección de los intereses de los centros de poder político nacionales son responsabilidad de la jefatura civil, en tanto que la implementación es cosa del ejército. Esto crea el escenario para un conflicto. Éste es esencial y “natural” en una sociedad democrática, siendo su superación el objetivo de la gobernanza de defensa mediante el poder del liderazgo y buenas capacidades de gestión. Aquí hay que subrayar que, en este contexto, el empleo únicamente de prácticas

³⁵ Thomas C. Bruneau, *Ministries of Defense and Democratic Civil-Military Relations*, Faculty research papers (Monterey, CA: Center for Civil-Military Relations, Naval Postgraduate School, 2001).

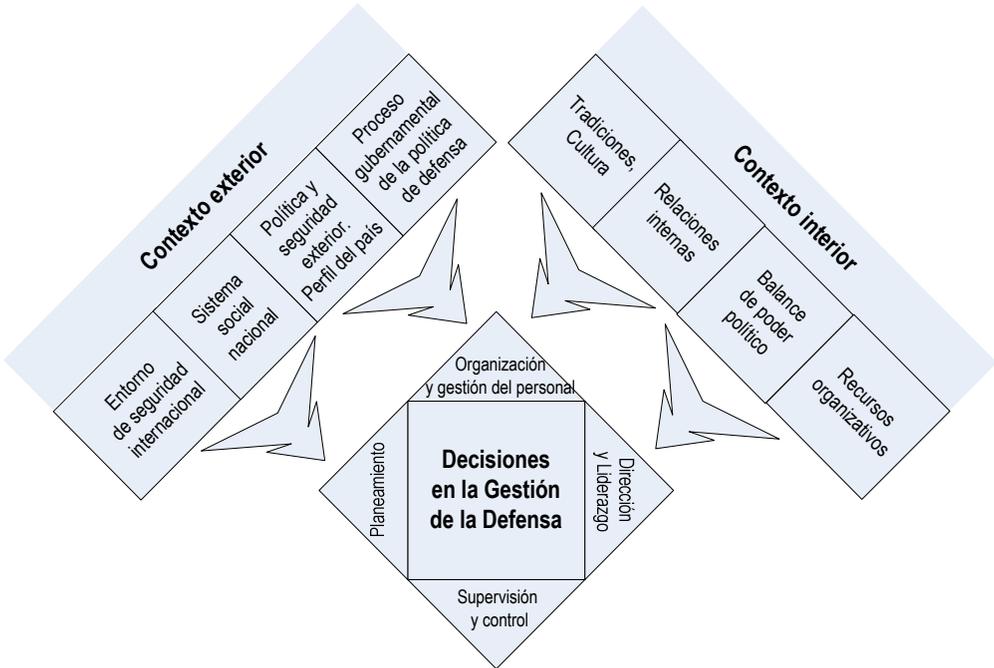


Figura 3: Contexto Interior y Exterior de la Gestión de la Defensa.

de gestión comerciales para dirigir la defensa nacional da lugar a fracasos. De ahí que prefieran planeamiento y procedimientos presupuestarios totalmente burocratizados, que ignoran los avances en la gestión comercial.

En resumen, los factores internos más importantes que conforman la política de defensa son, la institución de defensa, los recursos financieros y materiales, la doctrina militar nacional y la madurez de las relaciones cívico-militares.

Contexto Integrado de la Gestión de Defensa

Considerando la gestión de la defensa un instrumento para el impulso de la institución, su reforma o transformación comienza con el reconocimiento de que todas las partes involucradas, políticos, directores y mandos, operan en contextos concretos tanto externos como internos. Es importante que todos ellos entiendan y reconozcan cómo estos contextos influyen en el desarrollo de la institución de defensa y su comportamiento. La formulación, implementación, y evaluación constantes muestran la integridad de los contextos externos e internos de la institución (Figura 3).

El output ("producto") del sistema de defensa en un contexto social suele ser la sensación de seguridad pública y social, y las capacidades de defensa y militares que en

distintas formas puede usar el gobierno con una variedad de propósitos. La medida del “producto de defensa” es un problema específico de la gestión. La existencia de múltiples partes involucradas aconseja hacer distintas valoraciones; lo que es bueno para el ministro de defensa puede no satisfacer los requisitos del mando militar; lo que satisface al ejército puede no ser aceptado por la sociedad, etc.

Desde la óptica de la gestión comercial, la valoración de los productos de defensa también es difícil debido a la ausencia de “competidores” o de un “test de mercado.” Es así incluso en el sistema militar de servicios. El hecho de que cada servicio militar, Ejército, Armada, o Fuerza Aérea, tenga su propia capacidad, doctrina, cultura, y tradiciones, crea otro escenario de conflicto que la dirección debe manejar usando principalmente técnicas de gestión. En un contexto más general, la ambigua relación entre rendimiento de la organización y resultados internacionales hace difícil determinar la aportación de las distintas agencias del sector de la seguridad a la seguridad nacional. Es esta un área donde las percepciones y la ideología pueden ser tan importantes como los datos reales; cuantificar los resultados es complicado debido a factores sociales, políticos, internacionales y psicológicos.

Conclusión

La gestión de defensa emplea un amplio conjunto de métodos de trabajo, tales como análisis de sistemas y estructuras, planeamiento y programación, creación de modelos y simulación, creación de alternativas, medida de actuaciones y mejora de procesos, gestión de proyecto, evaluación de riesgos y muchos otros métodos y técnicas aplicables a distintos aspectos de la formulación e implementación de una política de defensa. Es la primera herramienta en apoyar cualquier esfuerzo dirigido a la transformación de la defensa.

En los siguientes capítulos se presenta un detallado examen de varios aspectos de la gestión de defensa. Este capítulo ha ofrecido un estudio de las diferencias entre los conceptos de gobernanza, gestión, administración, liderazgo, y mando, así como del papel de las relaciones cívico-militares en el desarrollo de la gestión de la organización de la defensa, característica entre todas las demás instituciones del estado y organizaciones comerciales. Así pues, el capítulo establece un contexto apropiado para estudiar detalladamente la gestión de defensa, así como para tratar de mejorar algunos mecanismos de la gestión de defensa y de la institución de defensa en general.

Capítulo 2

Planeamiento de la Defensa: Un Proceso Clave en la Gestión de la Defensa

Todor Tagarev

Introducción

Muchos parlamentarios y organizaciones de defensa en países aliados, así como en varios de los nuevos miembros de OTAN, aún discuten el concepto de política de defensa, la relación entre política y planeamiento, el concepto de capacidad, la relación entre planes y presupuestos, la relación entre desarrollo de la fuerza y modernización tecnológica, y otros temas costosos y de gran visibilidad. Esto no sorprende demasiado porque, a diferencia de lo que sucede en la OTAN, el planeamiento y la política de defensa en el Pacto de Varsovia estaban fuertemente centralizados. Las capitales de los países del Pacto de Varsovia, con la excepción de Moscú, no tenían ningún conocimiento ni experiencia, o estos eran muy limitados, en política y planeamiento de la defensa.

Además, en la década de los 90, los *establishment* de defensa en los países del antiguo Pacto de Varsovia y repúblicas ex-soviéticas constituían sólo una pequeña parte de unas instituciones inmaduras, y en general democráticamente débiles. Incluso bajo el impacto de economías en declive y de la falta de un enemigo claro, los líderes políticos y militares se sentían más seguros aplicando cambios superficiales mientras se mantenían fieles a las estructuras y desarrollos de los modelos de fuerza heredados. Una de las consecuencias, en el momento de su acceso, fue que muy pocos de los nuevos

miembros de OTAN tenían alguna contribución importante que hacer a las capacidades de la Alianza.¹

Así pues, este capítulo contempla la idea de política de defensa y la importancia de la transparencia del planeamiento y los planes de desarrollo de la fuerza a largo plazo, para la gobernanza democrática de la defensa. Examina, pues, varios horizontes de planeamiento y las interacciones entre los respectivos procesos, explicando así por qué y cómo el planeamiento de la defensa constituye un proceso clave en la gestión de la defensa. En tercer lugar, el capítulo introduce brevemente al lector en los posibles enfoques alternativos al planeamiento de la defensa. La cuarta parte presenta un modelo de estructura de conexión de objetivos políticos a la estructura de fuerza, y explica el rol del planeamiento de riesgos. La parte final toca brevemente los contextos para el proceso de planeamiento de la defensa nacional, y una vez más enfatiza la importancia de la transparencia en la toma de decisiones para la fiscalización, eficacia y eficiencia democráticas de un *establishment* de defensa.

Los temas tratados en este capítulo no se dirigen únicamente a los aspirantes a la OTAN y países asociados. Nuestra opinión es que los expertos civiles y militares de cualquier país en el difícil camino a la gobernanza democrática de defensa, se beneficiarían de una mejor comprensión de los vínculos entre los retos de seguridad y los objetivos políticos para el planeamiento de la defensa, por un lado, y del planeamiento de la defensa para los mecanismos de la gestión de recursos, por otro. Porque, por ejemplo, no importa si un ministerio de defensa implanta un sistema de fiscalización “perfecto,” y procedimientos financieros transparentes, si ello mantiene el desarrollo de una estructura de fuerza que no es adecuada para el entorno de seguridad, los objetivos políticos y la estrategia del país.

Planeamiento de la Defensa como Componente Integral de la Confección de la Política de Defensa

Ni el *Glosario de Términos y Definiciones* de OTAN² ni el *Diccionario de las Fuerzas Armadas y Términos Asociados* del Departamento de Defensa de E.E.U.U.³ ofrece una definición del término “política de defensa.” El Diccionario del DdD define política nacio-

¹ Ver, por ejemplo, Jeffrey Simon, “The New NATO Members: Will They Contribute?” *Strategic Forum* 160 (Washington, D.C.: National Defense University, April 1999), <http://handle.dtic.mil/100.2/ADA394521>.

² *NATO Glossary of Terms and Definitions*, NATO Standardization Agreement AAP-6 (aprobado hasta Abril 2008), www.nato.int/docu/stanag/aap006/aap-6-2008.pdf.

³ *Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*, Joint Publication 1-02 (Washington, D.C.: Department of Defense, 12 April 2001, modificado el 30 Mayo 2008), www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp1_02.pdf.

nal como “una amplia línea de acción o de directivas adoptadas por el gobierno a nivel nacional en el seguimiento de los objetivos nacionales.”

Entre las definiciones autorizadas de “política,” las dos siguientes, que aparecen en el diccionario Webster’s, son apropiadas para nuestra argumentación:

1. Una firme *línea o norma de acción*, seleccionada entre varias, que tenga en cuenta requisitos dados, y que guíe y determine decisiones actuales y futuras.
2. Un *plan* global de alto nivel que incluya los objetivos generales y los correspondientes procedimientos por parte de un organismo gubernamental.⁴

Un buen punto de partida en la discusión sobre política de defensa es explicar que el término contempla fines (qué necesita para conseguirlos), modos (cómo pensamos actuar), y medios (con qué pensamos conseguir los fines) globales.

Respecto a temas de defensa y militares, son determinantes dos tareas distintas:

1. cómo emplear los medios disponibles para alcanzar los fines deseados, p.ej., en caso de agresión militar contra el país; y
2. los medios que permitirían a las fuerzas armadas ocuparse eficazmente de las amenazas probables y de retos futuros.

La primera tarea abarca el planeamiento estratégico y el operativo, tanto el elaborado como el de contingencia, así como el mando de tropas en combate. Se cita frecuentemente como “empleo de la fuerza.” La segunda es una tarea primaria de política de defensa, y el objeto de este capítulo.

Aunque sea obvio para muchos lectores, la premisa de que la política de defensa engloba el establecimiento tanto de los fines como de los medios, no se comprende ni se acepta fácilmente en todas partes, en particular en países del espacio postsoviético. Una razón es la lengua.⁵ En algunos idiomas sólo existe una palabra, política, que se usa para traducir tanto “política” como “políticas” y tiene fuertes connotaciones en todo lo “político.”⁶ Así pues, una percepción muy común es que la política de defensa se sitúa en el campo de los políticos, pero el término se entiende casi como decisiones sobre los fines, p.ej., el establecimiento de los objetivos que deben conseguir las fuerzas armadas.

⁴ Webster’s Ninth New Collegiate Dictionary (Springfield, Mass.: Merriam Webster Inc., 1991). Énfasis añadido.

⁵ Desde luego, no la más importante. Falta de expertos civiles, pautas corrientes de relaciones cívico-militares y una cultura de secretismo, entre otras, contribuyen también a la opacidad e ineficacia de las políticas de defensa, planeamiento, y planes. Ver Daniel Nelson, “Beyond Defense Planning,” en *Transparency in Defence Policy, Military Budgeting and Procurement*, ed. Todor Tagarev (Sofia: Geneva Centre for DCAF and George C. Marshall-Bulgaria, 2002).

⁶ En las lenguas eslavas y romance, por ejemplo.



Figura 1: Principales Disciplinas en el Planeamiento de la Defensa.

Por otro lado, y dado que es común en los países posttotalitarios que los políticos y sus “satff” civiles carezcan totalmente de conocimientos de asuntos militares, a menudo se da por sentado que únicamente los militares tienen los conocimientos y la autoridad para definir qué fuerzas se necesitan para cumplir los objetivos (lo que se entiende también como “implementar la política” decidida por los políticos). Según la terminología soviética, por ejemplo, esto es “autobombo” (*stroitel'stvo*) de las fuerzas armadas. En los tiempos postsoviéticos esta interpretación se disfraza a menudo como “política militar.”

El propósito del planeamiento de la defensa, en particular el de a largo plazo, es definir los medios, incluyendo la futura estructura de fuerzas (FS), que permitirían a las instituciones de defensa ocuparse de los probables retos futuros. Así, el planeamiento de la defensa a largo plazo es y debe ser visto como un componente integral del diseño de la política de defensa.

Las fuerzas armadas y sus capacidades pueden jugar un importante papel en el logro de los objetivos de la política de defensa. Además, el planeamiento de la defensa

engloba el de armamentos, de logística, de mando, control y comunicaciones (C3), de recursos, de emergencias cívico-militares y, en algún caso, planeamiento nuclear.⁷ Varias de estas “modalidades de planeamiento” se ocupan de componentes concretos de las capacidades de fuerza. Así pues, el planeamiento de fuerzas se considera un proceso central en el planeamiento de la defensa, que sincroniza todas las otras modalidades de planeamiento (Figura 1).⁸

La siguiente parte de este capítulo explica por qué el planeamiento de la defensa es el proceso central de la gestión de la defensa, y cómo sirve para dirigir todas las demás actividades de esta.

Horizontes del Planeamiento de la Defensa

En la mayoría de los sistemas de gestión de la defensa más maduros se distinguen tres horizontes de planeamiento, y sus procesos respectivos:

- Planeamiento a largo plazo
- Planeamiento a medio plazo, señalado a menudo como programación
- Planeamiento a corto plazo.

En el planeamiento de la defensa a largo plazo se analizan las tendencias en la evolución del ambiente de seguridad, incluyendo los retos y las amenazas, el papel de las alianzas y sus políticas, y las estrategias de seguridad y defensa. Analizando estas tendencias, se trata de prever los requerimientos de la defensa. Se evalúan las tendencias tecnológicas y el papel de las tecnologías emergentes en los nuevos modos de empleo de las fuerzas armadas.⁹ Sobre esta base, se define una futura estructura de fuerza, trazada por sus principales parámetros (p.ej., número de brigadas y batallones, escuadrones aéreos y navales). A esta estructura de fuerza se le llama a veces “visión,” mientras Francia, por ejemplo, emplea el término “modelo” de fuerzas armadas en un año futuro.

⁷ Estas modalidades de planeamiento son tradicionales en OTAN. Hay otras disciplinas relacionadas que están estrechamente ligadas al proceso de planeamiento de la defensa, planeamiento de la defensa aérea, estandarización, inteligencia, planeamiento operativo y generación de fuerzas. Ver “The Defence Planning Process: What Does It Mean in Practice?” (actualizado 15 Junio 2007), www.nato.int/issues/dpp/practice.html.

⁸ *NATO Consultation, Command and Control Agency – Overview, Presentation* (October 2004).

⁹ Conocido también como “concepto de operaciones.” Por ejemplo, el interés de científicos y profesionales se centra actualmente en dos nuevos conceptos conocidos como “enfoque de las operaciones basado en efectos” y “operaciones posibles en red.” Para más detalles, el lector puede acudir a Edward A. Smith, *Complexity, Networking, and Effects-Based Approaches to Operations* (Washington, D.C.: Center for Advanced Concepts and Technology, 2006), www.dodccrp.org/files/Smith_Complexity.pdf, y las referencias en ellas.

Como norma, los planificadores han de definir también los pasos principales en la transición de la actual a la futura estructura de fuerzas. Tanto la futura estructura como la transición a ella necesitan ser realistas, estos es, quienes planean y toman las decisiones necesitan estar razonablemente seguros de que la fuerza y la transición serán sostenibles bajo las restricciones financieras, tecnológicas, demográficas, y otras importantes, previstas.

Largo plazo significa en este caso que el horizonte de planeamiento excede el tiempo necesario para desarrollar las capacidades de la futura estructura de fuerzas. Normalmente, este es un horizonte de diez a quince años, particularmente cuando un país confía en la obtención de sistemas de armas “disponibles para la venta,” es decir, sistemas de armas desarrollados por otros países y disponibles en el mercado.¹⁰

Algunos países tratan de ver más allá en el futuro y emplean incluso horizontes de planeamiento más largos. Normalmente, se usan horizontes más lejanos:

- a) cuando quienes hacen los planes y la política examinan políticas y estrategias de seguridad extranjeras, p.ej., en sus intentos de analizar cómo será el mundo en 2050, y conformar alianzas, relaciones con países vecinos y con otros, etc., y/o
- b) cuando un país ambiciona conseguir una alta tecnología, y liderar el desarrollo de otras nuevas que se podrían transformar en nuevos sistemas de armas 25 o 30 años más tarde.¹¹

A efectos de visualización, se puede representar una estructura de fuerza mediante un punto en un sistema de coordenadas, o espacio de fuerza. Entre los potenciales parámetros, niveles de capacidad, número de unidades de un determinado tipo, personal, sistemas de armas principales, niveles de entrenamiento, stocks de municionamiento, piezas de recambio y POL, etc. De este modo, el desarrollo de las fuerzas armadas se puede presentar como una trayectoria.

El futuro modelo de fuerzas armadas, designadas como AF 2020 en el ejemplo mostrado en la Figura 2, define un área del sistema de coordenadas y sirve de guía para el desarrollo de la fuerza a lo largo de los años.

En particular, dirige el planeamiento a medio plazo. Su propósito principal es garantizar que las actividades reales de la gestión de defensa, p.ej., reorganización, reclutamiento, adquisición, entrenamiento, costes, etc., sirven para alcanzar los objetivos de la política de defensa y conformar la fuerza futura respectiva. El horizonte a medio plazo

¹⁰ No es necesario que estos sistemas de armas se implanten en las fuerza armadas de un país mientras tiene lugar el planeamiento a largo plazo, si se supone que el sistema de armas está en una fase avanzada del ciclo de desarrollo y que estará disponible cuando el país decida adquirirlo.

¹¹ Normalmente, en paralelo con grandes aspiraciones industriales en defensa.

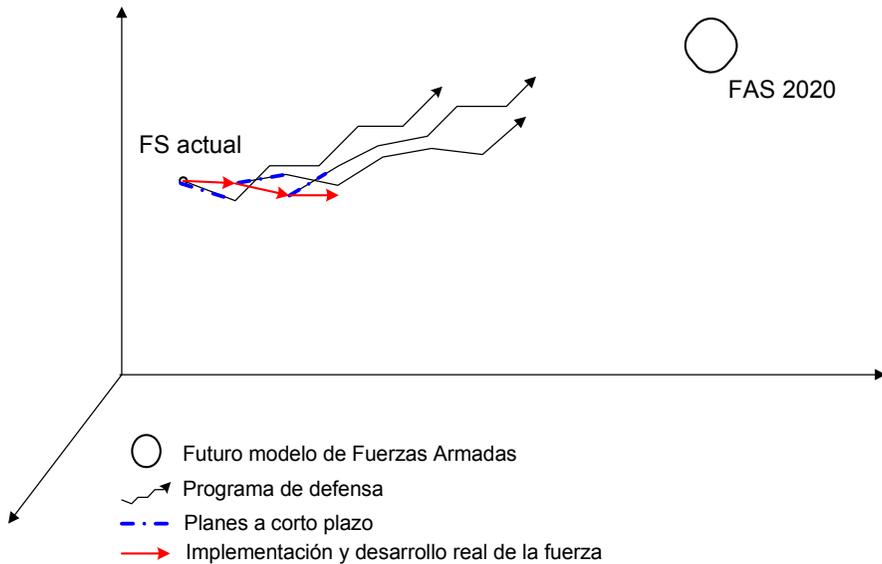


Figura 2: Relaciones entre Horizontes de Planeamiento, Planes, e Implementación.

es normalmente de cuatro a ocho años. Este horizonte permite el desarrollo, o al menos un cambio cualitativo, de las capacidades de fuerza.

El correspondiente plan se designa a menudo como “programa,” y el proceso de planeamiento, como programación. Para la toma de decisiones y otros propósitos de la gestión, el programa dispone de una estructura jerárquica bien desarrollada, incluyendo los principales programas de defensa, subprogramas, etc.¹² Muchos países OTAN consideran un horizonte de seis años para sus programas de defensa.

Mientras en el planeamiento a largo plazo se recomienda explorar opciones que, teóricamente, pueden no tener nada en común con la estructura de fuerza actual, durante el de medio plazo los planificadores han de mostrar muy claramente cómo llevan a cabo la transición de la estructura de fuerzas actual (FS) al futuro modelo de fuerzas armadas (Figura 2). Además, las restricciones en recursos adquieren mucha más importancia; el plan a medio plazo, sobre todo en sus primeros años, se diseña estrictamente en base a las previsiones en recursos y del presupuesto de defensa. El planeamiento a corto plazo sirve para detallar uno o dos años del plan a medio plazo, a menudo en planes del componente de capacidad, como reclutamiento, enseñanza, entrenamiento, adquisición,

¹² Para más detalles, el lector se puede referir a, “Introduction to Program-based Defense Resource Management,” de Todor Tagarev, *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Spring-Summer 2006): 55-69, <https://consortium.pims.org/introduction-to-program-based-defense-resource-management-0>.

construcciones, etc., y el presupuesto respectivo.¹³ De este modo, se diseñan estrictamente dentro de los límites del presupuesto.

Cuando los planes de defensa se diseñan así y se aplican meticulosamente, todas las actividades de gestión de defensa se coordinan y dirigen hacia el logro de los objetivos de la política de seguridad y defensa. Pero incluso cuando este es el caso, los eventos imprevistos y cambios en el entorno causan desviaciones en los planes a corto plazo. Como resultado, la trayectoria real del desarrollo de la fuerza se aparta de la diseñada en el plan a medio plazo.

Muchos sistemas de planeamiento de la defensa tratan este tipo de incertidumbres mediante un mecanismo de traspaso de planeamiento a medio plazo. Los nuevos planes a medio plazo (o programas) se diseñan anualmente o cada dos años, con el consecuente planeamiento e implementación a corto plazo, permitiendo así dirigir el desarrollo de la fuerza hacia el futuro modelo de fuerzas armadas (Figura 2).

Un cambio cualitativo en el entorno del desarrollo de la fuerza, aparición de una nueva amenaza, adhesión a una alianza, impacto de tecnologías problemáticas, transición a una fuerza totalmente basada en contratistas, cambios importantes en las prioridades del gobierno, etc., pueden hacer del futuro modelo de fuerzas armadas, o inadecuado para las circunstancias estratégicas, o inasequible, o ambos. En tales casos, países con mecanismos de planeamiento de la defensa ya desarrollados emprenden sin demora un nuevo proceso de planeamiento a largo plazo, a menudo como parte de una "revisión estratégica de la defensa." Este nuevo ciclo de planeamiento a largo plazo produce un futuro nuevo modelo de fuerzas armadas, p.ej., "AF 2025," usado como guía en el planeamiento a medio plazo y en todos los demás procesos de gestión de la defensa (Figura 3).

El diseño de la futura estructura de fuerzas se puede enfocar desde distintas perspectivas, dependiendo de los principales factores que pueden afectar. La siguiente sección presenta brevemente los enfoques alternativos al planeamiento de la defensa.

Enfoques Alternativos al Planeamiento de la Defensa a Largo Plazo

Dos de las fuentes más autorizadas en planeamiento de la defensa presentan clasificaciones similares de enfoques del planeamiento de la defensa. En la edición de 2004 de

¹³ Países con buenos sistemas de planeamiento de la defensa y de gestión del presupuesto emplean a menudo planes a dos años. Este enfoque corresponde también a un ciclo de programación de defensa a dos años. Recientemente, el Reino Unido introdujo un ciclo presupuestario a cuatro años con procedimientos específicos para la incorporación de necesidades imprevistas durante el largo ciclo presupuestario.

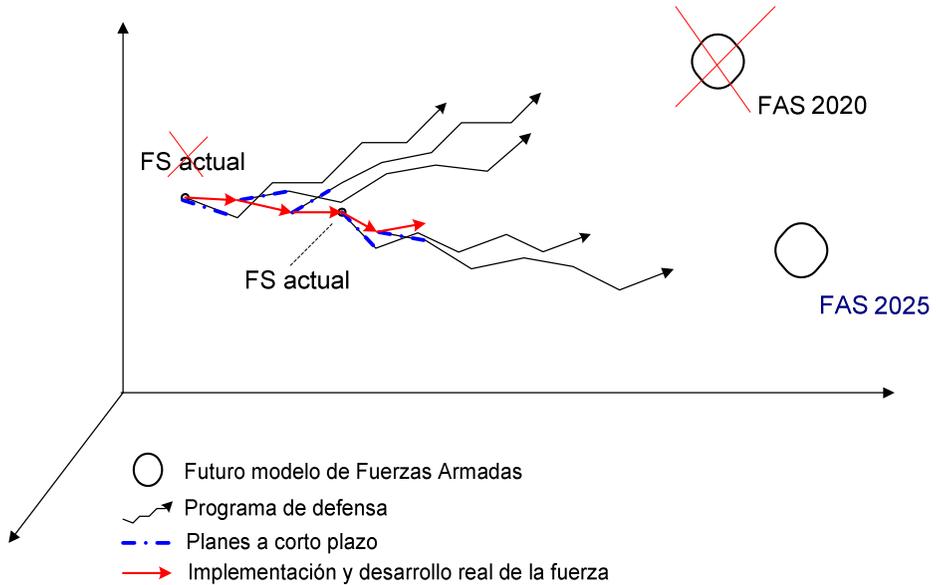


Figura 3: Cambio de “Futura Estructura de Fuerzas” a Objetivo de Desarrollo de la Fuerza.

Strategy and Force Planning, Bartlett, Holman, y Somes trazan nueve enfoques alternativos.¹⁴

En el enfoque *arriba-abajo* los intereses, objetivos y estrategia son los que dirigen las decisiones sobre estructura de la fuerza.

El enfoque *abajo-arriba* se centra en la mejora de las capacidades de defensa y de los correspondientes sistemas de armas, mejoras dirigidas sobre todo a satisfacer las necesidades de las operaciones y planes operativos en marcha.

En el enfoque *escenario* los planificadores elaboran un conjunto de situaciones representativas, en las que se describen las condiciones de empleo de las fuerzas armadas. Los escenarios sirven para deducir las tareas a realizar para cumplir los objetivos de la misión y los respectivos requisitos de capacidades.

En dos enfoques estrechamente interrelacionados y complementarios, basados respectivamente en valoraciones de *amenazas* y *vulnerabilidades*, los planificadores buscan la manera de tratar el problema cuando se identifica una amenaza, y las vulnerabili-

¹⁴ Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., y Timothy E. Somes, “The Art of Strategy and Force Planning,” en *Strategy and Force Planning*, 4th ed. (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

dades de esta amenaza. Se definen entonces los requisitos de capacidades comparándolas con las capacidades del posible adversario.

Uno de los enfoques, *competencias y misiones principales*, tiene una base funcional. En él, los requisitos de capacidades para las fuerzas propias y amigas se definen sin tener en cuenta escenarios, amenazas, o vulnerabilidades observadas. En su lugar, se definen como competencias principales; p.ej., para conseguir superioridad aérea en cualquier situación posible. Estas competencias se conceden según surgen las necesidades de capacidades de la misión, y de los subconjuntos de capacidades en paz, contingencia, y guerra.

El enfoque *basado en capacidades* incluye también análisis funcional. Las funciones y tareas que se han de llevar a cabo en futuras operaciones se traducen en necesidades de capacidades. Los planificadores buscan unidades militares que aporten estas capacidades de forma eficaz y eficiente.

Mediante la *prevención*, quienes planean buscan minimizar los riesgos preparando a las fuerzas militares para cualquier tarea, tanto en la actualidad como en treinta o más años. Las necesidades consecuentes mantienen un equilibrio y flexibilidad en una amplia gama de desafíos, pero, y esto no es una sorpresa, los costes asociados son extremadamente altos. El ejemplo histórico más próximo es la política de la Unión Soviética en los 70 y 80, que contribuyó a su colapso.

En el próximo enfoque, los planificadores buscan obtener superioridad operativa y estratégica a través de la *tecnología*. El enfoque se basa en la idea de que el conocimiento, creatividad, e información, darán como resultado mejores sistemas y, en consecuencia, una importante mejora militar.

Finalmente, en el enfoque *fiscal* del planeamiento de la defensa, las restricciones presupuestarias determinan las decisiones sobre la estructura de la fuerza.

La segunda fuente autorizada, el *Manual de Planeamiento a Largo Plazo*, publicado por la Organización de Investigación y Tecnología de OTAN, presenta, en alguna manera, una lista diferente de posibles enfoques del planeamiento de la defensa en una triple estructura, de acuerdo con el enfoque de los análisis.

Cuando el foco se centra en el proceso de planeamiento, los analistas distinguen entre planeamiento de arriba a abajo, y la restricción de recursos.

Dependiendo del grado de confianza en la tecnología o, por el contrario, de la preferencia a atenerse a hechos probados históricamente, los planificadores con experiencia perfilan cuatro enfoques posibles:

- Confianza en la tecnología
- Evitación de riesgos
- Planeamiento por fases
- Experiencia histórica.

Los tres últimos de estos enfoques se basan en conceptos probados, estructuras de fuerzas y capacidades existentes, y buscan aumentos progresivos de eficiencia y eficacia. Bajo ciertas condiciones se pueden interpretar como variaciones del enfoque de abajo a arriba mostrado en las líneas anteriores.

Se distinguen tres enfoques adicionales cuando el foco se centra en funciones o escenarios concretos como orientación para medir la actuación potencial de fuerzas futuras. Estos enfoques del planeamiento se basan en las capacidades, en el escenario, y en la amenaza. Cada uno de ellos tiene ventajas y riesgos asociados, y raramente se aplican en una forma pura. En la práctica, un enfoque de planeamiento de la defensa puede combinar características de dos o más de las alternativas principales.

De acuerdo al *Manual de Planeamiento a Largo Plazo*, actualmente prevalecen dos enfoques en las comunidades de planeamiento de la defensa con experiencia, el que se basa en el conocimiento de los recursos (un modo más suave de planeamiento con restricción de recursos), y el basado en el escenario.¹⁵ Los principales esfuerzos desde la publicación del Manual en 2003 apuntan a la mejora de la orientación de capacidades en el planeamiento de la defensa, y a incorporar a las operaciones nuevos conceptos operacionales, en particular el enfoque basado en los efectos. También apunta a incrementar la flexibilidad y sensibilidad de los mecanismos de confección y planeamiento de la estrategia, a los cambios en el entorno de la seguridad.

Vinculación entre Objetivos Políticos y Estructura de la Fuerza

En los enfoques de arriba a abajo, la elaboración de la política de defensa fluye del deseo de mantener y promover los valores e intereses de una nación o una alianza, la estrategia de seguridad subyacente y el papel de los militares entre los instrumentos del poder nacional, todo lo cual tiene impacto en la determinación de los objetivos de la defensa (como se muestra en la Figura 4). Los objetivos de la defensa, a su vez, se manifiestan frecuentemente como misiones de la defensa, o como posibles roles de las fuerzas armadas, y los niveles de ambición en defensa.

Análisis del ambiente de seguridad

Los objetivos de la seguridad, las estrategias y los objetivos de la defensa provienen de valores, intereses, desafíos de seguridad, riesgos, y amenazas, identificados a través de un análisis completo del ambiente de seguridad. El análisis actual destaca las amenazas que suponen:

¹⁵ *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO Technical Report 69 (Paris: NATO Research and Technology Organization, April 2003), 4, www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069.

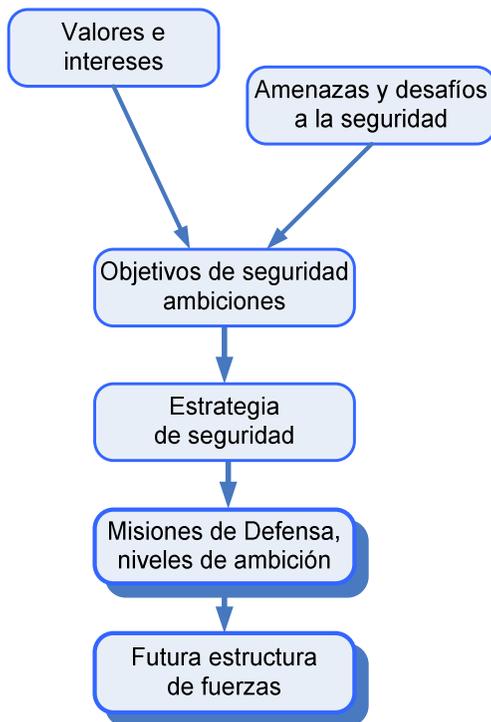


Figura 4: Determinación de Objetivos de la Defensa.

- El terrorismo internacional
- La proliferación de armas de destrucción masiva y de medios de lanzamiento
- Estados fallidos o en situación de fracaso
- Crimen organizado,

así como una variedad de combinaciones entre ellos.

Otros riesgos se deben a tensiones étnicas y falta de respeto a los diferentes valores étnicos, religiosos, y culturales, intolerancia y xenofobia, presiones demográficas, y degradación ambiental.

Algunos países en transición ven falta de control de las fuerzas armadas (y de otras organizaciones del sector de la seguridad) por parte de la sociedad civil, ineficacia de la defensa, mantenimiento de grandes estructuras de fuerza ineficaces, y falta de capacidad para gestionar problemas heredados que suponen un reto especial. Por ejemplo, los países del sureste de Europa (SEE) en un “documento de evaluación común” identificaron como un reto especial el “fallo de la reforma (de la defensa) e irregularidades en

los procesos de integración (euroatlántica) que podrían tener consecuencias negativas sobre la seguridad nacional e internacional.”¹⁶

Especialmente importante, como resultado de los análisis del entorno de seguridad, es establecer explícita y claramente la ausencia de riesgos y amenazas, especialmente de aquellas que han supuesto un fuerte impacto en las políticas de defensa hasta fechas recientes. En el ejemplo de la evaluación del sureste europeo, los países acordaron que “no se perciben riesgos de agresión militar entre estados en SEE en el actual ni en el predecible ambiente político.”¹⁷

Objetivos de la Seguridad

Los objetivos de la política de seguridad de un país se dirigen a los desafíos de seguridad actuales y a los previsibles, a los riesgos y a las amenazas, y reflejan los valores e intereses de la nación, así como sus aspiraciones en el escenario de seguridad internacional.

Por ejemplo, el objetivo de la Estrategia de Seguridad Nacional 2002 de los Estados Unidos es “ayudar a hacer un mundo no más seguro sino mejor.” A ese efecto, expone las siguientes metas u “objetivos de seguridad”:

- Libertad política y económica
- Relaciones pacíficas con otros estados
- Respeto por la dignidad humana.¹⁸

Además, la Estrategia de Defensa Nacional de E.E.U.U. define cuatro “objetivos estratégicos” en términos de seguridad y defensa, todos ellos en línea con la Estrategia de Seguridad Nacional de E.E.U.U.:

- Garantizar la seguridad de los Estados Unidos frente a ataques directos
- Asegurar el acceso estratégico y mantener libertad de acción global
- Reforzar alianzas y asociaciones
- Establecer condiciones favorables de seguridad.¹⁹

¹⁶ *South East Europe Common Assessment Paper on Regional Security Challenges and Opportunities – SEECAP* (Budapest, May 2001), párr. 16 g, www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/20010530-1.pdf.

¹⁷ *Ibid.*, párrafo 15.

¹⁸ *The National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, September 2002), 1, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/USnss2002.pdf>.

¹⁹ *The National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: Department of Defense, March 2005), iv, detalles en p. 6-7, www.globalsecurity.org/military/library/policy/dod/nds-usa_mar2005.htm.

Estrategia de Seguridad

Una buena estrategia de seguridad proporciona un claro, realista y eficaz concepto de empleo de la diplomacia, la economía, las fuerzas armadas y otros instrumentos del poder para alcanzar los objetivos de seguridad. En función de las valoraciones de los riesgos y las amenazas a la seguridad, las fuerzas tradicionales, las vulnerabilidades propias y de los oponentes, y de las ocasiones identificadas, la estrategia de seguridad puede contemplar distintos papeles de las fuerzas armadas entre los instrumentos de poder. Estos roles se citan a menudo como “misiones” de las fuerzas armadas.

Misiones y Metas de la Defensa

El Libro Blanco de la Defensa 2002 de Bulgaria, define las siguientes misiones de las fuerzas armadas:

- Contribución a la seguridad nacional en paz
- Contribución a la paz y seguridad en el mundo
- Participación en la defensa del país.²⁰

El R.U. define sus “metas de defensa” como sigue:

Aportar seguridad al pueblo del Reino Unido y Territorios de Ultramar defendiéndoles, incluso contra el terrorismo; y actuar como una fuerza para el bien reforzando la paz y estabilidad internacional.²¹

En el ejemplo sobre E.E.U.U., las fuerzas armadas deben contribuir al logro de los objetivos de seguridad de cuatro modos principales (el título de la sección respectiva de la estrategia de defensa nacional de E.E.U.U. subraya el papel de defensa como un instrumento en la aplicación de la política de seguridad, que se puede interpretar como “objetivos de defensa”):

- Asegurar aliados y amigos
- Disuadir a potenciales adversarios
- Impedir la agresión y contrarrestar la coacción
- Derrotar a los adversarios.²²

²⁰ *White Paper on Defence* (Sofia: Ministry of Defence, 2002), 27, <http://merln.ndu.edu/whitepapers/BulgariaEnglish.pdf>. Este documento se adoptó con anterioridad a la invitación de OTAN a Bulgaria para su adhesión a la Alianza en la cumbre de Praga 2002.

²¹ www.hm-treasury.gov.uk/d/sr04_psa_ch9.pdf.

²² *The National Defense Strategy of the United States of America*, iv, details on pp. 7-9.

Niveles de Ambición de la Defensa

Mediante los niveles de ambición de la defensa, quienes diseñan la política y los planes hacen sus objetivos más tangibles y cuantificables. Estos niveles aportan una formulación realista y concreta de las expectativas del gobierno sobre los roles de las fuerzas armadas, las operaciones que deberían poder conducir por sí mismos, con otros ejércitos u organizaciones del sector de la seguridad, la calidad del personal, el nivel tecnológico de las fuerzas armadas y el papel de la industria de defensa, etc.²³

En cuanto a las operaciones, por ejemplo, el “nivel de ambición” establece en términos militares el número, escala y naturaleza de las operaciones que podría dirigir un país o una alianza.²⁴ Un término que guarda relación es “tempo operacional.” Se refiere al número y tamaño de misiones que emprende una fuerza militar en cuanto a su fuerza, y tiene en cuenta la complejidad y duración de estas operaciones. Un tempo operacional alto indica un número significativo de despliegues importantes a múltiples teatros.²⁵

Por ejemplo, el nivel de ambición declarado por OTAN fue ser capaz de dirigir tres operaciones conjuntas importantes fuera del territorio de la alianza.²⁶ En la Guía Ministerial 2006, OTAN fija un nuevo nivel de ambición, ser “capaz de dirigir un mayor número de operaciones a menor escala ... que en el pasado” manteniendo su capacidad de llevar a cabo operaciones mayores.²⁷

En 2010, los estados miembros de la Unión Europea (EU) se han comprometido a ser capaces de “responder con acciones rápidas y decisivas aplicando un enfoque coherente al *espectro completo de operaciones de gestión de crisis* cubiertas por el Tratado sobre la Unión Europea. Esto incluye *misiones humanitarias y de rescate, mantenimiento de paz, misiones de fuerzas de combate en gestión de crisis*, incluyendo *establecimiento de la paz*. Como indica la Estrategia de Seguridad Europea podría incluir

²³ Para un ejemplo detallado de fuente abierta el lector puede acudir a Todor Tagarev and Valeri Ratchev, *Bulgarian Defence Policy and Force Development 2018* (Sofia: Military Publishing House, 2008).

²⁴ *The Defence Planning Process* [of NATO], www.nato.int/issues/dpp/index.html.

²⁵ *A Role of Pride and Influence in the World: Defence*, Canada's International Policy Statement (Minister of National Defence, 2005), 7.

²⁶ Ver, por ejemplo, Michèle A. Flournoy, CSIS, “Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions” (document presentado al taller Clingendael Security and Conflict Programme “*Enhancing European Military Capabilities within the EU and NATO*,” The Hague, December 14-15, 2005), notas en transparencia #17, www.clingendael.nl/cscp/events/20051214/Flournoy.ppt.

²⁷ “NATO Sets New Level of Ambition for Operations,” *NATO Update* (8 June 2008), www.nato.int/docu/update/2006/06-june/e0608b.htm.

también *operaciones de desarme conjuntas*, apoyo a terceros países en la *lucha contra el terrorismo* y reforma del sector de la seguridad.”²⁸

Asimismo, el “nivel de ambición” de un país se define en términos militares como el número, escala y naturaleza de las operaciones que aquél sería capaz de llevar a cabo por sus medios o como parte de una coalición o alianza.

El Reino Unido, en su Libro Blanco de la Defensa actual, define los siguientes niveles de ambición:

- Mantener tres operaciones simultáneas, siendo una de ellas una operación de mantenimiento de paz duradera
- Llevar a cabo operaciones nacionales limitadas
- Ser la nación líder, o el núcleo de las operaciones de la coalición, a pequeña o media escala
- Mantener la capacidad de emprender operaciones a gran escala con mayor preaviso en Europa, el Mediterráneo y la Región del Golfo.²⁹

El segundo y tercero de estos niveles llevan a la necesidad de mantener una amplia gama de capacidades marítimas, terrestres, aéreas, logísticas, C4ISR y de fuerzas especiales.

Francia, en su Programa Ley 2003-2008, también define muy claramente sus ambiciones de defensa estableciendo que el país:

- debe proteger su autonomía de decisión y acción ..., incluyendo la capacidad de actuar sola si fuera necesario (p.ej., asegurar la defensa de los territorios soberanos y ... cumplir sus acuerdos de defensa en África y Medio Oriente);
- ha de tener la capacidad de actuar como nación líder en una operación europea, y capacidades militares suficientes para participar en una gama de acciones militares, especialmente en operaciones de alta intensidad; y
- debe mantener los “conocimientos tecnológicos necesarios para asegurar, a lo largo del tiempo, la credibilidad de la disuasión nuclear, desarrollar los recursos de protección contra nuevas amenazas, y preservar una base industrial ...” para producir sistemas de armas defensivas de primer orden.³⁰

²⁸ *Headline Goal 2010*, aprobado por General Affairs and External Relations Council el 17 May 2004, refrendado por el Consejo de Europa del 17 y 18 de Junio de 2004, <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/2010%20Headline%20Goal.pdf>, énfasis añadido.

²⁹ *Delivering Security in a Changing World*, Defence White Paper, volume I (Londres: Presentado al Parlamento por el Secretario de Estado de Defensa, Diciembre 2004 www.mod.uk/NR/rdonlyres/147C7A19-8554-4DAE-9F88-6FBAD2D973F9/0/cm6269_future_capabilities.pdf).

³⁰ *2003-2008 Military Programme, Bill of Law*, Francia, Traducción no oficial (2002), 4-5, www.info-france-usa.org/atoz/mindefa.pdf.

El Programa Ley francés establece también que al objeto de cumplir este nivel de ambición, Francia incrementará los niveles de personal y los gastos de defensa. El Programa aporta importantes detalles sobre la estructura del presupuesto y los objetivos, que se alcanzarán atrayendo personal en activo y en la reserva, y la modernización del estatus de los militares, y de la fuerza.

Canadá reconoce que, internacionalmente, sus fuerzas realizarán operaciones en todo la gama de conflictos, pero normalmente formando parte de una coalición o alianza. Las fuerzas canadienses carecen de capacidad para alcanzar objetivos internacionales por ellas mismas; por tanto, no podrían realizar, ni siquiera asumir el papel de líder en operaciones de la entidad de la campaña de Kosovo en 1999. La ambición de Canadá es proporcionar “unidades tácticamente autosuficientes” (TSSU), capaces de integrarse en paquetes de Fuerzas Combinadas. El requisito mínimo de las TSSU,s es que puedan realizar al menos “operaciones de intensidad media.”³¹

La ambición de Suecia, en el campo internacional, es ser capaz “*de liderar y participar en dos misiones internacionales a gran escala, requiriendo cada una el despliegue de un batallón completo, y tres operaciones menores. Será posible emprender algunas operaciones con un corto preaviso y sostener otras durante un largo periodo de tiempo. Las fuerzas armadas suecas podrán emprender con éxito cualquier tarea de gestión de crisis que se les encomiende, desde el fomento de la confianza, prevención de conflictos, misiones humanitarias y de mantenimiento de la paz, a medidas de imposición de la paz.*”³²

En su Doctrina Militar 1999, Bulgaria estableció claramente la ambición de defensa del país. En esa época había anunciado sus intenciones y planes buscando su integración en OTAN, pero su afiliación no estaba cerca. En ausencia de las garantías del Artículo 5 de OTAN y la cercana crisis de Kosovo aún en su fase más caliente, los políticos admitían la posibilidad de agresión al país. La ambición establecida era la de ser capaces de defender el territorio y la población por sí mismos. En gran medida, la Doctrina Militar, un documento público aprobado por el Parlamento, anunció los parámetros de la posible agresión en un teatro de operaciones, con tiempos de aviso significativos y sin una completa movilización del agresor.³³

³¹ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces* (Canadá: Departamento de la Defensa Nacional, Mayo 2002), 14-15, www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp.

³² *Our Future Defence: The Focus of Swedish Defence Policy 2005–2007*, Swedish Government Bill 2004/05:5, 14, énfasis añadido, www.sweden.gov.se/content/1/c6/03/21/19/224a4b3c.pdf.

³³ *Military Doctrine of the Republic of Bulgaria*, Aprobada por el Parlamento Nacional en 1999, corregida en 2002, www.mod.bg/en/doc_konc.html#.

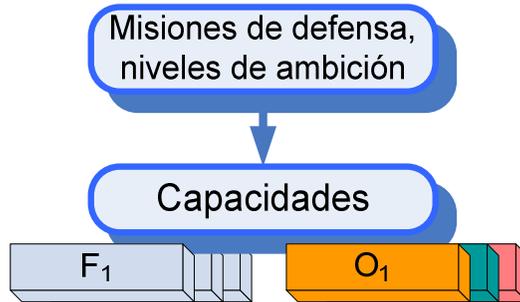


Figura 5: Capacidades como “Medios” en Política de Defensa.

De Objetivos de la Defensa a Capacidades

Al final, lo importante no son las fuerzas como tales, sino las capacidades que poseen, o que poseerán, en relación con los objetivos de defensa (ver Figura 5). Es más, aunque la mayoría de las capacidades las aportan unidades de las fuerzas armadas (mostradas en la figura 5 con “F”), hay casos en que las capacidades requeridas las proporcionan otras organizaciones, p.ej., servicios de inteligencia no militares, policía, compañías marítimas, transporte aéreo civil, etc.

Se define aquí la capacidad como:

La posibilidad, facilitada por un conjunto de recursos y aptitudes, de alcanzar un resultado cuantificable en la realización de una tarea, bajo condiciones especificadas y para estándares de actuaciones concretos.³⁴

Así pues, el vínculo entre objetivos y capacidades no es simple. La definición de las capacidades necesarias para conseguir los objetivos depende de las situaciones, o escenarios, en que se puedan emplear las fuerzas armadas, y de los informes sobre el modo en que se pueden emplear (ver Figura 6).

Escenarios de Planeamiento

En el diseño de la política de defensa y del planeamiento, los escenarios se usan como situaciones de planeamiento, detallando las condiciones ambientales y operacionales. No pretenden predecir situaciones ni resultados futuros; se emplean, más bien, para determinar la estructura de fuerza y los planes de defensa. Sirven a varios propósitos:

Primero, los escenarios describen ampliamente las posibles misiones, basadas en retos o amenazas a enfrentar en un plazo de 10-20 años, en consonancia con el tiempo

³⁴ For alternative definitions see *Defence Capability Development Manual* (Canberra: Defence Publishing Service, Department of Defence, 2006), 4, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

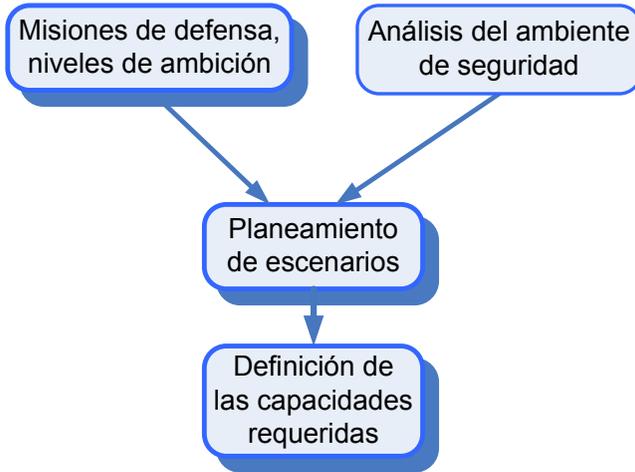


Figura 6: Vínculos entre Objetivos y Requisitos de Capacidades Mediante Escenarios de Planeamiento.

necesario para reformar las estructuras de la fuerza, y desarrollar y operar los correspondientes sistemas de armas. Segundo, los escenarios diseñan supuestos relacionados con la entidad de los objetivos, y lo que se pretende en relación con los retos y las amenazas. Tercero, quienes planifican los usan para definir capacidades para las operaciones, y como banco de pruebas para evaluar propuestas de conceptos operacionales, capacidades, o requisitos del sistema contra los objetivos de misión establecidos.³⁵

Quienes diseñan la política y los planes necesitan contemplar múltiples escenarios para trabajar con la compleja naturaleza de las misiones militares, y seleccionar un grupo de ellos que represente los retos de seguridad fijados en la política de defensa. Los escenarios propuestos, combinados, han de abarcar el espectro completo de misiones y operaciones, y toda la gama de objetivos y de intereses. Finalmente, deben ser creíbles, de modo que los análisis y planes resultantes sean aceptables.³⁶

En su política de defensa y proceso de planeamiento, OTAN desarrolla unos 30 escenarios genéricos, que van desde una operación de evacuación sin combate, a la en-

³⁵ Para detalles ver *European Defence: A Proposal for a White Paper*, Report of an independent Task Force (Paris: Instituto para Estudios de Seguridad UE, Mayo 2004), 67-70, www.iss.europa.eu/uploads/media/wp2004.pdf, y *Handbook on Long Term Defence Planning*.

³⁶ La selección de escenario es una actividad crítica. La necesidad de un espectro amplio y detallado de escenarios de planeamiento choca inevitablemente con la limitada capacidad analítica de quienes trazan la política y los planes.

trada obligada en una guerra de gran entidad, empleándose para el inventario de capacidades requeridas.³⁷

En la propuesta de un Libro Blanco de la Defensa en Europa, un grupo de trabajo independiente propone los cinco escenarios estratégicos siguientes:

1. Una operación de apoyo a la paz a gran escala
2. Una operación humanitaria de alta intensidad
3. Una guerra regional en defensa de intereses estratégicos europeos
4. Prevención de un ataque con uso de armas de destrucción masiva(WMD)
5. Defensa del país.³⁸

Tomando un ejemplo nacional, Canadá ha empleado el grupo de escenarios genéricos siguiente:

1. Búsqueda y rescate en Canadá
2. Ayuda a desastres en Canadá
3. Asistencia humanitaria internacional
4. Vigilancia/control del territorio canadiense y próximos
5. Evacuación de canadienses en el exterior
6. Operaciones de apoyo a la paz (Mantenimiento de paz)
7. Ayuda al poder civil / ayuda a agencias del orden
 7. a. Variante de armas químicas
8. Soberanía nacional / imposición de intereses
9. Operaciones de apoyo a la paz (imposición de la paz)
 9. a. Variante de estado fallido
10. Defensa de Norteamérica
 10. a. Variante de armas radiológicas
 10. b. Variante de ataque cibernético
11. Defensa colectiva.³⁹

En resumen, los escenarios se emplean para detallar factores operativos y racionalizar la necesidad de capacidades.

³⁷ Flournoy, "Defense Integration in Europe: Enhancing Europe's Defense Capabilities for New Missions."

³⁸ *European Defence: A Proposal for a White Paper*, 71-98.

³⁹ *Descriptions – Departmental Force Planning Scenarios* (Canada: Departamento de Defensa Nacional, Mayo 2005), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/scen/intro_e.asp.

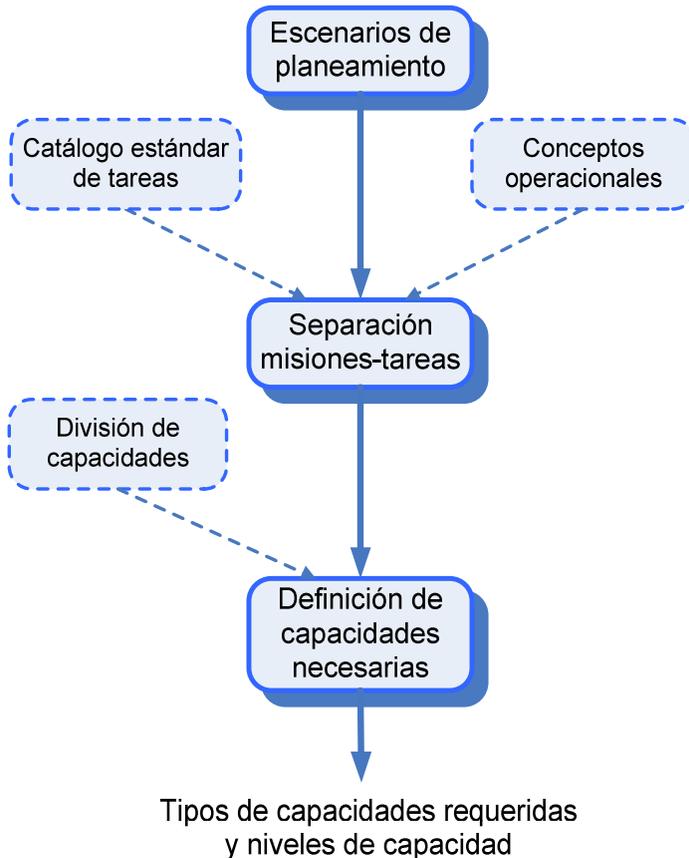


Figura 7: Correspondencia entre Capacidades y Tareas.

Últimamente, tratando de estudiar de forma más efectiva y eficaz la incertidumbre, una seguridad impredecible, y el entorno tecnológico, en el planeamiento de la defensa se recurre a esquemas de planeamiento más elaborado usando dos niveles de escenarios; uno, que describe las situaciones en que se emplearían las fuerzas armadas (escenarios de los tipos relacionados arriba), y el otro, que describe posibles contextos para conformar las políticas de defensa, o “futuras alternativas.”⁴⁰

⁴⁰ Para ejemplos online ver Brian Nichiporuk, *Alternative Futures and Army Force Planning* (Santa Monica, CA: RAND Arroyo Center, 2005), http://www.rand.org/pubs/monographs/2005/RAND_MG219.pdf; and Valeri Ratchev, “Context Scenarios in Long-term Defense Planning,” *Information & Security: An International Journal* 23, no. 1 (2008): 62-72, <http://infosec.procon.bg/v23/Ratchev.pdf>.

Las Tareas Determinan las Capacidades Necesarias para la Misión

La capacidad se define, en términos generales, como la aptitud para llevar a cabo una tarea concreta. Así pues, los escenarios de planeamiento se usan para deducir el conjunto de tareas que se han de realizar en operaciones. Para que no haya distintas interpretaciones, cada una de ellas se define por su término respectivo en una lista genérica, o catálogo de tareas (que se ven en la Figura 7).

Por ejemplo, en el diseño de la política y planes de defensa de Canadá emplean, entre otros documentos, la "Lista de Tareas Conjuntas de Canadá" como un "léxico común ... para el planeamiento de capacidades."⁴¹ En el ejemplo del planeamiento de fuerzas en E.E.U.U., el conjunto de tareas que resultan del análisis del escenario establecido para cada misión se denomina "Lista de Tareas Esenciales de Misión."

Realmente, las tareas no se podrían definir fuera de un concepto explícito para el empleo de las fuerzas armadas, o "Concepto Operacional." Se da gran importancia, en las iniciativas de transformación actuales, al "Enfoque de las Operaciones Basado en los Efectos," como concepto operativo director. En este enfoque, las capacidades se corresponden con los efectos deseados y los objetivos operativos.

Las listas de tareas esenciales para la misión determinan los tipos de capacidades que se necesitan para cumplir las misiones (o para obtener los efectos deseados). Otro instrumento metodológico, denominado "división de capacidades," aporta un diccionario común, y se usa en adición a algunas actividades de gestión de la defensa (ver Figura 7). Finalmente, los planificadores definen los niveles de capacidad necesarios para el cumplimiento de las misiones (u "objetivos de capacidad").

Estructuración de la Fuerza

Por cada escenario se planifican distintas propuestas de fuerzas que aporten las capacidades para aplicar el concepto operacional y alcanzar los objetivos de misión, y se evalúa el coste eficacia de cada alternativa.

En sistemas de planeamiento experimentados se mantiene una biblioteca de unidades genéricas, o módulos, y un set común de factores de coste (Figura 8). El uso de tales herramientas metodológicas aumenta considerablemente la eficacia del proceso de planeamiento. Clave para generar propuestas de fuerza es el concepto de integración. Entre los ejemplos están el *Grupo de Batalla* de la Unión Europea, la *Unidad Tácticamente Autosuficiente* canadiense, el *grupo táctico Brigada o Batallón*, el *Paquete de Capacidades de Misión*, etc. El tipo de concepto de integración que empleen quienes planifican la defensa de un país o alianza depende del nivel respectivo de las ambiciones de la defensa.

⁴¹ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 19.

Escenarios de planeamiento m

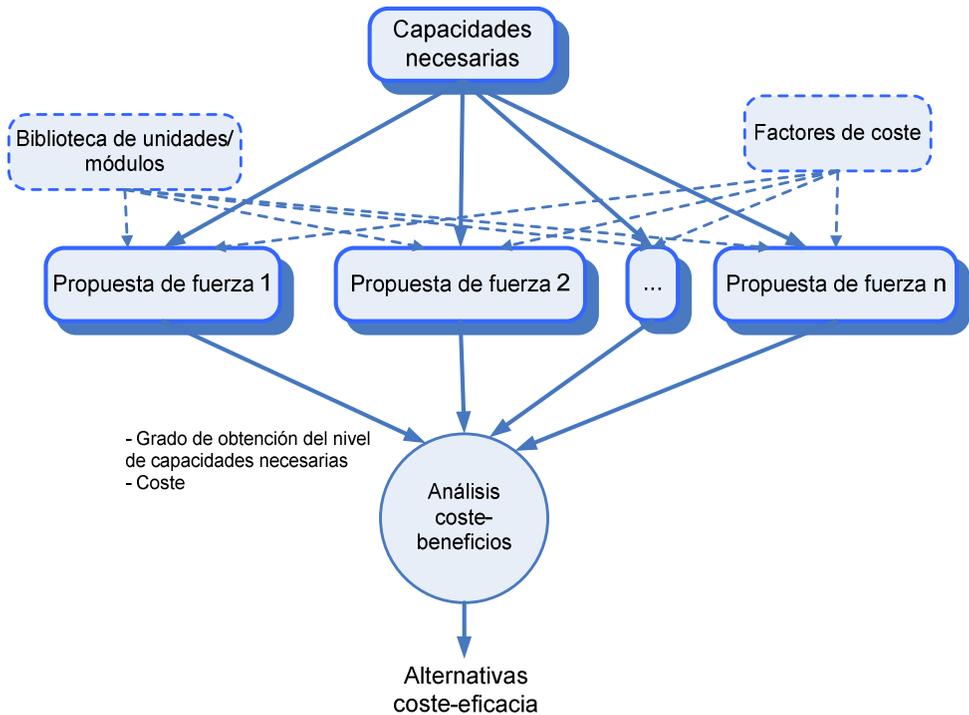


Figura 8: Generación y Evaluación de Propuestas Alternativas de Fuerza.

En la hipótesis de dos o más escenarios de planeamiento simultáneo, y ante la necesidad de rotación de las unidades en operaciones, los planificadores incorporan en una estructura de fuerza paquetes de coste-eficacia diseñados para escenarios individuales.

En sistemas de planeamiento avanzados, los planificadores evalúan y explican con rigor la multifuncionalidad de algunas de las unidades, y los efectos sinérgicos entre sus distintas capacidades. Así, los planificadores no pretenden optimizar el conjunto de capacidades (niveles de capacidades de los correspondientes paquetes de fuerza) para un escenario particular; la idea es, más bien, que el conjunto de capacidades sea sólido frente al conjunto de escenarios posibles.

Conciliación de Objetivos, Estructura de la Fuerza y Restricciones Financieras

La regla en la confección de la política y el planeamiento de la defensa es que las peticiones siempre exceden la disponibilidad de recursos. Así pues, quienes los diseñan

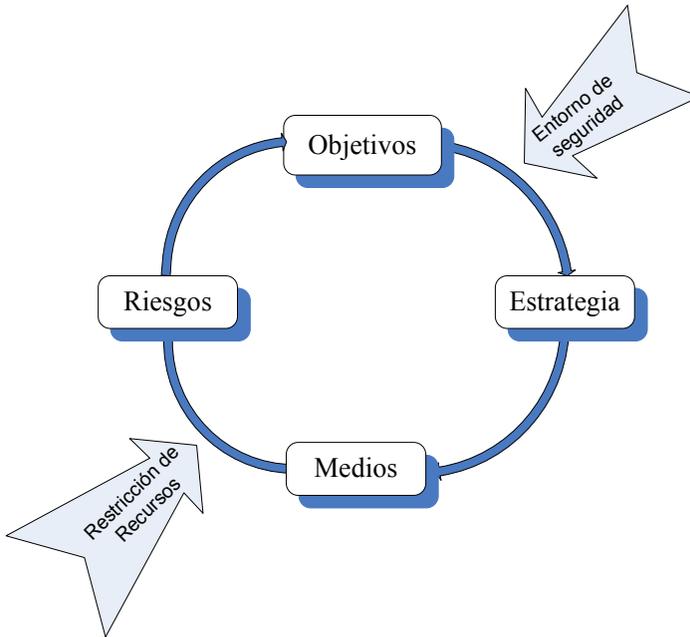


Figura 9: Modelo Bartlett de Desarrollo Estratégico.

trabajan duramente para equilibrar los objetivos, la estrategia y los medios, siendo el riesgo el factor equilibrador.

En un modelo racional de desarrollo estratégico, se supone que los planificadores tratan la seguridad y los objetivos de la defensa, la estrategia, los medios y el planeamiento de riesgos como variables para conseguir un buen equilibrio.⁴² Por supuesto, tanto en el ambiente de seguridad actual como en el previsible se busca una política equilibrada, y que contemple las restricciones de recursos (Figura 9). Por tanto, una política de defensa realista se basa en la aceptación de que no es posible garantizar la seguridad contra todas las amenazas posibles. En su lugar, se basa en un enfoque de la gestión del riesgo. Los diseñadores de la política y de los planes distinguen cuatro tipos de riesgos relacionados entre sí:

- Riesgos operativos: relacionados con la estructura de fuerza actual que, si le es encomendado, ejecutará con éxito la estrategia dentro de unos costes humanos, materiales, financieros, y estratégicos, aceptables.

⁴² Conocido como modelo Bartlett y descrito en Barlett, Holman, and Somes, "The Art of Strategy and Force Planning," 18-23.

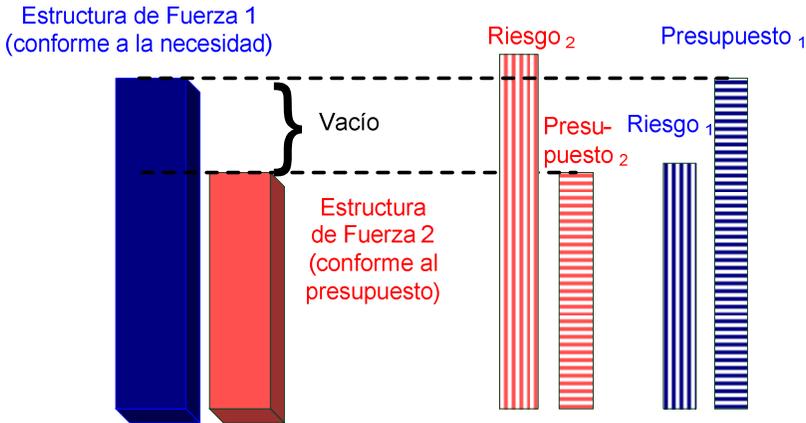


Figura 10: Estructuras de Fuerza, Niveles de Riesgo y Presupuesto.

- Planeamiento de la defensa, o riesgos de desafíos futuros: relacionados con la futura capacidad de realizar con éxito misiones contra una gama de posibles desafíos.
- Implementación, o riesgos de gestión de la fuerza: relacionados con la implementación exitosa de decisiones sobre estructura de la fuerza y planes de desarrollo de la fuerza. La primera preocupación aquí es el reclutamiento, el entrenamiento y la retención del personal militar y civil, equipando a la fuerza y sosteniendo un nivel de disponibilidad adecuado.
- Riesgos institucionales: relacionados con la capacidad de nuevas prácticas de mando, de gestión, y comerciales.⁴³

La segunda categoría de riesgos es de la mayor importancia para las decisiones en el planeamiento de la defensa a largo plazo. El riesgo en el planeamiento de la defensa se mide mediante el impacto, o sus consecuencias, que pueda suponer un resultado desfavorable ante acontecimientos bélicos u otros de violencia organizada y de estructura de fuerza. Así, la medida del riesgo se basa en las probabilidades. Se define como la probabilidad de que tenga lugar un suceso, y sus consecuencias previstas en el caso de que se produzca dicho suceso, y dispongamos de una determinada estructura de fuerza, o de unas capacidades dadas.

Cada estructura de fuerza se asocia a un cierto nivel de riesgos. La figura 10 presenta visualmente un examen de la diferencia entre dos estructuras de fuerza. La Es-

⁴³ *The National Defense Strategy of the United States of America*, 11. La estrategia de defensa de E.E.U.U. define riesgos (1) operativos, (2) desafíos futuros, (3) gestión de la fuerza y (4) institucionales.

estructura de Fuerza 1 se asocia al Riesgo 1 y se podría crear y sostener si se puede disponer del Presupuesto 1. Cuando la Estructura de Fuerza 1 se define como “necesidad,” los planificadores, a menudo implícitamente, asumen que el Riesgo 1 es aceptable. Cuando los planificadores tienen que encontrar una estructura de fuerza que sea “realista,” esto es., que se pueda crear y mantener dentro de los presupuestos previstos (nivel de Presupuesto 2 en Figura 10), crean planes para una estructura de fuerza asociada al Riesgo 2.

En la práctica es inevitable el desajuste entre las necesidades, es decir, las capacidades de defensa requeridas, y la restricción de recursos. Se crea un vacío de capacidades sin financiación. ¿Qué se puede hacer a este respecto?. El Dr. Jack Treddenick, profesor en el Colegio de Estudios de Seguridad Internacional en el Centro George C. Marshall, en Alemania, relaciona varias posibilidades:

- Simular que no existe el vacío
- Retomar la seguridad y/o la estrategia militar nacional
- Retomar la estructura de fuerza requerida
- Reconsiderar la asignación de recursos para la defensa
- Buscar mejoras en eficacia
- Transformar las fuerzas armadas.⁴⁴

Así, una opción es tratar de encontrar una mejor estructura de fuerza que no se salga del Presupuesto 2 (un conjunto de capacidades distinto, un empleo de los recursos más eficiente), de modo que disminuya el Riesgo 2. Ello no siempre es posible. Otra opción es reconsiderar los modos en que operan las fuerzas armadas. Una tercera opción es volver a estudiar las estrategias de seguridad, tratar de entrar en una alianza, mejorar la cooperación en seguridad, aumentar las medidas de fomento de la confianza con los vecinos, etc. Una cuarta opción es aportar más dinero a la defensa, lo que haría posible aumentar la entidad y/o la disponibilidad de las fuerzas armadas. Quinta, se puede decidir reconsiderar los objetivos de seguridad y los niveles de ambición. Finalmente, si se han agotado todas las demás oportunidades, podemos tener que aceptar el nivel de riesgo asociado a la estructura de fuerza que se ha planificado.

Se puede aceptar una propuesta de estructura de fuerza siempre que sea asequible, y el riesgo en el planeamiento asociado, aceptable, es decir, la probabilidad de que un evento se produzca ha de ser baja, o las probables consecuencias, si se da tal evento, han de ser menores.

⁴⁴ Jack Treddenick, “Transparency and Efficiency in Defence Planning and Spending” (documento presentado en la Conferencia sobre la Reforma del Sector de la Seguridad del Consorcio PfP, Garmisch-Partenkirchen, George C. Marshall Center, 13 Diciembre 2005).

Impacto negativo estimado

Significativo	Necesidad de gestión considerable	Conviene gestionar y supervisar los riesgos	Esencial una gestión exhaustiva
Moderado	El riesgo puede merecer la pena con supervisión	Vale la pena un esfuerzo de gestión	Se requiere esfuerzo de gestión
Menor	Riesgos aceptables	Aceptables, pero supervisando los riesgos	Gestión y supervisión de riesgos
	Bajo	Medio	Alto

Probabilidad

Figura 11: Modelo Básico de Gestión del Riesgo.

Para evitar riesgos se emplean análisis de experiencias, simulaciones y opiniones de expertos. Cualquiera que sea el enfoque, al final la aceptación (o no) de un planeamiento de riesgos depende en gran medida de la personalidad de quien decide. Mientras algunos son reacios al riesgo, otros son más dados a aceptarlo (o son proclives al riesgo). Así pues, incluso en un marco racional de toma de decisiones, cualquier estrategia de gestión de riesgo es inherentemente subjetiva.

En su conjunto, la evaluación de riesgos se debería integrar en el proceso de toma de decisiones, y, las prioridades, entre las peticiones en disputa. En la Figura 11 se presenta un modelo de gestión de riesgos autoexplicativo.⁴⁵ La evaluación de riesgos, entre otras cosas, se puede emplear para asignar responsabilidades de gestión de riesgos en las distintas jerarquías de la organización.

Definición de los Principales Pasos de la Transición

Una vez que los planificadores definen una futura estructura de fuerza aceptable y asequible, adecuada a las futuras circunstancias estratégicas, comparan las capacidades actuales y futuras, identifican las carencias y los excedentes y definen los hitos en la transición a la futura estructura de fuerza. Algunos de ellos podrían ser:

- la derogación del servicio militar;
- la creación o supresión de alguna unidad;

⁴⁵ Adaptado del *Integrated Strategic Risk Management (ISRM) in Defence* (Canada: Departamento de Defensa Nacional, 2003), www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/pubs/rep-pub/dda/cosstrat/isrm/intro_e.asp.

temas adicionales de particular importancia para los profesionales de la confección de la política y el planeamiento de la defensa.

El primero es el contexto en el proceso de planeamiento. Para un *establishment* de defensa, el planeamiento de la defensa es un proceso integral que engloba todas las capacidades necesarias (incluidas sistemas de armas y C2), y los recursos respectivos, así como las capacidades que aportan organizaciones distintas de las fuerzas armadas. No obstante, no es algo que se lleve a cabo fácilmente.

Hay tres contextos que pueden tener un gran impacto sobre el proceso de planeamiento y las decisiones de la defensa nacional, el internacional, el sector de la seguridad, y los presupuestos. De algún modo, el planeamiento de la defensa nacional puede estar inmerso en los procesos respectivos del planeamiento de la defensa aliado (p.ej., el planeamiento de la defensa en OTAN y la Unión Europea), la definición de roles y la distribución de capacidades entre las organizaciones del sector de la seguridad nacional, y el proceso de elaboración, debate y decisión sobre el presupuesto del estado.⁴⁷

Segundo, y relativo al planeamiento del sector de la seguridad aliado, es el asunto de la especialización. En el ambiente de seguridad actual hay muchos países que no pueden afrontar el mantener una estructura de fuerza equilibrada y al mismo tiempo eficiente.⁴⁸ Los intentos de conservar una estructura de fuerza equilibrada al tiempo que se reduce llevan a un crecimiento exponencial de costos. Por otro lado, la especialización en capacidades especiales puede hacer aportaciones de gran valor para la seguridad colectiva. Las decisiones sobre especialización en capacidades en el sector de la seguridad nacional pueden dar lugar también a economías de escala, lo que abarataría los costes.

Las decisiones sobre especialización tienen en cuenta la fortaleza, las tradiciones, y las aspiraciones industriales tecnológicas y de defensa, y llevan inevitablemente a una cartera específica de capacidades de defensa.

En suma, no existe algoritmo que se aplique en el planeamiento de la defensa orientado a la capacidad basada en escenario. Las políticas de defensa eficaces se basan, de cualquier modo, en enfoques austeros, tanto para la creación de estructura de fuerza como de planes de desarrollo de la fuerza, que comparten algunos pasos:

- Definición de objetivos de defensa, misiones, y ambiciones

⁴⁷ Todor Tagarev, "Capabilities-Based Planning for Security Sector Transformation," Conferencia en el Instituto de Estudios Avanzados de OTAN (Bansko, Bulgaria, 10-18 Abril 2007); bajo publicación en vol. 24 de *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

⁴⁸ Ver, por ejemplo, *European Defence Integration: Bridging the Gap between Strategy and Capabilities*, Conference Report (Bruselas: Centro de Estudios Estratégicos e Internacionales en cooperación con la Nueva Agenda de Defensa, Octubre 2005); Ugurhan G. Berkok, "Specialization in Defence Forces," *Defence and Peace Economics* 16, no. 3 (Junio 2005): 191-204.

- Diseño y acuerdo sobre posibles escenarios, o ambientes en los que se lleven a cabo estas misiones (incluyendo a menudo el desarrollo de conceptos operacionales adecuados y la selección de la “línea de acción”)
- Descomposición de las actividades de escenario en tareas, y definición de “listas de tareas esenciales de misión” (tareas que salen frecuentemente de listas de tareas genéricas)
- Definición de las capacidades necesarias para cumplir las tareas. Este paso incluye a otros, los dos últimos repetidos.
 - Definición de los tipos de capacidades necesarios
 - Evaluación del planeamiento de riesgos
 - Diseño de un paquete de fuerza rentable que aporte los niveles de capacidad necesarios para cumplir las tareas con un riesgo aceptable
- Diseño de una estructura de fuerza apropiada para todas las misiones y escenarios previstos.

Estos pasos se pueden efectuar de distintos modos. Lo importante es respetar un enfoque razonable y austero del planeamiento de la defensa, y los principios de transparencia y fiscalización. Los ejemplos presentados en este capítulo, de sociedades democráticas con experiencia en la confección de la política y el planeamiento de la defensa, pueden ayudar a los países que se esfuerzan en gestionar de un modo eficiente y eficaz el desarrollo de sus fuerzas armadas.

Otras Lecturas

Henry C. Bartlett, G. Paul Holman, Jr., y Timothy E. Somes, “The Art of Strategy and Force Planning,” in *Strategy and Force Planning*, 4th edition (Newport, R.I.: Naval War College Press, 2004), 17-33.

Handbook on Long Term Defence Planning, RTO Technical Report 69 (Paris: Organización OTAN para la Investigación y la Tecnología, abril 2003), www.rta.nato.int/pubs/rdp.asp?RDP=RTO-TR-069.

Guide to Capability-Based Planning, TR-JSA-TP3-2-2004 (Programa de Cooperación Técnica, Sistemas Conjuntos y Grupo de Análisis, Panel Técnico 3, Taller MORS, Octubre 2004), www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

Todor Tagarev, “The Art of Shaping Defense Policy: Scope, Components, Relationships (but no Algorithms),” *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Primavera-Verano 2006): 15-34, <https://consortium.pims.org/the-art-of-shaping-defense-policy-scope-components-relationships-but-no-algorithms>.

Capítulo 3

Introducción al Desarrollo de la Fuerza Basado en Programa

Todor Tagarev

Introducción

El proceso de planeamiento de la fuerza a largo plazo, descrito en el Capítulo 2, define los requerimientos de defensa en términos de capacidades, el nivel de capacidades que se puede alcanzar de forma realista, y los principales parámetros de la estructura de fuerza respectiva. Elabora también una estrategia de transición a la futura estructura de fuerza. Esta estrategia define las prioridades y describe el enfoque general para obtener las capacidades futuras.

Por razones varias, las decisiones que se toman en el proceso de planeamiento a largo plazo no se pueden traducir directamente en decisiones de distribución de recursos a corto plazo, como las de presupuestos de defensa, objetivos anuales de reclutamiento, planes de adquisición anuales o bianuales, formación, niveles de disponibilidad, etc.

Una de las principales razones es que el horizonte en el planeamiento a largo plazo es normalmente de 10 a 15 años y, mientras las decisiones se toman con una buena información sobre los recursos,¹ éstos no tienen por qué ser restringidos, mientras que en los planes a corto plazo se deben calcular meticulosamente los costes, y restringirlos ante los presupuestos de defensa que se esperan. Otra razón es que puede haber cambios en el entorno del desarrollo de la fuerza durante el planeamiento a largo plazo, y en

¹ Esto es, la estructura de fuerza futura se percibe generalmente como realista y asequible.

el trabajo en los planes a corto plazo respectivos. Entre dichos cambios, se podrían dar diferencias entre los compromisos operacionales previstos y los reales, demoras en la adquisición de un determinado sistema de armas, variaciones en los costes previstos de despliegues de personal y los reales, índices de inflación, costes del combustible, costes de adquisición, etc. Una tercera razón a considerar en esta introducción viene del hecho de que las decisiones sobre el desarrollo de la fuerza se toman como resultado de un número de procesos institucionales distintos y, algunas veces, por diferentes organismos con capacidad de decisión. Por ejemplo, los resultados de un planeamiento a largo plazo pueden ser aprobados por el gobierno cada tres o cinco años, mientras que el parlamento decide anualmente el presupuesto asignado a defensa, y puede tener que satisfacer peticiones imprevistas.² Además, mientras el planeamiento a largo plazo se orienta a la capacidad, los planes a corto plazo, por su parte, normalmente apuntan al empleo de cierto tipo de recursos, dinero, material, instalaciones, etc., y al desarrollo respectivo de uno u otro componente de las capacidades de defensa. Así pues, prácticamente todos los *establishment* de defensa utilizan algún tipo de “mecanismo” para coordinar el desarrollo de todos los componentes de las capacidades, y relacionar la utilización de los recursos de defensa con los objetivos de la política de defensa y los planes a largo plazo.

Hay dos enfoques distintos para coordinar los planes de defensa a corto plazo con la forma en que dirigen al logro de los objetivos de la política de defensa. En la primera, los gestores de recursos de defensa, nombrados a menudo responsables del presupuesto, coordinan sus planeamientos horizontalmente, así como las actividades clave en la implementación de los planes, con personal de la administración de defensa con responsabilidades en el desarrollo de capacidades. En el *establishment* de defensa del R.U. los últimos son nombrados “gestores de capacidad.” Los programas de defensa y los procesos de programación forman el núcleo del segundo enfoque. Los programas de defensa se emplean para relacionar planes a corto plazo con objetivos políticos y, al mismo tiempo, mantener un desarrollo coordinado de todos los componentes de capacidad.

Este capítulo examina temas claves en el uso de programas de defensa y en los procesos de programación. Para los asuntos generales de la gestión de programas, arquitectura de actuación, sintonización con la visión de niveles superiores, metas y objetivos, gestión de tiempo y costos, liderazgo y fiscalización, etc., el lector puede acudir a un número de trabajos publicados y recursos online.³ Este capítulo está enfocado a un

² Un ejemplo podría ser la necesidad de financiar la atenuación de las consecuencias de un desastre natural.

³ Ver, por ejemplo James T. Brown, *The Handbook of Program Management* (McGraw-Hill, 2007) y las referencias en las páginas web del *Project Management Institute*, www.pmi.org, en

aspecto específico del desarrollo de la fuerza basado en programa, concretamente la estructura del programa, clave para orientar sobre las capacidades en el proceso de desarrollo de la fuerza.

El capítulo examina principios y prácticas de desarrollo de la fuerza basado en programa que, como se muestra abajo, equivale a la gestión de recursos de defensa basado en programa. Explica las razones para el empleo de programas y programación, muestra qué es una buena decisión de programa y cómo depende del diseño de una estructura de programa, y distingue actividades clave en un proceso de gestión de programa, y los lazos entre ellas. En la parte final, se examinan brevemente los principales desafíos para el éxito en el diseño e implementación del desarrollo de la fuerza basado en programa, en los países en transición.

Razones

Los países invierten dinero en sus fuerzas armadas con la intención de garantizar su seguridad, y la de sus aliados y ciudadanos, contra una cierta panoplia de riesgos y amenazas. Lo importante, no obstante, no son las fuerzas armadas en sí, sino las capacidades que aportan para la implementación de la política de seguridad del país.

Así pues, evaluando los sistemas y prácticas, un observador intenta relacionar, por ejemplo, decisiones de asignación de recursos con decisiones políticas. Una cuestión típica es cómo la asignación de recursos lleva a la realización de los objetivos de la política de seguridad y defensa del país. Un aspecto particular es la “orientación del rendimiento” de la gestión de recursos, es decir, cómo el uso de los recursos de la defensa lleva a un “producto” necesario para implementar la seguridad y la política de defensa de un país. Como resultado de los desarrollos del planeamiento de la defensa alrededor de la última década, hoy es generalmente reconocido que el principal “producto” de un *establishment* de defensa son sus capacidades.

Además, en los buenos planeamientos de la defensa y sistemas de gestión de fuerza, la distribución de recursos mantiene un conjunto de capacidades equilibrado en toda la gama de misiones de las fuerzas armadas aprobadas a nivel nacional, las capacidades se desarrollan y sostienen con una buena relación coste-eficacia, los planeamientos de riesgos se evalúan rigurosamente y los riesgos estimados se incorporan sin problemas a la toma de decisiones sobre recursos. Otros tres criterios para la evaluación de la gestión de recursos incluyen transparencia, fiscalización, y flexibilidad. Estas materias se tratan en la segunda parte de este capítulo.

Hay, por supuesto, más de una forma de crear un buen sistema de gestión de recursos de defensa. Muchos miembros de OTAN y países asociados, influenciados por la

experiencia de E.E.U.U, desde principios de los 60, aplican sistemas de gestión de recursos en los que los planes se vinculan a los presupuestos mediante programas.⁴

Así, mediante los programas, los *establishment* de defensa tratan de vincular los requerimientos políticos y los presupuestos. En segundo lugar, los programas sirven para transformar planes o perspectivas de defensa, y estructura de fuerzas futuras, (normalmente documentos de largo plazo, prediciendo 10, 15, o más años), en actividades a corto plazo, presupuesto, adquisición, formación, etc. En gran medida, los programas de defensa crean vínculos entre la política y los presupuestos, y hacen la predicción a largo plazo y los planes a corto plazo, transparentes; p.ej., que quienes toman decisiones, y las partes involucradas importantes, los entiendan claramente.

Los programas de defensa son importantes herramientas de gestión. Además de su papel clave en el proceso de planeamiento, mantienen un riguroso control de su aplicación; recibiendo información actualizada sobre el estatus de los programas de defensa, civiles y militares de alto rango pueden evaluar de modo realista el estado de la reforma de la defensa y los esfuerzos de transformación, y si es necesario aplicar medidas correctivas. Además, la información sobre los programas de defensa facilitan la supervisión y auditorías realizadas por la legislatura y sus organizaciones especializadas, p.ej., el tribunal de cuentas.

¿Qué es un Programa de Defensa?

Actualmente, la idea imperante es que unos de los principales productos, o “output,” de un *establishment* de defensa son sus capacidades para cumplir, si es necesario, y cuando lo sea, misiones planeadas en apoyo de la política de seguridad de un país y una alianza.

La obtención de una capacidad requiere un desarrollo bien coordinado de doctrina, estructuras organizativas, personal, sistemas de armas, infraestructura, formación, etc.

En segundo lugar, el desarrollo de una capacidad de defensa, salvo en unos pocos casos sin interés, es un largo proceso. Por ejemplo, si un país no posee aviación de caza o de bombardeo, pero decide desarrollar capacidades para ataques aéreos de precisión de largo alcance, puede pasar una década desde que se toma la decisión de desarrollar tal capacidad hasta que esta capacidad se puede emplear eficazmente.⁵

⁴ La página web del Interventor de la Oficina del Secretario de Defensa de E.E.U.U. proporciona tanto un contexto histórico, como información sobre los actuales desarrollos del Planeamiento, Programación, Presupuesto, y Sistema de Ejecución (PPBES), www.dod.mil/comptroller/center/budget/ppbsint.htm. El texto básico para PPBES es Charles J. Hitch and Roland N. McKean, *The Economics of Defense in the Nuclear Age* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960).

⁵ Incluso en el caso de que ya alguien esté fabricando un avión que se ajuste a los requisitos de capacidad.

Tercero, el desarrollo de nuevas capacidades puede ser muy caro. El mantener capacidades que no tienen relación con la política del momento también lo es.

Cuarto, un *establishment* de defensa exige varios requisitos, y el desarrollo de capacidades para operaciones futuras es sólo una de ellos. Generalmente, las decisiones sobre las capacidades a desarrollar, a qué nivel y en qué periodo de tiempo, se hacen en un marco más general que justifique también:

- necesidades de las operaciones en curso;
- inversiones a largo plazo, p.ej., en ciencia y tecnología, desarrollo de asociaciones estratégicas, etc.; y
- necesidad de gestionar asuntos heredados.

Por estas razones, una gestión de defensa eficaz se basa en programas, incluyendo el desarrollo de capacidades de las fuerzas armadas. Antes de cambiar al desarrollo de la fuerza basado en programa se necesita clarificar formalmente de qué capacidad se trata.

Modelos de Capacidad

“Capacidad” es, en cierto modo, un concepto abstracto. En su uso normal, el término denota la posibilidad de ser, o hacer, o afectar, a algo. La comunidad de planeamiento necesita un marco común, o un modelo, o una aptitud, que exponga todos los componentes de una capacidad de una forma comprensible.

Los planificadores de la defensa en Australia definen capacidad como:

El poder de alcanzar un efecto operacional deseado en un ambiente concreto, en un tiempo especificado, y que mantenga ese efecto durante un período establecido.⁶

En Estados Unidos, la comunidad de Seguridad Nacional emplea esta definición:

Una capacidad proporciona un medio de realizar una o más tareas críticas en condiciones específicas y para actuaciones específicas estándar.⁷

Una capacidad se puede manifestar de distintas formas. Algunos países han estandarizado modelos que describen los aspectos de de los sistemas de capacidad:

- Los inputs en la obtención de capacidad en Canadá se conocen como PRICIE,⁸ siglas de:

⁶ *Defence Capability Development Manual* (Canberra, Departamento de Defensa, 2006), 5, www.defence.gov.au/publications/dcdm.pdf.

⁷ *National Preparedness Guidance*, Directiva Presidencial de Seguridad Nacional 8 (Departamento de Seguridad Nacional, Abril 2005), 6-7.

⁸ También llamado *componentes funcionales de capacidad*. Para una descripción detallada, el lector puede acudir a *Capability Based Planning for the Department of National Defence and*

- Personal
- Research & Development / Operations Research (Investigación y Desarrollo / Investigación de Operaciones)
- Infraestructura y Organización
- Conceptos, Doctrina & Formación Colectiva
- IT Infraestructura
- Equipo, Abastecimientos y Servicios
- Los planificadores australianos usan un sistema de ocho grupos llamados Inputs de Fundamentales de la Capacidad, o FIC.⁹ Estos son:
 - Organización
 - Personal
 - Formación Colectiva
 - Sistemas Principales
 - Abastecimientos
 - Instalaciones
 - Apoyo
 - Mando y Gestión
- En Estados Unidos, los planificadores usan el sistema DOTMLP,¹⁰ siglas de:
 - Doctrina
 - Organización
 - Training and Education (Formación y Educación)

the Canadian Forces (Canada: Departamento de Defensa Nacional, Mayo 2002), 24-27, www.vcds.forces.gc.ca/dgsp/00native/rep-pub/j-cbpManualPdf_e.asp (20 Enero 2006).

⁹ *Guide to Capability-Based Planning*, TR-JSA-TP3-2-2004 (Programa de Cooperación Técnica, Sistemas y Grupos de Análisis Conjuntos, Panel Técnico 3, MORS Taller, Octubre 2004), 7, footnote 4, www.mors.org/meetings/cbp/read/TP-3_CBP.pdf.

¹⁰ *Ibid.*, 7, nota a pie 6. El sistema de capacidades es usado normalmente por los planificadores de E.E.U.U. (ver *How the Army Runs*, 10, 38-42), pero recientemente la Fuerza Aérea y la Marina, así como organismos conjuntos—añadiendo “Instalaciones” en DOTMPL-F—también lo encuentran útil, p.e., para analizar necesidades funcionales, carencias y para identificar soluciones usando arquitecturas empresariales. Ver, por ejemplo Ted Warner, “Esfuerzos en Marcha para Implementar el Planeamiento Basado en Capacidades,” *Monterey Strategy Seminar* sobre Planeamiento de la defensa Basado en Capacidades: Edificio a 21st Century Force (Monterey, CA: Centro para el Conflicto Contemporáneo y el Instituto Cebrowski para la Información, Innovación y Superioridad, Septiembre 2004).

- **Material**
- **Liderazgo**
- **Personal**

Con la creación del Mando Aliado de Transformación, y su creciente papel en el proceso de planeamiento de fuerza OTAN, se puede prever que el modelo de capacidad ACT, posiblemente con modificaciones menores, se introducirá en el proceso de planeamiento de muchos países. El sistema OTAN se conoce como DOTMLPFI,¹¹ siglas de:

- **Doctrina**
- **Organización**
- **Training (Formación)**
- **Material**
- **Liderazgo**
- **Personal**
- **Facilities (Instalaciones)**
- **Interoperabilidad**

Aún cuando los modelos empleados pueden diferir, se intenta que cada uno de ellos proporcione suficiencia, consistencia, y equilibrio a los componentes de capacidad, o inputs, dado que el desarrollo de una capacidad requiere un desarrollo coherente del personal, componentes materiales, doctrina, estructura, y formación. Tal desarrollo lo proporcionan los programas.

Programas de Defensa

Se pretende que los programas de defensa mantengan el logro de los objetivos dentro de la restricción de recursos. El programa de defensa es:

Un plan integrado de empleo de los recursos disponibles y previstos (personal, material, dinero, etc.), para alcanzar resultados, es decir, crear y mantener capacidades.¹²

La función principal de un programa de defensa es ayudar a la toma de decisiones sobre los recursos, vinculando estos al resultado (Figura 1) y manteniendo política y planes “orientados a la producción.” Es normalmente un plan a medio plazo con una proyección de futuro de cuatro a ocho años. Desde que OTAN emplea un horizonte de

¹¹ See for example Admiral Sir Mark Stanhope, (then) Acting Supreme Allied Commander Transformation, Briefing to the Conference of National Armaments Directors /CNAD/ (26 October 2005), www.act.nato.int/multimedia/speeches/2005/051026asactcnad.html.

¹² Adaptado del documento oficial *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in the Ministry of Defence and the Armed Forces* (Sofía: Editorial Militar, 2001), 14-15.

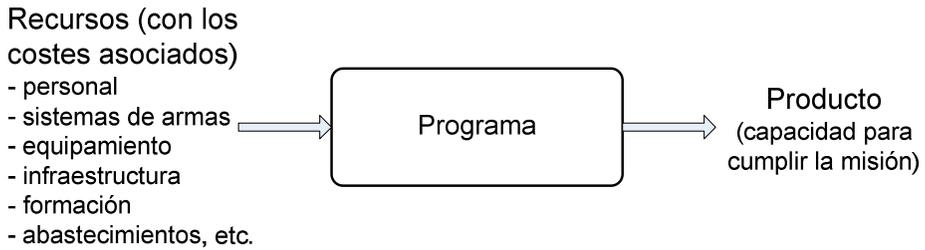


Figura 1: Diseño de un Programa de Defensa.

seis años en su planeamiento y en su proceso de revisión de la defensa, es decir, para la mayoría de los objetivos de fuerza, en el informe del Cuestionario de Planeamiento de la defensa muchos países miembros de OTAN, y aspirantes a entrar en la Alianza, usan asimismo programas a seis años vista. Además de vincular los recursos y los resultados deseados, el programa sirve para vincular planes a largo plazo al presupuesto y a otros planes a corto plazo.

Estructura de Programa

El programa de defensa tiene una estructura jerárquica. Consta de programas, subprogramas, etc. A países que tratan de introducir la gestión de recursos de defensa basada en programas se les recomienda contemplar algunos principios claves en el diseño de una estructura de programa:

- Los programas deben relacionar, tan claramente como sea posible, gasto con “producto,” esto es., capacidades (ver también Figura 1).
- Debe ser integral:
 - No se debe hacer nada, ni gastar nada, fuera del programa;
 - Se justificará todo el dinero que se va a gastar en defensa (presupuesto del MdD, presupuestos de otros ministerios, programas bilaterales, OTAN, fondos fiduciarios, etc.);
 - Se deben tomar las decisiones finales para todos los programas al mismo tiempo, con análisis objetivos de las soluciones de compromiso.
- Deben mantener un reparto de responsabilidades flexible entre los gestores de programa (los directores de programa deben interesarse por el buen diseño e implementación del programa).
- Debe ser razonable (la estructura y procedimientos del programa deben dar la ocasión de evaluar y buscar con objetividad soluciones de compromiso en la

distribución de los recursos).¹³

Los programas de desarrollo de la fuerza son sólo una parte de una estructura de programa integral, y las decisiones sobre desarrollo de la fuerza se toman como parte de todas las decisiones sobre programación.

En la implementación del primero de estos requisitos, el ministro de la Defensa Nacional de Canadá emplea una estructura de programa en la que los programas son denominados explícitamente “programas de capacidad.” Los planificadores canadienses trabajan con cinco programas de capacidad que, combinados, “engloban todos los aspectos fundamentales de los asuntos de la defensa en Canadá, y lo hacen reuniendo todos los elementos del planeamiento de capacidad en un simple, pero no simplista, marco.”¹⁴ Los cinco programas de capacidad son:

1. Mando y Control
2. Conducción de Operaciones
3. Sostenimiento de fuerzas
4. Generación de Fuerzas
5. Política & Estrategia en cooperación.

En el desarrollo de la gestión de fuerzas armadas basada en programa, en Ucrania se delibera sobre una posible estructura de programa que consta de los catorce programas siguientes:

1. Capacidades para Operaciones de Paz
2. Reacción Rápida
3. Defensa del territorio nacional
4. Capacidades para aumentar el potencial de defensa (Movilización y Reserva)
5. Mando, Control, y Comunicaciones (C3 estratégico y operacional)
6. Logística Central
7. Gestión de la Defensa y de la Fuerza (MdD, Estado Mayor General y unidades de apoyo)
8. Participación en operaciones (fuera y dentro del país)
9. Ciencia, Investigación y Desarrollo
10. Educación, formación y reclutamiento

¹³ Todor Tagarev, “Introducción a la Gestión de Recursos de Defensa Basada en Programa,” *Connections: The Quarterly Journal* 5, no. 1 (Primavera-Verano 2006): 55-69. El artículo está publicado también en ruso y ucraniano.

¹⁴ *Capability Based Planning for the Department of National Defence and the Canadian Forces*, 4-5.

11. Apoyo médico (incluye rehabilitación y esparcimiento)
12. Viviendas
13. Adaptación social
14. Utilización de sistemas de armas, equipo, municiones e infraestructura excedentes.

Ambas estructuras de programa son similares en la forma en que se ocupan de las (previstas) “operaciones en marcha” (programas # 2 y # 8 en las estructuras de programas canadiense y ucraniano, respectivamente), capacidades de mando y control (programas # 2 y # 5 respectivamente), y funciones de gestión centralizada (programas # 5 y # 7, respectivamente).¹⁵ A diferencia de la estructura de programa canadiense, el borrador de estructura de programa ucraniano relaciona explícitamente los requerimientos de inversiones “en el futuro” programa (programa # 9), para abordar asuntos heredados (programa # 14 y, parcialmente, programa # 13), y asuntos de “calidad de vida” (programa # 12 y, en gran medida, programa # 11).

Tanto las estructuras del programa canadiense como del borrador ucraniano se orientan a las capacidades. Otros países usan estructuras de programa que, en el primer nivel, reflejan en buena medida la estructura organizativa de los *establishment* de defensa.

Por ejemplo, el “Programa de Defensa de los Años Futuros” de E.E.U.U. (FYDP) comprende los siguientes once programas principales de defensa:

- Programa 1. Fuerzas Estratégicas
- Programa 2. Fuerzas Multiusos
- Programa 3. Comunicaciones, Inteligencia, y Espacio
- Programa 4. Movilidad (Fuerzas transportables por aire y por mar)
- Programa 5. Fuerzas de la Guardia y la Reserva
- Programa 6. Investigación y Desarrollo
- Programa 7. Abastecimiento y Mantenimiento centralizados
- Programa 8. Formación, Salud, y otras Actividades del Personal
- Programa 9. Administración y Actividades Asociadas
- Programa 10. Apoyo a Otros Países

¹⁵ Estas similitudes se establecieron a posteriori. Cuando se diseñó la propuesta de estructura de programa de Ucrania, los expertos no usaron información sobre el sistema canadiense.

Programa 11. Fuerzas de Operaciones Especiales.¹⁶

La experiencia de Bulgaria aporta otro ejemplo de estructura de programa orientada organizativamente:

Programa 1. Fuerzas Terrestres

Programa 2. Fuerza Aérea

Programa 3. Armada

Programa 4. Mando y Apoyo Central

Programa 5. Interoperabilidad y Participación en Formaciones Internacionales

Programa 6. Educación y Cualificación

Programa 7. Seguridad: Policía Militar y Contrainteligencia

Programa 8. Seguridad a través de Cooperación e Integración

Programa 9. Calidad de Vida

Programa 10. Ciencia, Investigación y Desarrollo

Programa 11. Gestión Administrativa

Programa 12. Sistemas C4ISR

Programa 13. Información Militar (Inteligencia).¹⁷

Una estructura de programa orientado a capacidades dota, a quienes toman las decisiones, de una mejor comprensión de las implicaciones políticas de sus decisiones sobre los recursos. No obstante, cuando en el primer nivel de la estructura de programa predomina una orientación organizativa, hay que incorporar medidas adicionales para conservar una orientación sobre los resultados de la gestión de recursos, empleando, por ejemplo, la experiencia de E.E.U.U. con la institucionalización de los “gestores de capacidad.”

Los Programas como Lenguaje de Comunicación

Todos los programas de primer nivel, combinados, constituyen “El Programa de Defensa.”¹⁸ Programas separados, componentes del Programa de Defensa, son parte esencial del léxico en el debate y comunicación en niveles ejecutivos superiores (en el Ministerio de Defensa, entre los Ministerios de Defensa y Finanzas, en el Consejo de

¹⁶ *How The Army Runs: A Senior Leader Reference Handbook*, 25th edition 2005-2006 (Carlisle Barracks, PA: U.S. Army War College, 2005), 147, www.carlisle.army.mil/USAWC/dclm/html/figureshd.htm (24 April 2006).

¹⁷ *Concept for Planning, Programming, and Budgeting in Bulgaria's Ministry of Defence and the Armed Forces* (Sofía: Ministerio de Defensa, 2001).

¹⁸ La denominación más conocida es U.S. FYDP – Programa de Defensa de Años Futuros.

Ministros), entre el ejecutivo y el legislativo, y en el parlamento durante las deliberaciones sobre política y presupuesto de defensa.

Los expertos diseñan programas y programas alternativos. Hace falta una considerable experiencia y una práctica específica para diseñar un programa eficiente para el desarrollo de una capacidad; también para valorar el coste del programa, y para diseñar y comparar programas alternativos.

Por otro lado, quienes toman las decisiones, tanto en el gobierno como en el parlamento, emplean programas separados y programas alternativos como un bloque en el diseño de una política de defensa. Del mismo modo que se usan palabras para crear frases,¹⁹ quienes toman decisiones emplean un conjunto de programas potenciales, alternativos, a fin de encontrar un sistema que se ajuste mejor al conjunto de objetivos de defensa.²⁰ En sistemas de planeamiento de la defensa avanzados, esta tarea se conoce como creación de una cartera de capacidad.

Por ejemplo, en 2003, durante las deliberaciones sobre el presupuesto de defensa propuesto, el Congreso de E.E.U.U. decidió no financiar un programa para el desarrollo de un concepto avanzado de armas nucleares de bajo rendimiento, o “miniarmas nucleares.” Los representantes que discutían la política (y las políticas), decidieron que este programa no se ajustaba a los objetivos y restricciones establecidos legislativamente y, por consiguiente, cortaron el programa. El programa tenía un precio marcado de 6 millones de dólares, dinero que el Pentágono no recibió.²¹

En comparación, un debate sólo sobre recursos, o la parte de inputs de la Figura 1, no puede ser sobre política de defensa. En la misma medida, una decisión sobre el presupuesto de defensa, formulado exclusivamente en el lenguaje de categorías de presu

¹⁹ Otra metáfora es ver las alternativas de programas y de programa como bloques de distintas formas y tamaño, de los cuales quienes diseñan la política de defensa necesitan seleccionar uno para construir un buen edificio con una cantidad de dinero prevista.

²⁰ La búsqueda de ese sistema está sujeta también a una variedad de limitaciones, siendo una de las principales los niveles de presupuesto previstos.

²¹ Más concretamente, la Autorización de Defensa 2004 autorizó la *investigación* sobre armas nucleares pequeñas, de bajo rendimiento, de menos de 5 kilotonnes, pero no aportó financiación para el *desarrollo* o *producción* de tales sistemas de armas. Además, el Acta de la Autorización de Defensa incluye una condición que exige al presidente Bush pedir la autorización del Congreso antes de ordenar el desarrollo a gran escala de la nueva generación de armas nucleares de campo de batalla. Ver Merle D. Kellerhals, “Congress Agrees to Let Pentagon Study Low-Yield Nuclear Weapons,” *Washington File*, 23 May 2003, www.iwar.org.uk/news-archive/2003/05-23-2.htm. Más información por Justine Wang, “Congressional Bills Passed Support Bush Agenda for New Nuclear Weapons” (Fundación para la Paz de la Era Nuclear, 9 Diciembre 2003), www.wagingpeace.org/articles/2003/12/09__wang_congressional-bills.htm.

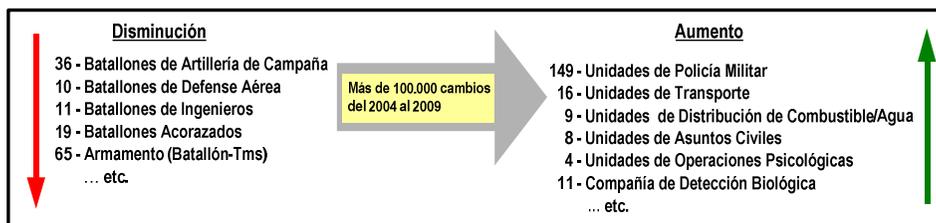


Figura 2: Reestructuración del Ejército de E.E.U.U. en el Programa 2004-09.

puestos (títulos, partidas, artículos, etc.) no puede ser una decisión de distribución de recursos transparente.²²

En el ejemplo anterior, si el Congreso hubiera decidido sólo sobre el presupuesto, el Pentágono no habría tenido problemas en gastar 6 millones de dólares aparte del presupuesto de 401 mil millones de dólares para proseguir el desarrollo de minibombas atómicas.²³

Otro ejemplo es la decisión de la asamblea legislativa de E.E.U.U. de aumentar el presupuesto del Ejército en casi 20 mil millones de dólares en comparación con el 2003, y los techos de personal en 30.000 soldados aproximadamente. Es importante ver que estas decisiones reflejaban las demandas de las operaciones en marcha, pero se basaron en el programa 2003-2009. El programa propuesto preveía la creación de algunas capacidades y, al mismo tiempo, la eliminación de parte de algunas capacidades más tradicionales asociadas a las necesidades de la Guerra Fría. La Figura 2 da detalles de esta reestructuración.²⁴ Así, los niveles de presupuesto y de personal se definieron como consecuencia de decisiones sobre las capacidades necesarias para alcanzar los objetivos de seguridad y defensa.

Sobre el Desarrollo de la Fuerza y el Proceso de Gestión de Recursos de la Defensa

Las decisiones sobre recursos se toman dentro de un proceso que en sí mismo necesita ser transparente para quienes deciden, p.ej., que permita mantener una auditoría clara sobre todo el proceso, desde los objetivos de la seguridad nacional, pasando por los objetivos de defensa, hasta el dinero de los contribuyentes. Entre los variados requisitos

²² Transparente significa aquí "claramente comprendido" esto es, que quienes deciden entienden las consecuencias, tanto positivas como negativas, de sus decisiones.

²³ Como hacen las asambleas legislativas de muchos de los nuevos miembros de OTAN y países asociados.

²⁴ *Building Army Capabilities*, Draft Working Paper, preparado en nombre del presidente Bush (28 Enero 2004), www.comw.org/qdr/fulltext/0401armstructbrief.ppt.

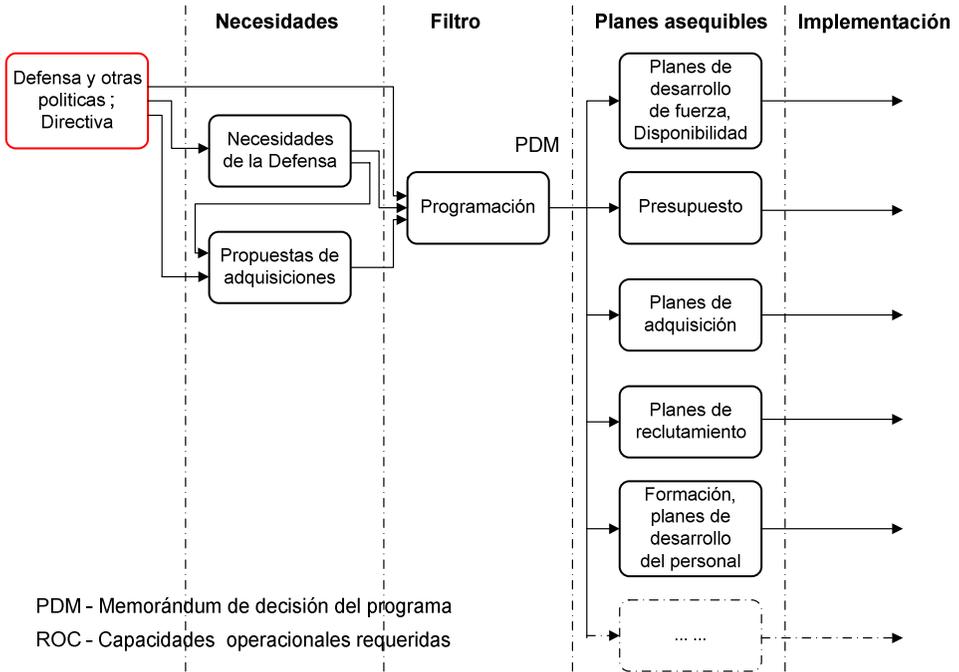


Figura 3: Programación de la Defensa como Filtro de Solicitudes en Concurso.

para el proceso de gestión de recursos, esta introducción examina brevemente tres aspectos esenciales:

- ¿Cómo crear planes asequibles de restricción de recursos?
- ¿Cómo tratar la incertidumbre?
- ¿Cómo apoyar el liderazgo civil de un Ministerio de Defensa en el ejercicio de su autoridad, y sus obligaciones como agentes del control democrático de las fuerzas armadas?

Decisión de Programa como un Hito en el Presupuesto, la Adquisición, y Otros Planes a Corto Plazo

A menudo, las decisiones sobre las capacidades necesarias, o sobre necesidades de la defensa, generalmente lo son en base a una buena información sobre los recursos, esto es, valoradas generalmente como realistas, pero no necesariamente sobre recursos restringidos, es decir, se ajustan a las previsiones del presupuesto de defensa. Cuando

se toman las decisiones de programa, el coste del programa de defensa para cada año futuro no excede del presupuesto previsto para ese año.²⁵

Disponer de un buen mecanismo de programación de defensa es clave para que el proceso sea transparente para quienes deciden. Cuando eso ocurre, quienes lo hacen a nivel superior se concentran en las decisiones de programa, y el programa de defensa aprobado sirve como única fuente autorizada, en esencia, para todos los planes a corto plazo subsiguientes, incluyendo el presupuesto de defensa, planes de adquisición, etc.

Aquí es importante recordar los principios de la programación, relacionados abajo. El programa de defensa será integral, no se puede hacer nada ni gastar ningún dinero fuera de los programas, no hay procesos de planeamiento paralelos con implicación de recursos, y todas las decisiones de programa (en el nivel superior) se toman en un punto del proceso de toma de decisiones. Sólo así se podrá garantizar que el programa es asequible, habiendo servido la programación como filtro de todas las peticiones (como se muestra en la Figura 3). Así, la estricta aplicación de este aspecto del proceso de gestión de recursos garantiza que todos los planes a corto plazo son (1) asequibles, y (2) consecuentes.

Tratando la Incertidumbre

Los programas de defensa, y los planes en general, se diseñan bajo ciertos supuestos y previsiones, y se aplican después en un ambiente que puede cambiar. Como resultado, cuando se aplica un programa o un plan raramente se consiguen los resultados exactamente como se previeron. Entre las causas podrían estar la necesidad de iniciar, o de participar en una operación imprevista, cambios en el ambiente económico, p.ej., índices de inflación, tipos de cambio, etc., cambios en la política de salarios o de la seguridad social, imposibilidad de alcanzar los objetivos de reclutamiento y demoras en los procedimientos de adquisición, etc.

Un modo eficaz de tratar el impacto de tales incertidumbres es mediante una programación continua, esto es, se diseñan nuevos programas bianualmente²⁶ o, en un nivel más alto de incertidumbre, anualmente.²⁷ Un número considerable de países miembros de OTAN usa esos mecanismos de planeamiento continuo. Una excepción notable es Francia, donde se aprueba por ley un programa fijado de seis años. Una vez aplicado, le sigue otro programa a seis años aprobado por el legislativo. Ucrania está tratando actualmente de aplicar un enfoque similar, aunque bajo niveles de incertidumbre considerablemente más altos.

²⁵ A menudo este requisito es impuesto estrictamente sólo para los dos o tres primeros años del programa de defensa.

²⁶ Por ejemplo, en el U.S. DoD *Planning, Programming, Budgeting, and Execution System* (PPBES).

²⁷ El *Integrated Defence Resource Management System* de Bulgaria puede servir de ejemplo.

En ocasiones, la incertidumbre puede ser incluso mayor, p.ej., debido a niveles muy altos e impredecibles de inflación, falta de experiencia en planificación, y falta de disciplina en la aplicación (p.ej., adquisición de sistemas de armas no incluidos en los programas), etc. En tales casos puede ser necesario revisar y actualizar decisiones del programa dentro del planeamiento del presupuesto y del ciclo de aplicación. Este mecanismo es citado en ocasiones como preprogramación. Dentro del presupuesto anual, y si la ley lo permite, esto puede conducir a una redistribución del presupuesto entre los programas de defensa. Ambos mecanismos aportan flexibilidad en la gestión de los recursos de defensa, al tiempo que preservan la transparencia y la fiscalización.

Más, determinados cambios cualitativos en el entorno para el desarrollo de las fuerzas armadas, como una nueva amenaza, creación o acceso a una alianza de defensa, impacto de una tecnología nociva, llegada al poder de un nuevo partido político, etc., no se pueden acomodar mediante mecanismos convencionales de gestión de recursos de defensa. Para razonar tales incertidumbres, los países llevan a cabo análisis integrales en profundidad, a los que se refieren, a veces, como Revisión Estratégica de la Defensa (SDR),²⁸ que facilitan las decisiones sobre nuevas y futuras estructuras de fuerza.²⁹ Es éste un objetivo de estructura de fuerza, a 15 años aproximadamente, que orienta el diseño de programas de desarrollo de la fuerza.

Participación de la Dirección Civil de Alto Nivel

Un sistema de de gestión de recursos de defensa basado en programa incluye, como mínimo, los siguientes pasos:

1. Preparación de una Guía de Programación
2. Diseño de programas y de alternativas de programa
3. Revisión del programa, que culmine en una decisión sobre el Programa de Defensa
4. Planeamiento del presupuesto
5. Ejecución del presupuesto
6. Información
7. Auditoría

²⁸ Como ejemplo de SDR ver *The Strategic Defence Review – 1998 (CM3999)*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty (Londres, Ministerio de Defensa, Julio 1998), www.mod.uk/NR/rdonlyres/65F3D7AC-4340-4119-93A2-20825848E50E/0/sdr1998_complete.pdf.

²⁹ Normalmente, sólo se definen unos pocos parámetros principales de la estructura de fuerza. Los planificadores franceses lo designan como un *modelo*, mientras los norteamericanos emplean el término *visión*.

El diseño de programas, paso 2, es una actividad que requiere especialización basada en conocimientos y experiencias de peso en el campo respectivo. La preparación del borrador del presupuesto de defensa en el paso 4 refleja estrictamente las decisiones ministeriales tomadas como resultado de la revisión del programa. Así pues, el planeamiento de presupuesto no suele implicar decisiones ministeriales estratégicas cualitativamente distintas de las tomadas en el paso 3. El uso de información programática puede mejorar considerablemente el resultado en la ejecución del presupuesto y elaboración de informes, así como las auditorías de defensa, pasos 5, 6, y 7.

Todos estos pasos son importantes para disponer de una gestión de recursos de defensa eficaz. Sin embargo, la atención de la dirección civil a alto nivel, incluyendo el ministro de defensa, se centra en la guía de programación y la revisión de programa, pasos 1 y 3 respectivamente.

La guía de programación, emitida normalmente por el Ministerio de Defensa, establece objetivos de defensa explícitos, requisitos principales, prioridades, nivel de presupuesto total y cuotas del presupuesto preliminar para cada programa principal, proporciona la información necesaria para calcular los costes de los programas de defensa, asigna responsabilidades y establece el calendario de programación. En el paso 3, los expertos evalúan la corrección del diseño de programa de conformidad con la guía de programación. Pero los jefes superiores deciden qué programas y programas alternativos se financiarán, o qué capacidades se desarrollarán, o se eliminarán.³⁰ Esta decisión consta en un documento, llamado frecuentemente "Memorándum de Decisión de Programa" que, tras la autorización del ministro de Defensa, sirve como declaración autorizada de los jefes superiores de la defensa sobre decisiones, tanto políticas como relativas al presupuesto.

Así, el proceso de gestión de recursos de defensa basado en programa facilita la fiscalización y la transparencia. Expertos militares y civiles diseñan programas en conformidad con la guía política, y sus propuestas son transparentes para quienes toman las decisiones. Una vez se han tomado las mismas, ellos son responsables de la eficiencia de su aplicación. Por otro lado, los jefes civiles están obligados por sus propias decisiones, tanto en la guía de programación como en el memorándum de decisión de programa. Todos los implicados entienden lo que las decisiones significan. Finalmente, una información periódica mediante los formatos establecidos mantiene un control eficaz de la implementación.

³⁰ Ver Todor Tagarev, *Control, Cooperation, Expertise: Civilians and the Military in Bulgarian Defence Planning Experience*, ISIS Research Reports # 14 (Sofia: Institute for Security and International Studies, 2003).

Conclusión

En la aplicación de los principios del desarrollo de la fuerza y de la gestión de recursos de defensa basados en programa, los miembros de OTAN y los países asociados se enfrentan a problemas similares. Sin tratar de ser exhaustivos, relacionaremos unos pocos asuntos clave:

- Falta de la correspondiente experiencia en planeamiento de la defensa, particularmente en la gestión de procesos comerciales, cálculo del coste de programas, evaluación de la relación coste eficacia, y análisis de alternativas en general, evaluación de riesgos del planeamiento e incorporación de metodología de gestión de riesgo en el proceso de planeamiento de la defensa.
- Falta de un proceso de planeamiento operativo formal, que produzca medidas objetivas que identifiquen con claridad la carencia de capacidades en la estructura de fuerza existente, cuando se cotejen con los objetivos operativos establecidos.
- Resistencia organizativa, esbozada a menudo sobre una cultura de secretismo, particularmente dentro del *establishment* militar, pero también en la comunidad de planeamiento del presupuesto y de la gestión financiera. En realidad, se espera resistencia organizativa en tanto que la introducción de un nuevo tipo de gestión de recursos conduce inevitablemente a la redistribución del “poder” o autoridad en la toma de decisiones.
- Un asunto muy específico es el del uso del término *programa*. Si un *establishment* de defensa trata de introducir desarrollo de la fuerza y gestión de recursos de defensa basados en programa, debería usar el término con moderación y en el sentido que se ha descrito en este artículo.

La última y más importante lección es que la implementación no puede tener éxito a menos que el director superior de recursos, el ministro de Defensa o un viceministro nombrado al efecto, actúe de acuerdo a los principios de la gestión de recursos basada en programa.

La gestión de recursos de defensa basada en programa es una muy eficaz herramienta para gestionar la transformación de la defensa, manteniendo transparencia en la toma de decisiones, control democrático y fiscalización de los funcionarios electos. Es una de las pocas herramientas disponibles para implementar eficazmente el planeamiento basado en capacidades, y para evaluar la implementación de planes, programas y presupuestos.

En particular, la introducción de la fase de programación se ve crucial para asociar la política de defensa a la distribución del dinero, asegurando una buena relación calidad-precio y, potencialmente, una supervisión democrática eficaz de las fuerzas armadas. La implementación de la gestión de recursos de defensa basada en programa se puede

facilitar en gran medida si el parlamento pide la presentación, por parte del poder ejecutivo, de un borrador del presupuesto, acompañado de una adecuada descripción del programa, así como de informes de resultados basados en programa.

Finalmente, el desarrollo de la fuerza y la gestión de recursos de defensa basados en programa promueve la participación de la sociedad civil en el desarrollo de la política de defensa, y contribuye sustancialmente a una gestión eficaz, transparente, y económicamente viable, de los gastos en defensa.

Capítulo 4

Gestión de las Finanzas

Gerd Frorath

Introducción

La gestión de las finanzas para la defensa se ha de estudiar como parte de la gestión de recursos de la defensa, que es parte de la gestión de los recursos totales de un país. Esta es la premisa básica de nuestro estudio.

Más que ninguna otra asignación del presupuesto en un país, el presupuesto de defensa es observado por políticos, contribuyentes, los medios, la economía y la industria, las fuerzas armadas y el sector de seguridad, y, últimos pero no menos importantes, los países vecinos, amistosos o no, y las organizaciones internacionales.

En principio, el presupuesto de defensa nacional debería derivar de la situación de seguridad y amenaza. De hecho, debido a la limitación de recursos de un país, el presupuesto no se diseña en función de las amenazas sino de la disponibilidad de recursos. Desde el final de la Guerra Fría, la reducción o, en contadas ocasiones, el aumento de los presupuestos de defensa y seguridad, se convirtieron en un dramático juego para los responsables de las decisiones, a todos los niveles gubernamentales. Por un lado, el lobby de la defensa o la seguridad en países democráticos normalmente no es muy fuerte en comparación con las oligarquías. Las democracias no necesitan fuerzas de defensa para conservar su poder. La consecuencia es que los cortes en el presupuesto o la reducción de fuerzas son frecuentemente medidas muy populares, fácilmente aceptadas por los votantes. En las oligarquías, los presupuestos citados se colocan bajo el velo del secretismo gubernamental, de modo que se sitúan fuera de cualquier escrutinio público. Por otro lado, hay que tener en cuenta que hoy la situación de amenaza y seguridad en Europa ha cambiado drásticamente, y las reformas son más que necesari-

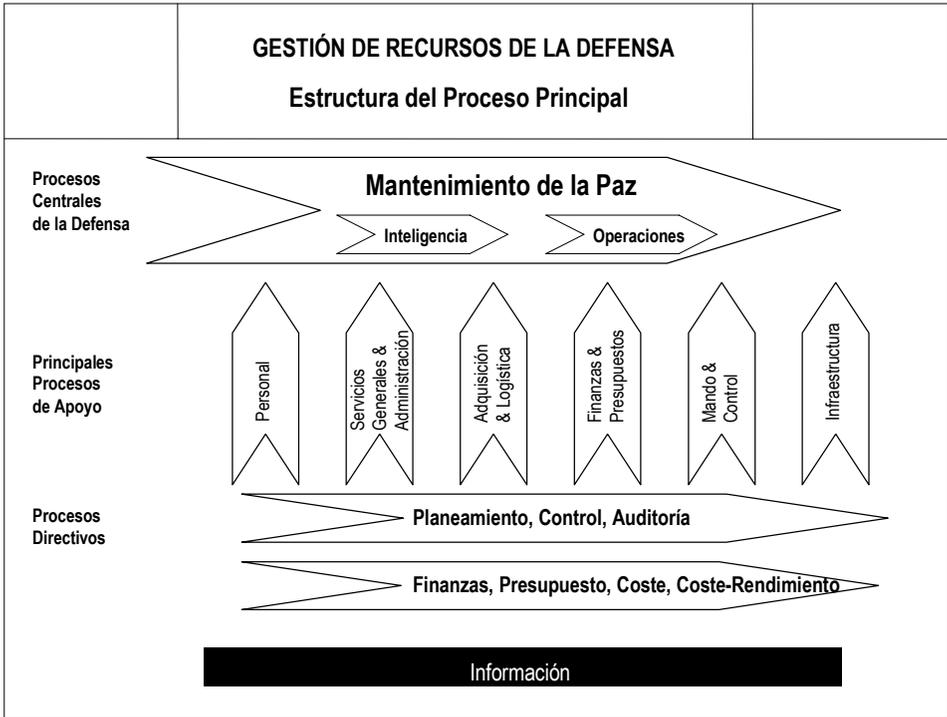


Figura 1: Gestión de Recursos de la Defensa.

rias. Por lo tanto, el foco no se debe colocar sólo sobre la defensa, sino sobre la seguridad en general.

Consecuentemente, cuando se discute sobre la gestión de las finanzas de defensa, se han de examinar todos los aspectos financieros en la creación de la seguridad interna y externa del país.

Es importante subrayar y explicar a los ciudadanos que la seguridad, tanto interna como externa, incluida la defensa, es un bien público absolutamente necesario para la existencia, la libertad, y para el desarrollo positivo de la economía, la cultura y la prosperidad de un país. Por tanto, el pueblo debe pagar por la seguridad y la defensa.

Los presupuestos de seguridad, principalmente los de defensa y parte de los presupuestos de interior, tesoro, finanzas y otros, han de ser analizados, investigados y comprendidos en sus interdependencias. La siguiente sección contribuye a esta comprensión (complicada por el hecho de que distintos países tienen distintas definiciones de defensa, su gestión y sus finanzas).

En este capítulo, el lector encontrará listas y explicaciones que tratan de facilitar la comprensión del contenido. Más aún, pueden servir como una especie de *checklist*. El

capítulo se basa en la investigación del propio autor y en su experiencia en el sector público, particularmente en defensa, tanto en países americanos como europeos, y también en el sector privado. Las soluciones y recomendaciones que se ofrecen aquí reflejan esa rica experiencia personal. El foco se centra en la defensa y en la gestión de recursos financieros, como un tipo particular de recursos de defensa.

Gestión Financiera para la Defensa y la Seguridad

Parámetros, Restricciones y Factores Críticos

Este capítulo se dedica a la defensa, como parte de la seguridad nacional (interior) e internacional (exterior).

La Figura 1 muestra la estructura típica e interdependencias en la gestión de los recursos de la defensa. Se define la defensa como un “proceso central” y un número de “procesos principales de apoyo.” Los “procesos directores” son necesarios para aportar coherencia y mantener el funcionamiento de todos los demás procesos.

En la mayoría de los casos, los parámetros, restricciones, y factores críticos son distintos en cada país estudiado y distingue una estructura única para la gestión financiera. No obstante, cada país ha de encontrar modos de aportar una gestión de financiera transparente, fiable, flexible y eficiente. En la correspondiente búsqueda, se ha de considerar la implicación de la situación política, económica y social, y el nivel de desarrollo del país. Por otra parte, la gestión financiera necesita garantizar estabilidad en el proceso completo de gestión de la defensa y un empleo eficiente de los escasos recursos.

En los países en transición, salvo que ya se hayan aplicado, se recomiendan encajantemente por parte del gobierno las siguientes intervenciones y acciones del estado, con influencia directa en la gestión financiera:

<i>Reestructurar</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ el concepto de defensa y seguridad como parte del concepto de política global, teniendo en cuenta la situación política real ○ la administración pública y el sector de los impuestos y su subsiguiente ejecución ○ el sistema industrial, comercial y bancario (financiero)
<i>Determinar</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ la parte del GDP (Producto Interior Bruto) ○ el tamaño y la estructura de las fuerzas de defensa y seguridad, y sus misiones
<i>Apoyar</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ asociaciones públicas y privadas ○ iniciativas privadas en defensa de la transformación y adquisición ○ privatización de propiedades e industrias estatales
<i>Establecer</i>	<ul style="list-style-type: none"> ○ sistemas de auditoría y control públicos externos e internos en el sector público

Los factores y restricciones siguientes tienen una influencia directa en la gestión de las finanzas de defensa:

- Roles del Parlamento y sus comités de defensa, seguridad, asuntos exteriores, etc., claramente definidos
- Leyes financieras, presupuestarias y administrativas, reglamentos y procedimientos existentes, y su consideración y aplicación
- Definiciones y responsabilidades particulares en los procesos de gestión de las finanzas y de la defensa
- Compromisos y colaboraciones internacionales que cambian durante los procesos de planeamiento, presupuestación y control
- Aumento o reducción de las fuerzas y sus estructuras
- Recortes de presupuestos a corto plazo (p.ej., resultado de ingresos por impuestos menores de los previstos)
- Gastos imprevistos del estado debido a catástrofes, desastres y daños mayores
- Índices de inflación, aumentos de salarios
- Sistemas disponibles de tecnología de la información y comunicaciones
- Compromiso con las ofertas competitivas internacionales (p.ej., reglamentaciones UE y OTAN)¹
- Aptitudes, actitudes, y mentalidad del personal (moral de trabajo, perspectivas de carrera, profesionalidad, identidad colectiva, cambio de sistema no deseado, pérdida de privilegios, corrupción, problemas étnicos).

Dificultades y Problemas en la Gestión de Finanzas de la Defensa

Administración, burocracia y sistemas de gestión financiera

La eficacia y eficiencia de cualquier administración es, en gran medida, incierta en virtud de los métodos empleados o de su "burocracia," si usamos terminología popular. Este término tiene a menudo connotaciones negativas como resultado del hecho de que, durante décadas o a veces siglos, algunos órganos administrativos se han dado a conocer por imponer a su discreción leyes, normativas, y métodos de gestión sobre otros miembros de la comunidad.

En ocasiones la burocracia adquiere privilegios y ventajas, mantenidos por el personal interesado incluso cuando se obstaculiza la eficacia de la gestión comercial. En este caso, hay posibilidades de que el personal administrativo, frecuentemente mal pagado,

¹ Por ejemplo, NATO-AC/4-2261 o EU-Regulations.

aplique determinados procedimientos de gestión para mejorar su propio estatus financiero en detrimento del interés y dinero público.

Para crear y establecer un sistema de gestión financiera eficaz, y para “cortar el papeleo,” los legisladores deben imponer al ejecutivo la obligación de evaluar los procedimientos de gestión, a fin de:

- Adaptar el sistema a la política, economía y situación social reales, y permitir ajustes flexibles a los cambios en el ambiente
- Adoptar estándares y normas internacionales²
- Aplicar las reglas de la “nueva gestión pública”³
- Centrarse en la introducción de nuevos métodos económicos⁴
- Emplear tecnología de la información (IT) y sistemas de comunicaciones modernos
- Proporcionar (diariamente) información sobre gastos e ingresos reales de las distintas cuentas
- Facilitar, simplificar y acelerar la provisión de información del presupuesto mediante una gestión de datos, y acceso a ellos, mejorada
- Aumentar la transparencia, fiabilidad, fiscalización y flexibilidad
- Crear una organización de gestión financiera escueta y transparente
- Establecer y aplicar normas de responsabilidad del personal involucrado, incluyendo la descripción del trabajo y misiones de todos los elementos de la organización
- Definir las facultades de toma de decisiones que corresponden a las descripciones de trabajos y evitar situaciones en que todo el mundo es informado pero nadie toma decisiones
- Crear leyes financieras claras, normas comprensibles, y asegurar su toma en consideración y su aplicación
- Verificar la importancia de cada transacción comercial y evaluar el tiempo empleado, las líneas de comunicación y las aptitudes del personal implicado
- Reducir los papeles en metálico en todo el sistema financiero

² Entre las más importantes están los Estándares de Contabilidad del Sector Público (IPSAS), los Estándares Internacionales de Contabilidad (IAS), y los Estándares Internacionales de Información Financiera (IFRS).

³ Una filosofía de gestión usada por los gobiernos desde los 80 para modernizar el sector público, ver por ejemplo http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management.

⁴ Por ejemplo, la filosofía Inversión-Producción. El control y otros asuntos se tratan en la siguiente subsección.

- Establecer órganos de control y auditorías de finanzas internas y externas
- Definir con claridad las responsabilidades del Ministerio de Defensa y los procedimientos para su interacción con otros ministerios, en particular con los de finanzas, tesoro, economía, e interior, así como solicitar el empleo de sistemas IT comunes
- Implicar asesores económicos y personal con experiencia en los procesos respectivos.

Los servicios públicos de algunos países y muchas empresas públicas adquieren experiencia involucrando a su personal en esta evaluación, y renovando el proceso y usando su potencial creatividad para encontrar soluciones mejores. Hay que animar al personal a hacer recomendaciones y propuestas de mejoras, en especial en lo relativo al aumento de eficacia, calidad de las condiciones de trabajo o ahorro de costes. Para facilitar esa implicación, es importante disponer de un órgano central o una institución con responsabilidades para evaluar las ideas y su posible realización en un tiempo muy corto y para premiar a las personas que han presentado las propuestas independientemente de si se han aplicado o no. Se puede pensar en los premios al mérito siguientes: pagas de incentivo, días libres, regalos materiales, menciones oficiales, promociones y estancias en instalaciones de recreo.

Los países con economías en transición deben ser muy cuidadosos, críticos, y no apresurarse cuando asumen “sistemas financieros de defensa occidentales,” parcialmente o por completo. Un inventario intensivo de su situación, recursos, objetivos y capacidades podría tener lugar al comienzo del proceso, que condujera a una decisión final de reformar sus sistemas. En ocasiones los países quedan fascinados por la oferta de apoyo gratuito y no son capaces de prever las consecuencias financieras futuras. En algunos casos las ofertas se sobredimensionan con respecto a la dimensión real de la organización de defensa. La práctica ha mostrado que muy a menudo la implementación de propuestas de “países proveedores de sistemas y apoyo” han causado un montón de problemas o han fallado con posterioridad.

Definición y Limitación del Presupuesto y de las Tareas de la Defensa

Sin ninguna duda, la distribución de los recursos de un país es una de las más difíciles misiones del Ejecutivo y del Parlamento. La mayoría de los países tienen recursos limitados y, consecuentemente, el problema es distribuir estos recursos (principalmente dinero e, indirectamente, personal, material e infraestructura) para cumplir las prioridades primordiales, las peticiones y déficits necesarios y, finalmente pero no de menor importancia, mantener satisfechos a los votantes. De año fiscal a año fiscal, quienes toman las decisiones se enfrentan al reto de mantener el apropiado equilibrio en la distribución de los recursos del país. Como consecuencia, el presupuesto de defensa debe verse

bajo los mismos condicionantes: distribución equilibrada de los recursos para cumplir las tareas de seguridad y defensa.

Es necesario definir “defensa” y, consecuentemente, “tareas de la defensa” porque la mayoría de los países en todo el mundo emplean definiciones diferentes que se deducen de sus particulares circunstancias históricas y políticas. Merece la pena mencionar que organizaciones internacionales como ONU, OTAN, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), el Instituto Internacional de Estocolmo para la Investigación de la Paz (SIPRI), el Banco Mundial, y el Fondo Monetario Internacional (FMI), que también emplean las cifras de la defensa en sus trabajos y misiones, tienen distintas definiciones de “tarea de defensa” y “presupuesto de defensa.” Consecuentemente, sus criterios de información son distintos, lo que causa algunos problemas a los países informantes. En este contexto, el tener en cuenta los principios de transparencia y fiabilidad sirve para satisfacer los requisitos tanto internacionales como nacionales y fomentar la confianza internacional y nacional. Incluso OTAN, a través de su Comité de Revisión de la Defensa, examina anualmente en profundidad los presupuestos de todos sus miembros para determinar si todos ellos comparten una parte apropiada del presupuesto total de OTAN, para garantizar que el Artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte se puede cumplir en cualquier momento.

La transparencia y la fiabilidad permiten mostrar al público, a los medios, y a los socios nacionales e internacionales, el valor monetario de la defensa como demostración de que la libertad no se consigue con coste cero: los fondos públicos están bien gastados con ese objetivo, y el gasto se controla cuidadosamente.

Pero existen límites para la transparencia, debido a la preocupación y la necesidad de clasificar en algunos casos información relativa a la defensa. Algunas partes del presupuesto de defensa, por ejemplo, relacionadas con misiones secretas que sólo son conocidas por un círculo de personas muy limitado (p.ej., los miembros del Comité de Seguridad y Defensa del Parlamento y los principales cargos del ministerio implicados). En este caso, el problema lo puede resolver un “Anexo Secreto” al presupuesto, y la cantidad respectiva puede aparecer camuflada en el presupuesto de defensa o en un presupuesto aparte del estado.

El siguiente problema en la gestión de las finanzas de defensa es la distribución y asignación de los ingresos al presupuesto de defensa. Si el sector de la defensa ha ganado dinero por una determinada actuación, se debería abonar al presupuesto de defensa porque el *establishment* de defensa ha utilizado sus recursos para “producir esta actuación.” En práctica financiera esto quiere decir que además de la cuenta de gastos, también hay que abrir cuentas de ingresos. Si el montante de ingresos no se puede estimar con antelación, la cuenta debe ser puesta a cero y cumplimentada más tarde con las cifras correspondientes. El poseedor del principal presupuesto del estado, en la mayoría de los casos el Ministerio de Finanzas o el Tesoro, tratará de ingresar este dinero en sus cuentas.

Ejemplos de ingresos para defensa podrían ser:

- Una unidad militar trabajando para o en apoyo de una compañía civil en la construcción de una carretera o un puente
- Una unidad de defensa apoyando a los organizadores de un evento deportivo internacional con personal y transporte
- Un almacén sin uso en un cuartel, alquilado a una compañía civil
- Una unidad militar actuando en una misión internacional de combate o en una misión ONU.

En principio, el objetivo de defensa no es obtener beneficios. Ese empleo de unidades de la defensa debería ser muy limitado y puesto en práctica sólo excepcionalmente. La tendencia que se observa en algunos países del Este debe ser eliminada o reducida significativamente. Las fuerzas de defensa deben concentrarse en las misiones de defensa reales, aunque en tiempos de paz estén disponibles algunas (que potencialmente obtienen beneficios) capacidades militares. Si aún se desean capacidades de la defensa con un potencial doble propósito, se debe tener en cuenta en el presupuesto, en términos de ingresos y de gastos.

Nuevos Filosofía y Procedimientos de Gestión Económica

Los limitados recursos del sector público en todo el mundo invitan a una nueva idea sobre la gestión de recursos convencionales, y a nuevas formas de planeamiento y de ejecución. Apoyados por la ciencia, los expertos en servicio público buscan nuevas soluciones. La “nueva gestión pública” debe definir el rendimiento en términos de producto, programa, proyecto o similares. El coste del “producto” se estima con antelación, y los gestores han de mantener el “coste” de las respectivas actuaciones dentro de los límites fijados.

La orientación desde el así llamado “input” (al “output”) o “filosofía del rendimiento” es la base para la nueva gestión pública, funcionando en una economía de libre mercado. El amplio crecimiento de IT y las oportunidades que proporciona abren nuevos enfoques para el sector público, incluyendo la defensa, para crear nuevas normas y procedimientos de gestión.

Los sistemas de gestión orientados al resultado y al rendimiento están encontrando una amplia aceptación en el sector público. Su implantación enmienda, o sustituye, al sistema camerístico que ha estado en uso desde el final de la Edad Media. El sistema “orientado a inputs” se basa en el hecho de que el soberano/el gobierno gasta una cierta cantidad de dinero durante un año fiscal (FY). Se espera que ese dinero se gaste en su totalidad dentro de ese período (FY), no habiendo control sobre los resultados.

No obstante, si defensa ha de ser transparente, hay que saber si se han alcanzado las metas y los objetivos con el dinero asignado. El objetivo del Sector Público, que in-

cluye el de defensa, es controlar el input comprobando la producción (la cantidad de productos) y el rendimiento (la calidad y la eficiencia).

La estructura puede estar cubierta totalmente con sistemas de control. El requisito previo para ello es la definición de “performance” y de procedimientos, para medir esa performance.

Pero, ¿qué significa “performance”? En inglés, alemán, y francés, el término tiene significados distintos. Provenientes de las ciencias naturales, la fórmula y la definición siguientes se podrían aplicar al campo de la economía y, consecuentemente, también al sector de la defensa:

Performance = Trabajo por Tiempo

Ó

Volumen de trabajo asociado a otros factores
susceptibles de ser medidos

Performance es el resultado deseado en un proceso de producción, o servicio, en el sector servicios, que se puede determinar mediante un factor medible o la definición de un producto (o servicio).

En el sector de defensa, determinar cifras y datos de resultados es en ocasiones difícil y complicado, pero factible:

Los objetivos para desarrollar tales cifras de resultados son:

- La posibilidad de comparar los resultados de distintas unidades, agencias o productos, procesos, etc.
- Aplicar puntos de referencia: comparación interna y orientación al caso mejor
- Calcular el coste o el precio
- Apoyar el planeamiento y ejecución de la finanzas
- Hacer una comparación externa con empresas civiles interesadas como base para las decisiones sobre compras en el exterior o en el interior
- Llevar a cabo evaluaciones económicas
- Apoyar a los sistemas de control interno y externo
- Proporcionar información real a los órganos de gestión
- Apoyar el cambio de gestión.

La experiencia en organizaciones tanto comerciales como públicas muestran claramente las ventajas de la moderna y eficiente gestión financiera que utiliza datos y cifras de resultados. Numerosos servicios públicos y sectores de la defensa están aplicando con éxito estos sistemas. Pero hay que enfatizar que ese cambio fundamental se debe

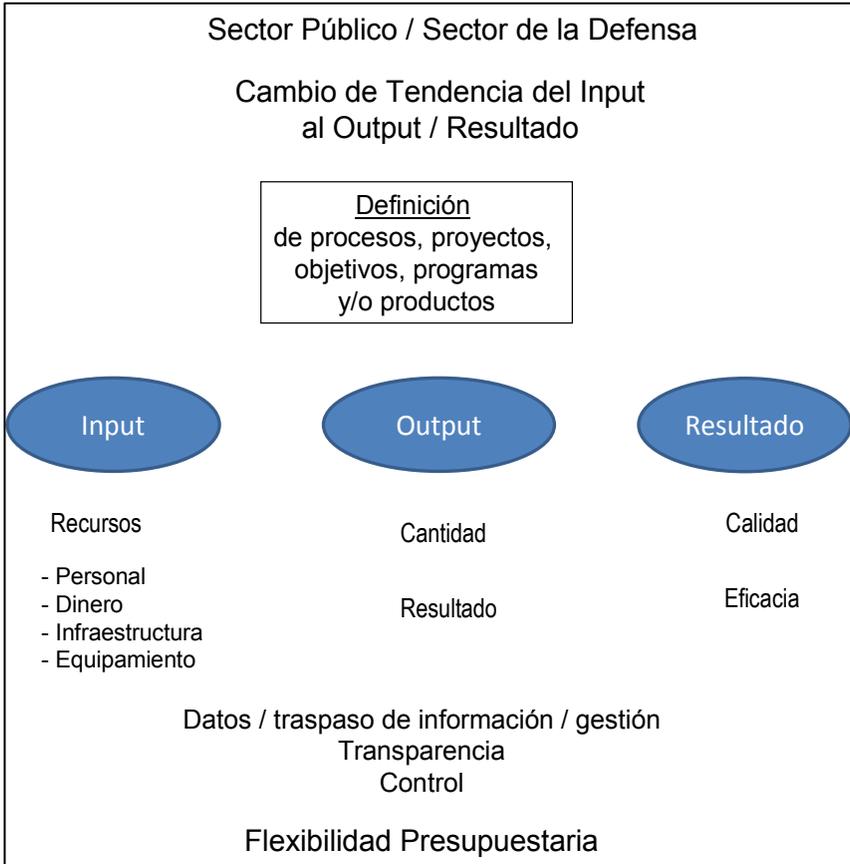


Figura 2: La “Nueva Economía Pública” e Interdependencias.

preparar y realizar cuidadosamente paso por paso, comenzando con unas pocas actividades “piloto” para adquirir experiencia.

Creación de Nuevas Empresas / Agencias por el Gobierno; Externalización

De creciente popularidad en la cooperación entre gobierno e industria en el libre mercado, es la creación de agencias o empresas que llevan a cabo misiones de defensa y/o funciones, que pueden ser:

- propiedad del gobierno;
- parcialmente propiedad del gobierno (con más o menos el 50% en manos privadas); o
- totalmente privadas.

La razón de este enfoque puede ser económica, o consecuencia (intencionada o no) de la reducción de fuerzas. Es importante entender que estos nuevos modelos de cooperación pueden tener un efecto negativo en la financiación de la defensa y, posiblemente, en el precio que el *establishment* de defensa habrá de pagar. Teniendo en cuenta este enfoque, los siguientes asuntos deben quedar claros a priori:

- ¿Han de pagar impuestos las empresas/agencias?
- ¿Se esperan beneficios y un valor para los accionistas?
- ¿Quién recibe los beneficios (gobierno u otros accionistas)?
- ¿Cuál es el nuevo estatus del personal (tropa, empleados civiles) de la nueva organización?, p.ej., ¿será una empresa civil?
- ¿Quién cubrirá las indemnizaciones en caso de reducción de personal?
- ¿Quién controla la empresa/agencia, y quién toma las decisiones?
- ¿Cuáles son los efectos sobre la infraestructura estatal y de defensa afectada?

Las distintas opciones entran también en el campo de las adquisiciones en el interior o en el exterior, y su financiación.

Antes de decidir externalizar es recomendable optimizar el elemento afectado de la organización, el servicio que presta, y/o la misión que desempeña. Así se pueden comparar los costes con las ofertas de los concursantes civiles. Un requisito para tomar cualquier decisión es que el sector de defensa haya calculado y evaluado su precio y su rendimiento. La evaluación de las ofertas de las empresas privadas debe incluir también estudios de rendimiento, los impuestos, los precios de los seguros, los beneficios, los honorarios especiales, los gastos de riesgo, los gastos imprevistos, y probablemente el mantenimiento de las reservas, que crea una carga adicional en el presupuesto de defensa. En la mayoría de los casos las empresas prefieren no presentar una factura muy detallada, sino sólo sobre el montante total.

Posteriormente, puede ocurrir que una empresa civil se convierta en un monopolio del que el sector de la defensa se vea obligado a depender, en base a los precios, disponibilidad y rendimiento. También los proveedores de servicios se podrían encontrar con problemas, p.ej., en caso de tensión y guerra, o en operaciones de apoyo en regiones alejadas del país. Algunos ejemplos son:

- Servicio no disponible con corto preaviso
- El personal del contratista no tiene estatus de combatiente
- No existen medios de transporte disponibles
- Aumento del precio debido a riesgos añadidos, etc.

En ocasiones las compañías comienzan con una oferta baja para después subir los precios.

Merece la pena destacar que entre el 60 y el 70 % del presupuesto de defensa invertido en el país, vuelve al estado en forma de contribuciones sociales, así como en impuestos directos e indirectos. Este es un factor destacado en el proceso de selección de contratistas extranjeros.

Estrechamente relacionada con las opciones enumeradas arriba está la necesidad del gestor de las finanzas de pensar en nuevas formas de financiación, cambios en la política monetaria del gobierno, y posiblemente cambios en las leyes y las normativas.

Existen distintas posibilidades:

- Conseguir un préstamo del sector bancario.
- Conseguir un préstamo de la empresa contratada.
- Conseguir préstamos adicionales del Ministerio de Economía, o del Tesoro, y pagar intereses.
- Establecer un fondo de reserva para gastar más tarde en los años fiscales
- Vender bienes del estado (material, infraestructura) y emplear los ingresos en créditos al sector de la defensa.

Limitación de recursos, reducción de la administración pública, en combinación con la aplicación de nuevos métodos financieros, difusión de la moderna IT, asociaciones entre el sector público y el privado, externalizar servicios, y una mayor transparencia y adaptación a los estándares financieros internacionales de gobiernos, comunidades, organismos públicos y sectores de la defensa integrados en redes a nivel mundial para el desarrollo de nuevas soluciones.

Tareas de la Defensa y la Seguridad

Volvamos a la cuestión planteada en la sección anterior: ¿qué tareas deben ser consideradas como propias de la defensa y/o la seguridad?, y ¿cómo definimos la defensa?. Se podría encontrar una posible respuesta mediante un análisis de las tareas y las misiones desarrolladas por los ministerios implicados y el uso de términos prácticos. La experiencia del ministerio de defensa alemán aporta el siguiente ejemplo para la definición de tareas:

- *Tareas principales*, p.ej., operaciones y ejercicios militares.
- *Tareas de apoyo*, p.ej., apoyo logístico, formación y entrenamiento.
- *Tareas neutrales*, p.ej., instalación de un sistema de IT, alojamiento, o infraestructura militar.

Esta diferenciación puede llevar a una respuesta sobre el tamaño apropiado de las fuerzas de combate y de las de apoyo, las tareas que puede llevar a cabo el personal civil del servicio (público) de defensa, así como sobre las tareas que pueden ser sub-

contratadas a agencias gubernamentales o con participación estatal, sociedades público-privadas o empresas civiles.

A la vista de los resultados de los análisis y las decisiones sobre diferentes tareas de la defensa, hemos de decidir cuáles son las tareas típicas de la defensa y cuáles, por tanto, han de ser cubiertas por el presupuesto de defensa. Algunos ejemplos que requieren tal consideración son:

- Servicios sociales y sistema sanitario
- Sistemas e instalaciones recreativas
- Alojamiento para soldados y empleados civiles
- Transporte en tiempos de paz/administrativo
- Sistema de pensiones
- Sistema de seguros
- Organización premilitar
- Organización paramilitar
- Sistema de defensa civil
- Producción de bienes no militares
- Apoyo a la logística y los servicios
- Apoyo a las autoridades civiles en caso de desastre o catástrofe
- Desarme y reconversión de personal, material e infraestructuras
- Seguridad del estado y sistemas de inteligencia.

Como norma, otros organismos con presupuesto gubernamental tratan de evitar hacerse cargo de tales gastos.

Cambios en la Distribución del Presupuesto

Examinaremos ahora brevemente las consecuencias e interdependencias entre los procesos de planificación financiera y el de gestión de los presupuestos cuando se revisan las decisiones sobre el reparto del presupuesto. Las decisiones que implican gastos indirectos tienen habitualmente consecuencias similares.

Si, por ejemplo, se decide suprimir el alojamiento gratuito para el personal militar, habrá que aumentar el sueldo para que los soldados puedan pagar el alquiler de sus casas. Como consecuencia, los costes de personal en los planes financieros aumentan, las infraestructuras de alojamiento han de venderse o subcontratarse, y habrá que adaptar las estructuras organizativas de las unidades o agencias responsables del alojamiento. Asimismo habrá que adaptar sus presupuestos respectivos.

Del mismo modo, el gobierno (o la agencia o ministerio responsable) a menudo debe considerar cómo distribuir los gastos de defensa para:

- misiones internacionales (misiones ONU, otras misiones de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz, actuaciones humanitarias, operaciones de ayuda en desastres, etc.);
- alquiler, o intereses para financiar inversiones militares;
- aumento de los gastos de personal, como aumentos de sueldo, etc.;
- apoyo al desarrollo de tecnología clave por parte de organizaciones civiles;
- daños al medio ambiente causados por las fuerzas armadas; y
- pagos sociales a:
 - personal en activo y en la reserva (veteranos);
 - clubes / organizaciones;
 - privilegios militares; y
 - deporte y cultura, etc.

El gobierno, es decir, los políticos, con el apoyo de expertos en planeamiento, ha de planear muy cuidadosamente qué tipo de tareas y misiones han de asignarse al ejército y cuáles han de externalizarse al sector civil, realizadas por otros ministerios / agencias, países vecinos u organizaciones internacionales.⁵ Esto implica que los costes y el rendimiento se han de calcular con anterioridad al comienzo del proceso de toma de decisiones.⁶

Adicionalmente, los expertos dirigen el análisis de los riesgos y desarrollan alternativas, incluyendo las opciones para “el peor de los casos.” El planificador y el gestor financiero han de reaccionar para resolver las siguientes dificultades y problemas:

- La industria no tiene capacidad o disponibilidad para suministrar los bienes presupuestados
- Evitar la dependencia de otros países, el desempleo y la pérdida de ingresos por impuestos manteniendo las principales industrias de defensa del país
- La tasa de inflación, los cuellos de botella en el mercado o en la producción
- Fiabilidad y datos de los gastos
- Recortes en los presupuestos

⁵ Como opción provisional, una misión o una tarea se podría realizar conjuntamente por dos o más organizaciones.

⁶ Abajo, la sección sobre contabilidad de costes proporciona más detalles.

- Falta de una recopilación central de datos y acceso a los datos financieros necesarios
- Falta de flexibilidad en la planificación y ejecución de los presupuestos.

Estructura del Presupuesto de Defensa

Uno de los asuntos básicos en la gestión de las finanzas de la defensa es la estructura de los presupuestos. Ésta se define mediante leyes y normativas y no es fácil cambiarla incluso cuando se hace una propuesta para mejorar el sistema de financiación de la defensa. En algunos casos, es la oposición del personal interino la que dificulta los cambios necesarios.

Habitualmente se usan los siguientes tipos de estructura para los presupuestos de la defensa, con las respectivas categorías de presupuesto, de las que se proponen ejemplos:

- *Estructura por Grupos de Costes:* Personal Militar y Civil, Funcionamiento y Mantenimiento, Adquisiciones, Infraestructuras, Investigación y Desarrollo, Administración.
- *Estructura por Líneas Organizativas:* Ejército de Tierra, Ejército del Aire, Armada, Fuerzas de Reserva, Fuerzas de Seguridad Interior, Fuerzas de Construcción y Ferrocarriles, Policía/Policía Aduanera/Guardacostas, Servicio de Inteligencia, Autoridades Aduaneras.
- *Estructura por Combinación de Aspectos Distributivos y Organizativos:* Oficinas Federales del Ministerio de Defensa; Prestaciones generales (incluyendo ingresos); Mandos militares (personal y administración); Administración y personal civil; Servicios militares religiosos, Servicios de bienestar y salud; Suministros y vestuario; Alojamiento e infraestructuras; Tecnología de comunicación e información; Intendencia y equipamientos/pertrechos militares; Buques y equipamiento naval; Aeronaves; misiles y equipamiento de la fuerza aérea; Investigación, desarrollo y experimentación militares; Sueldos, aportaciones a OTAN y a otros organismos internacionales.
- *Estructura por Proyectos, Programas, Procesos y Productos (Ejemplos):* Reducción de la fuerza; Programa social; Defensa Aérea; infraestructura de mantenimiento y vivienda; Servicio de guardacostas, Búsqueda y Rescate (SAR); Formación de reservistas militares; Contribuciones y compromisos internacionales; Nuevos aviones de transporte; Nuevos cuarteles generales; Tecnología de la comunicación e información.
- *Tipos de Presupuestos Mixtos:* A menudo los presupuestos de defensa se estructuran como una combinación de dos o más de los tipos enumerados. Cada

uno tienes sus ventajas y sus inconvenientes. No importa qué tipo se elija en tanto que las necesidades de la defensa estén cubiertas.

Planificación, Programación y Elaboración de Presupuestos

Contabilidad, Flexibilidad y Transparencia

La fiscalización y la transparencia son los factores principales para una gestión de la defensa eficaz y flexible que cumpla con las exigencias públicas, de los contribuyentes, de los órganos legislativos, y de la comunidad internacional.

En este contexto se pretende alcanzar los siguientes objetivos:

- Mejorar la planificación, programación, y elaboración del presupuesto de la defensa para garantizar la fiabilidad, la sostenibilidad y la fiscalización
- Determinar los costes y los gastos reales para asegurar que la estimación del presupuesto es fiable
- Aplicar el principio de eficiencia económica para minimizar los costes y aumentar la eficacia
- Decidir sobre la *externalización* en áreas de apoyo conjunto, mientras que las tareas principales puramente militares, y propias de un estado soberano, se deben conservar para las fuerzas armadas.

La experiencia de Alemania es un ejemplo de transparencia. El presupuesto anual de defensa ha de pasar por el congreso. Es aprobado como una ley de aproximadamente 180 páginas. Está disponible para todo el mundo y se puede comprar en librerías. De esta manera el público tiene acceso a los datos más importantes de este presupuesto y se cumple la regla de la transparencia democrática.

No obstante, incluso en casos como éste las cifras de planificación y presupuesto no son fáciles de comprender, y puede ser necesaria la ayuda de un experto en la materia para entender qué representan estas cifras. En ocasiones se camuflan las cifras, a veces se usan datos falsos o poco precisos debido a la falta de datos empíricos, e incluso pueden perderse datos. Tales casos hacen más exigente el trabajo de los gestores financieros, e incluso de observadores externos, como los medios de comunicación.

Ciclo de Planificación de los Presupuestos

En los países democráticos, el gobierno y el parlamento desarrollan los conceptos y objetivos políticos y son los responsables de la confección de los presupuestos. Consecuentemente, determinan el ciclo de planeamiento y programación, que siempre dependerá del año y el ciclo fiscal (p.ej., dos, tres, cinco años). La diferenciación del ciclo se realiza en base a su duración: puede ser a corto, medio o largo plazo. Un ciclo a medio plazo (tres años o más) aporta estabilidad al plan financiero y al proceso de programa-

ción, pero aumenta el riesgo de alteraciones en caso de cambios financieros inesperados. Un ciclo a largo plazo implica muchas incertidumbres financieras y sólo se puede confeccionar de manera aproximada. En la mayoría de los casos esto puede implicar costos más elevados, y retrasos en la ejecución que acarrearán posteriores problemas en la gestión de las finanzas.

Algunos conceptos de la defensa incluyen programas, proyectos, objetivos, etc. La inclusión de la programación supone un reto para que el llamado “cálculo coste-rendimiento” consiga las cifras correctas. Paralelamente al ciclo de planeamiento, Alemania y otros países han desarrollado un procedimiento llamado “análisis de capacidades.” Estos procedimientos paralelos se emplean en casos de recursos muy limitados para aportar eficacia y respuestas a las rápidamente cambiantes necesidades, especialmente para misiones internacionales, mediante la definición de “vacíos de capacidades,” prioridades, planeamiento y ejecución en un periodo de tiempo relativamente corto. Pero este paralelismo podría tener un gran impacto en el planeamiento, programación y financiación/presupuesto a corto y medio plazo, y requiere un trabajo adicional de coordinación considerablemente mayor.

Fiscalización de Costes

Los eslabones más débiles en la cadena de la gestión de las finanzas son los datos de costes y gastos. En la práctica, el valor y la eficacia de las previsiones y planes financieros, la programación, el presupuesto y el control dependen principalmente de los datos disponibles. Los mejores sistemas y procedimientos no funcionan eficazmente si los datos de que disponen son erróneos, caducos o si no son fiables, transparentes y aceptables.

Aplicación de la Fiscalización de Costes

La fiscalización de los costes es el requisito principal para una gestión eficaz de los recursos y las finanzas, tanto en el sector de la defensa como en el sector privado y en el público. Cabe destacar que el sector público de la defensa ha reconocido la importancia de fiscalizar los costes pero todavía está muy por detrás de los avances en el sector privado.

En algunos casos, incluso los términos “costes” y “gastos” se aplican incorrectamente. Las definiciones generales son como sigue: los costes son los recursos monetarios que se estima consumir en un periodo determinado de tiempo. Los gastos provocan el pago de dinero (en metálico o no), gastado y registrado en una cuenta de presupuestos. La solicitud y el empleo de los datos de costes son necesarios en los siguientes campos:

- Gestión de recursos, incluyendo planificación de los presupuestos y la financiación.

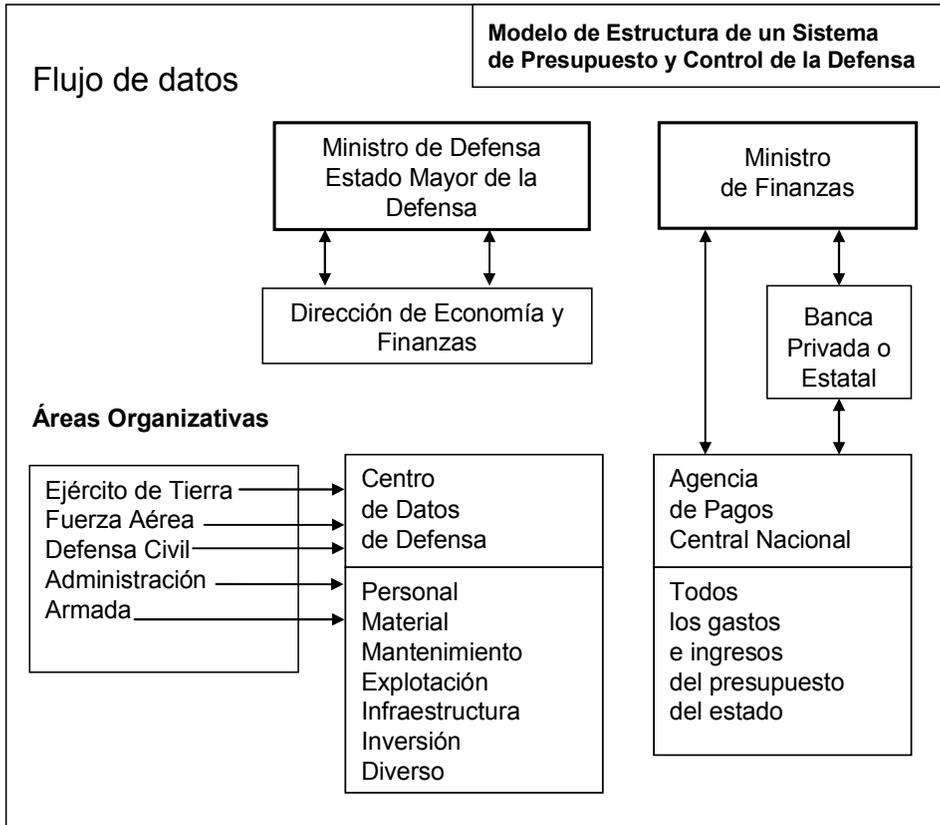


Figura 3: Aplicación de la Fiscalización de Costes y Flujo de Datos.

- Control parlamentario de la contabilidad de los gastos e ingresos de la defensa.
- Información a disposición de los ciudadanos, los medios de comunicación, la comunidad internacional (como medidas de fomento de confianza), los organismos de auditoría y control, el ministerio y las organizaciones de la defensa, y los principales organismos titulares del presupuesto, p.ej., el Ministerio de Economía/Tesoro.
- Evaluaciones y análisis económicos.
- Cálculo de los precios y comparación de los costes para decidir qué servicios subcontratar.
- Privatización y asociaciones entre el sector público y el privado.
- Evaluación del coste-rendimiento y los costos del ciclo de vida.

- Facturación por el reembolso nacional e internacional, reparto de gastos y apoyo financiero.

La Figura 3 muestra el posible flujo de datos en la organización de la defensa con un centro de datos común. Las unidades y servicios son los principales proveedores de datos, mientras que los “actores principales” tienen derechos claramente definidos de acceso a los datos.

Organización de la Fiscalización de Costes

Una organización para la fiscalización de gastos puede constar de mandos, unidades, agencias, centros de datos, instituciones, etc. Trata la fiscalización de los costes con los siguientes objetivos:

- Recoger y procesar todos los datos de importancia para apoyar una fiscalización de los costes eficaz y eficiente.
- Asegurar unos datos de alta calidad en términos de veracidad, relevancia, transparencia, fiabilidad, diferenciación y precisión.
- Acortar las líneas de comunicación para la transferencia de datos, con la consecuente ganancia de tiempo.
- Evitar la recopilación de demasiados datos que no se puedan usar ni analizar (en otras palabras evitar convertir los datos en los llamados “cementeros de datos”).
- Establecer centros de datos (centros de proceso de datos, un almacén de datos) y centralizar la recogida y el procesado de los datos.
- Formar y motivar al personal involucrado en el organismo que se encargue de la fiscalización de costes.
- Asegurar un rápido acceso a los datos a diferentes niveles en “base a la necesidad de saber” mientras se respetan las normas de confidencialidad.

Para países con fuerzas armadas relativamente pequeñas, una única contabilidad de costes y un único centro de proceso pueden ser suficientes. Esto simplificará la recopilación, evaluación y el procesamiento de los datos sobre los costes. Este centro podría servir como evaluador neutral y proveer de análisis económicos al parlamento, la auditoría del estado o a las autoridades auditoras internas.

Unas fuerzas armadas de mayor tamaño requieren el establecimiento de centros regionales de datos a diferentes niveles, mientras que las comunicaciones y el procesado de datos son facilitados por tecnologías avanzadas de comunicaciones y proceso de datos.

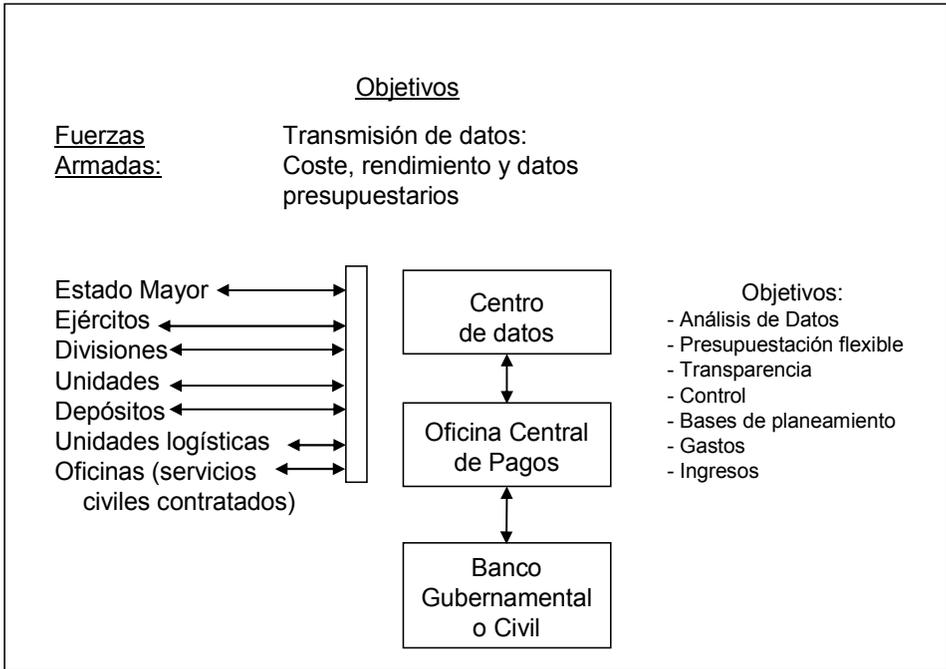


Figura 4: Ejemplo de Transmisión de Datos.

Metodología y Procedimientos de Fiscalización de Costes

La estimación de costes se basa en cifras de gastos históricas y empíricas. Consecuentemente es importante un vínculo entre el presupuesto y los datos de gastos y de costes, y del que debe disponer la organización. En economía se usan varias diferenciaciones de los costes, que deben emplearse también en el sector de la defensa:

Costes totales	Costes parciales	Costes especiales	
Costes directos	Costes indirectos		
Costes fijos	Costes variables		
Costes operativos	Costes de funcionamiento	Costes de mantenimiento	Costes laborales
Costes añadidos	Gastos generales	Gastos administrativos	Gastos de inversión

Antes de manejar estos términos han de ser definidos claramente, describiendo también los elementos que los componen. En el marco del consejo OTAN-Rusia, el Comité Económico de la OTAN promovió una iniciativa para estandarizar estas definiciones, pero hasta el momento no ha alcanzado los resultados previstos.⁷

En la mayoría de los países que llevan a cabo una fiscalización de los costes, en la defensa se contemplan normalmente los tres grupos siguientes:

Costes totales

Los costes totales incluyen todos los elementos de los costes y se calculan en comparación con los del sector público y las empresas civiles, para realizar un análisis económico, calcular los precios y emitir facturas por los servicios y productos prestados u ofrecidos por la organización de la defensa al sector público, o a cualquier entidad que los solicite.

Costes parciales

Los “costes parciales” excluyen algunos elementos de los costes. Se calculan para agencias nacionales o internacionales, p.ej., las Naciones Unidas (ONU) e instituciones y ministerios de defensa extranjeros (en base a un acuerdo) para simplificar los cálculos y generar un cierto grado de confianza. Se emplea este enfoque para definir y declarar los costes adicionales que surjan al proveedor de servicios, p.ej., en casos de auxilio en desastres naturales, prestación de transporte aéreo o cualquier apoyo a otros ministerios.

Costes especiales

Los costes especiales se calculan en base a su propósito. Por ejemplo, los costes por funcionamiento y mantenimiento (basados en el consumo real y los gastos relacionados) y por adquisiciones, etc., son el punto de partida para una estimación de costes que usará el Ministerio de Defensa en la planificación del presupuesto.

Estos costes se basan en datos empíricos. Esto significa que los gastos medios de los años anteriores se usan para formar el valor básico. Sobre esta base, los planificadores generan nuevos costes considerando todos los parámetros, intenciones y puntos de vista de cara al futuro. Estos costes estimados son muy difíciles de calcular y se deben corregir en la fase de planificación si es necesario.

Para garantizar un cálculo simple y transparente, se debe desarrollar un esquema estándar para los diferentes “grupos de costes” y costes subordinados, que incluya los

⁷ Programa del Grupo de Trabajo ad-hoc del Consejo OTAN-Rusia 2004, Anexo 1, Conclusiones de los “talleres lingüísticos sobre términos económicos y financieros en el campo de la defensa.” El lector puede encontrar útiles estos dos estudios: SAS-028 “Cost Structure and Life Cycle Costs for Military Systems” y el SAS-054 “Methods and Models for Life Cycle Costing.” Se puede descargar el texto íntegro de ambos informes en www.rta.nato.int/panel.asp?panel=SAS&topic=pubs.

diferentes costes o elementos de los mismos. La experiencia alemana es un ejemplo práctico. El Centro de Fiscalización de Costes publica anualmente un libro de 160 páginas (y un CD-ROM con el mismo contenido) con las cifras de los costes y unas directrices para su aplicación. Para optimizar los resultados y obtener *feedback*, se pide regularmente a los usuarios que evalúen la calidad y la utilidad de esta “directriz sobre los costes.” Estas mismas cifras de costes están disponibles para todo el sector de la defensa y se han de usar como una base común para varios propósitos de gestión financiera, tales como pronósticos, planificación del presupuesto, con fines de control y de auditoría, para los cálculos del coste-rendimiento individuales y para estudios económicos. El Centro está obligado a enviar las directrices publicadas al Ministerio de Economía, al Organismo Federal de Auditoría, al Parlamento, las unidades y agencias de defensa, y a otras autoridades públicas importantes.

Otros problemas que se suelen dar en la contabilidad de los costes son:

- Estimar los costes generales (costes desde el centro de producción hasta el Ministerio de Defensa)
- Tener en cuenta en la contabilidad la inflación y los tipos de cambio entre divisas
- Mezclar cálculos de costes y gastos
- Cambiar la relación entre gastos fijos y variables y, en particular, hacer una estimación de gastos comunes.

Un sistema eficaz de fiscalización de costes soluciona estos y otros problemas.

Usaremos un ejemplo para mostrar cómo conseguir los requisitos que un sistema eficaz de cálculo de costes exige: Los pagos al personal deben estar totalmente centralizados y es muy importante que no se realicen en metálico, sino mediante transferencias a cuentas bancarias personales. Toda la información sobre pagos ha de ser enviada inmediatamente al centro de datos. Así, el sistema de proceso de datos puede publicar datos reales de los pagos al personal en tiempo real. En cualquier momento el centro de cálculo de costes puede recibir datos actualizados y calcular las cifras de gastos para los periodos fiscales en curso y venideros (para la ejecución de los presupuestos, planificación, control y otros propósitos mencionados arriba).

Las medidas esenciales para establecer una base y un banco de datos útiles son:

- Estandarización, p.ej., reglas para procedimientos y cálculo de costes
- Centralización, p.ej., recopilación centralizada de datos por parte del centro de datos
- Actualización, p.ej., contabilidad diaria de los gastos, y transmisión rápida
- Transferencia de información/datos, p.ej., mediante correo electrónico

- Un software estándar común (para todas las agencias de defensa y de otros ministerios)
- Formación del personal (para dotar de las aptitudes necesarias para el manejo de sistemas)
- Establecimiento de un cálculo del coste-eficacia en todas las agencias y unidades de mayor entidad (paso a paso, comenzando con las unidades más importantes, que se puede interpretar como “acciones piloto”)
- Asegurar la protección, la seguridad y el mantenimiento de los datos.

Fiscalización del Coste-Eficacia

Una vez se ha establecido un sistema de contabilidad de costes, el siguiente paso es iniciar un sistema de fiscalización del coste-eficacia. La base para realizar fiscalizaciones complicadas es contar con un sistema eficaz, y con la opinión de expertos en las diferentes labores (ver Figura 2).

En el pasado no había control sobre la producción (la cantidad) o el resultado (la eficacia o calidad) del uso de los recursos en los organismos de defensa. Los sistemas de fiscalización del sector privado encontraron la manera de cumplimentar los requisitos de medida y control respectivos. En el ramo de la defensa esto quiere decir que rendimiento, trabajo, servicio, productividad, programas, procesos, proyectos, objetivos, misiones y tareas han de estar determinados y relacionados con los costes. Una vez que la actividad respectiva se haya completado, deberíamos estar en posición de responder a la siguiente pregunta: ¿Se ha alcanzado el objetivo de eficiencia?, y, si es necesario, ¿podemos compararla con la del sector privado para establecer puntos de referencia, subcontratar servicios, y otros propósitos?

El control de la producción/resultado basado en la fiscalización del coste-eficacia es una valiosa herramienta para el mando o la persona a cargo a todos los niveles de la organización de la defensa, para comprobar si ha cumplimentado eficazmente el objetivo o la misión esperados. Es importante tener en cuenta que para aquellos conceptos en los que no se puede aplicar un valor monetario, p.ej., prestaciones sociales, motivación, disponibilidad de las tropas o de sistemas de armas para el combate, o nivel de formación/entrenamiento, se ha de desarrollar también un sistema de “cifras estándar de valoración.”

La fiscalización del coste-beneficio se examina siguiendo la misma línea, aunque la definición de “beneficio” puede ser complicada. Se puede aplicar preferiblemente a la adquisición, desarrollo de infraestructuras y al sector de material y formación en la defensa. Las cifras de la fiscalización del coste-beneficio expresan la relación entre la utilidad y el coste. La determinación de las cifras de beneficios o de utilidad se basa en evaluaciones y valoraciones subjetivas.

Ejecución Técnica

En tiempos de recursos limitados para la defensa, la mayoría de “establishments” de defensa no pueden esperar recibir fondos adicionales para desarrollar en breve tiempo, por ejemplo, un sistema de comunicaciones e información moderno que necesitaran para apoyar a sistemas avanzados de presupuestos y fiscalización de costes. Por lo tanto es importante comenzar analizando los sistemas disponibles, e investigando, paso a paso, cómo instalar un sistema nuevo, u optimizado, de proceso de datos.

En los últimos años, algunos sectores de gestión de la defensa y las finanzas han establecido, en línea con los rápidos avances de las IT, numerosos sistemas de proceso de datos, y ahora se enfrentan al problema de reemplazar todos estos diferentes sistemas. La solución ideal sería dotar a todos los ministerios y a toda la organización de gestión financiera y comercial con el mismo sistema. El equipamiento técnico debería ser estándar, procedente del mercado privado, y abarcar, junto con el sector financiero y el fiscal, los campos de logística, gestión del personal, adquisición, infraestructuras, y control y administración, adaptando o añadiendo algunos de ellos más adelante. Teniendo en cuenta la tendencia internacional a estandarizar los sistemas de fiscalización, en el futuro sería posible seleccionar e implantar un software disponible a nivel global que se pudiera usar con éxito en el sector privado.⁸ Los países con unas fuerzas armadas relativamente pequeñas y recursos financieros, humanos y materiales muy limitados pueden encontrar una solución empleando sistemas on-line o telefónicos para transmisión de datos sencillos. El sistema de IT en uso debe ser usado mientras sea viable, cambiando paso a paso a un único sistema estándar. Los planificadores deben considerar la necesidad de usar paralelamente el sistema viejo y el nuevo por un periodo de tiempo, posiblemente largo, sin interrumpir los principales servicios de gestión financiera. Esto es un verdadero desafío.

Paralelamente a la instalación del sistema, se deben corregir y adaptar los procedimientos y las normativas de todo el sistema financiero/fiscal. La experiencia de expertos extranjeros en defensa puede ser útil.

Ejecución de los Presupuestos

Uno de los mayores problemas para la ejecución de los presupuestos es el hecho de que las cifras de los presupuestos, que se han definido uno o más años antes del comienzo del año fiscal, no son definitivas debido al relativamente largo y complejo proceso de planificación y aprobación por los organismos respectivos, p.ej., el Ministerio de Economía, el Parlamento, el Tribunal de Cuentas, etc. Una solución es corregir y actualizar los datos en el último minuto usando la lista de opciones aprobada por el parla-

⁸ Del tipo de SAP R3, IBM y similares.

mento al final del periodo de lectura de los presupuestos, y justo antes de que comience la ejecución de los mismos.

Otra posibilidad es considerar la situación financiera real y solucionar los problemas para permitir cierta flexibilidad de transacciones en el presupuesto. Algunos problemas se pueden solucionar dotando a los presupuestos de normas de flexibilidad, p.ej., permitir la transferencia de dinero desde un capítulo/asignación a otro, del año fiscal en curso al siguiente, de un proyecto/programa/objetivo a otro, o de un ministerio a otro.

Este tipo de presupuestos flexibles puede aplicarse en casi todos los niveles de los organismos responsables de la elaboración de los presupuestos. Cuando una unidad organizativa ha ahorrado dinero suministrando un artículo, debería permitírsele usar ese dinero para otro propósito dentro de ciertos límites. Esto aumenta la responsabilidad del personal con autorización para gastar dinero sobrante, y le motivará para realizar ese tipo de transacciones y entender que reportan beneficios organizativos y personales. Un requisito necesario es la confianza mutua entre los niveles superiores y los subordinados, y este tipo de transacciones no deben quebrantar esa confianza. En las unidades, la flexibilidad a lo largo del periodo de ejecución de los presupuestos ha de estar relacionada con el ahorro de recursos y programas de recomendaciones (descritos arriba brevemente). Algunos países han conseguido resultados muy positivos mediante el uso de tales procedimientos de presupuestación flexible.

En algunos países en periodo de transición, el proceso de transferencia de datos desde los niveles más bajos, pasando por toda la organización jerárquica, hasta el Ministerio de Defensa, puede llegar a durar entre cuatro y seis meses. Tales retrasos hacen prácticamente inútiles parte de las más importantes cifras financieras para la adaptación de decisiones sobre la ejecución de los presupuestos.

Un ejemplo en este contexto es la llamada "fiebre de diciembre." En el pasado, una cierta cantidad de recursos (los llamados "inputs") estaban disponibles bien durante el año fiscal, bien durante un periodo determinado de tiempo, o durante una misión. Solía ser, y todavía lo es, beneficioso informar oficialmente de que los recursos destinados a ese periodo se habían agotado y así convencer al proveedor de recursos (titular del presupuesto) de destinar la misma cantidad de dinero para el siguiente periodo. Al final del año fiscal (en la mayoría de países al final de Diciembre) el organismo de defensa sufre la "fiebre de Diciembre" tratando de gastar todo el dinero restante, en ocasiones para cosas inútiles, sólo para evitar recortes en el presupuesto del año siguiente. Por este motivo la flexibilidad para transferir dinero de un año fiscal al siguiente evita que se realicen gastos inútiles.

Controlar y Auditar

Control Financiero

El control y las auditorías son elementos del uso democrático, eficiente y responsable de los presupuestos, y por lo tanto han de ser examinados como partes esenciales del sistema de gestión financiero. Las interdependencias del control financiero y de las auditorías son tan intensas que no siempre es posible hacer una distinción clara entre ambas. El control sobre las finanzas es una parte esencial del sistema de control (ver la Figura 2 y el texto que la describe).

En la gestión de la defensa, el término “auditar” quiere decir controlar los cálculos matemáticos de cifras financieras, evitar errores de contabilidad, negocios con dinero negro y corrupción, evitar gastos inútiles, y seguir unos procedimientos financieros claros y responsables. El control trata de garantizar que el dinero de los contribuyentes se emplee eficaz y económicamente, de manera altamente responsable y empleando un mecanismo de control continuo.

Para llevar a cabo un control financiero han de darse los siguientes requisitos previos:

- Periodo de tiempo (años fiscales)
- Transparencia, contabilidad correcta
- Especialización y exclusividad, identificación de la cantidad presupuestada por título/número y una descripción específica del propósito de los programas
- Enumeración detallada de todos los pagos e ingresos previstos
- Identificación especial de los elementos de los planes a medio y largo plazo, y los costes, gastos e ingresos previstos
- Seriedad, precisión y fiabilidad de los datos financieros.

Han de establecerse órganos internos y externos de control y de auditoría. La siguiente descripción muestra una solución casi ideal para la gestión del control y las auditorías.⁹

El ciclo de control parlamentario comienza con el proceso de planificación de presupuestos y finaliza con la emisión de un informe final por parte del Tribunal de Cuentas (GAO), o una institución similar controlada por el parlamento. El parlamento discutirá las conclusiones en el Comité Auditor Parlamentario, en presencia de un Subsecretario del Ministerio de Defensa o del de Economía, el Director de Presupuestos y el Jefe de las Fuerzas Armadas. Se puede nombrar a cualquier otra persona con responsabilidades para informar a este comité. Cuando el asunto finaliza con serias preocupaciones del

⁹ Estos arreglos provienen de la experiencia alemana en el control y auditoría de la gestión de la defensa.

comité, normalmente los parlamentarios solicitarán acciones correctivas. La implementación de dichas medidas ha de ser supervisada por el GAO. Es importante que los miembros del parlamento y su personal conozcan las normas y procedimientos para cumplir sus tareas auditoras. En ocasiones se podría pensar que es un gasto innecesario de tiempo, pero se ha de adquirir la experiencia necesaria ya que el dinero es el recurso más importante. Este difícil cometido puede ser llevado a cabo en el parlamento por oficiales de estado mayor con experiencia (con rango de Teniente Coronel, Coronel o empleados civiles con la correspondiente experiencia) que trabajen durante dos o tres años con el personal parlamentario y sirvan de conexión entre el parlamento y los ministerios. También es necesaria una estrecha colaboración entre los ministerios y el Tribunal de Cuentas.

Las directivas políticas y los intereses personales pueden influir sobre este proceso. La auditoría puede quedar bloqueada o manipulada por los partidos o por miembros influyentes del parlamento. En ocasiones, intereses internacionales, nacionales, regionales, de los grupos de presión, militares, industriales o privados pueden intentar evitar la consecuente auditoría. Es importante saber que esto no descarga al personal implicado de la responsabilidad de informar y de consultar, a quienes toman las decisiones, sobre los posibles resultados y consecuencias.

El Tribunal de Cuentas ayuda al parlamento a completar la supervisión de los gastos e ingresos presupuestarios: La Oficina Auditora Gubernamental (Tribunal de Cuentas) es responsable ante el Comité Presupuestario del Parlamento (y correspondientemente ante su subordinado el Comité Auditor del Presupuesto) en base a la Constitución. Así, actúa o en nombre del parlamento o en el suyo propio. Esta institución neutral sólo puede llevar a cabo sus tareas constitucionales de auditar los gastos, los ingresos y los ahorros basándose en presupuestos transparentes. Los miembros disfrutan de la misma independencia que los jueces. Proponen ideas y medidas para la mejora de la gestión de los recursos. Por otra parte, aquellos que malgastan fondos han de compensar por el daño que ha causado su gran negligencia. Así, las auditorías llevadas a cabo por la GAO han resultado herramientas muy útiles en el control de todos los asuntos financieros y presupuestarios.

Organización del Control y las Auditorías Internas

Los principios y procedimientos relacionados con el control y la gestión de los presupuestos de defensa no serán muy útiles a menos que se lleve a cabo un estricto control al final de la cadena, cuando se gasta el dinero. Este control lo ejecuta la Dirección de Presupuestos, diferentes oficinas financieras y ramales de control y de presupuestos, auditores internos y una revisión interna a varios niveles de la organización subordinados a los ministerios. Esto incluye la auditoría de la corrección de la contabilidad, de los cajeros y de las transacciones financieras al nivel más bajo (p.ej., un batallón) y, además, el control de la eficacia económica de los grandes gastos en los niveles más altos

(p.ej., divisiones militares, grandes agencias, escuelas, oficinas de adquisiciones, e instalaciones de mantenimiento). Siempre se cuenta con el papel asesor de los auditores.

El Ministerio de Finanzas, como principal titular de los presupuestos, está en un continuo proceso de auditoría para apoyar al ejecutivo y al parlamento con los siguientes objetivos y responsabilidades:

- Imponer una congelación total o parcial de presupuestos, recortes o aumentos cuando sea necesario a lo largo del año fiscal.
- Aprobar los gastos que exceden el presupuesto hasta p.ej., cinco millones de euros (por título, subtítulo, proyecto, programa) e informar al parlamento.
- Aprobar compromisos con proyectos de construcción importantes.
- Aprobar las solicitudes previas a nuevos compromisos con organizaciones internacionales, p.ej., ONU, OTAN, UE, o para compromisos internacionales del gobierno.
- Decidir, en cooperación con el ministerio afectado, cómo estructurar los presupuestos y qué ingresos se pueden abonar.

Los controladores o los elementos de control respectivo que están dentro de la estructura de la organización, están subordinados directamente al miembro de la dirección responsable de la gestión de los recursos.

Otros Auditores Externos

En ciertos casos, se solicitan auditores y consultores externos para apoyo a las organizaciones de defensa, sobre todo cuando se tratan asuntos sobre soluciones y decisiones económicas. Organizaciones internacionales como la ONU, OTAN, OSCE, UE, el Banco Mundial, y otros, realizan auditorías sobre los presupuestos nacionales e internacionales cuando se plantean hacer una contribución financiera a un país o a una institución.

La Importancia de Controlar y Auditar

La seguridad y la defensa interior y exterior están entre los asuntos más importantes para un país y sus ciudadanos y, consecuentemente, deben invertir una cantidad considerable de recursos para garantizarlas. Por otra parte, este proceso ha de ser controlado y auditado. El uso de los recursos y el necesario control y auditoría deben contribuir a llevar a cabo las siguientes tareas:

- Alcanzar los objetivos de la seguridad política y el concepto de defensa
- Mantener el equilibrio entre la seguridad y otras misiones de un país, p.ej., la vida social, educación, economía

- Controlar el presupuesto del estado haciendo un seguimiento no sólo de los inputs sino, más importante aún, de sus resultados y rendimiento
- Congelar, reactivar, recortar o aumentar partes del presupuesto
- Alcanzar una buena seguridad pública o el producto “seguridad,” a la vez que se siguen los principios de la economía y la buena gobernanza
- Establecer normativas claras, incluyendo auditorías, en un “Código de Presupuestos” y otras leyes y normativas estatales
- Definir las responsabilidades en la confección del presupuesto y en el proceso global de gestión de los recursos de la defensa
- Proveer al pueblo, al parlamento, a los ministerios, a las fuerzas y agencias de seguridad, y a los aliados internacionales de unos presupuestos transparentes, serios y fiables
- Generar un grado de confianza y mejorar la cooperación con los socios
- Formar, entrenar y motivar al personal encargado de la gestión financiera para que cumpla con las obligaciones y misiones descritas.

Si se cumplen estos pre-requisitos y se dan ciertos elementos (aunque sea sólo hasta cierto grado) será posible establecer un sistema de control financiero y una auditoría eficaces. El gestor de las finanzas y la gestión son el núcleo de estos procesos.

Normas Internacionales, Estándares y Cooperación en Gestión Financiera

Existen enormes diferencias entre países y organizaciones en términos de gestión financiera, que obstaculizan la implementación de normas y estándares comunes. Los ministerios de los países emplean frecuentemente diferentes procedimientos y herramientas para gestionar las finanzas, sin prestar demasiada atención a la necesaria compatibilidad. A menudo no se autoriza al sector de la defensa de un país determinado a cambiar y adaptar su sistema de gestión financiera si se sale de las normativas comunes sobre presupuestos estatales.

Además, organizaciones internacionales como la OTAN, la Unión Europea, la OSCE, SIPRI y otras aplican diferentes interpretaciones de los procesos de elaboración de los planes y presupuestos de la defensa y la seguridad. Esto provoca una gran variación en la interpretación de datos, aumentando el riesgo de que las diferentes organizaciones internacionales usen datos no comparables y esto provoque malentendidos políticos. Así pues, hay que trabajar para la creación y /o la mejora de normas y estándares comunes en la gestión financiera.

Estandarización OTAN

La OTAN y otras instituciones internacionales tratan de desarrollar reglas comunes de fiscalización y de finanzas e intentan motivar a los países para que hagan el esfuerzo de aplicarlas. Numerosos países pertenecientes y no pertenecientes a la OTAN cooperan en asuntos financieros. La OTAN ha alcanzado algunos acuerdos, tratados y memorandos de entendimiento (MOU) bilaterales y multilaterales (basados principalmente en concesiones mutuas y en el equilibrio), que marcan las normas de actuación, financieras y de ayuda entre las partes. Algunos ejemplos:

- El uso de un área de ejercicios e instalaciones en un país miembro de OTAN
- Participación en cursos ofrecidos por países extranjeros
- El uso de instalaciones y servicios portuarios por parte de buques de la armada, apoyo en casos de emergencia, etc.¹⁰

En estos casos, los costes no se incluyen en la factura. Lo más probable es que sólo se reflejen en ella el consumo individual o el de las unidades.

Otro ejemplo de cooperación financiera es el Grupo Aéreo Europeo, que regula las posibilidades de apoyo aéreo mutuo. Este grupo ha creado una normativa para reformar las cifras pertenecientes a diferentes aviones para evitar complicados reembolsos. Estas cifras reformadas se basan en distintos cálculos parciales de costes y eficacia de los países, y simplifican al personal involucrado el proceso de facturación. En caso de apoyo aéreo mutuo entre países, se establece un registro del balance. La deuda resultante en este balance ha de ser saldada cada dos años, aunque hay que evitar emitir una factura por cada ítem.

Estandarización Internacional

Otros acuerdos internacionales contribuyen también a alcanzar una estandarización y una gestión financiera común. Los países europeos y norteamericanos esponsorizan organizaciones internacionales, como el Consejo Internacional de Fiscalización Estándar (IASB) y el Consejo Internacional de Fiscalización Estándar del Sector Público (IPSASB). Su tarea principal es desarrollar regulaciones, reglas y normas internacionales para el sector de las finanzas, de la fiscalización y el sector público de modo que los acuerdos financieros sean transparentes, comparables y, en algunos casos, viables.

Estos consejos han publicado los siguientes grupos de reglamentos:

- IAS – Estándares de Fiscalización Internacional
- IFRS – Estándares Internacionales de Información Financiera

¹⁰ Como ejemplos tenemos los siguientes acuerdos: MOU Germano-Ruso sobre Visitas de Buques de la Armada; MOU Germano-Galo-Polaco sobre Uso de Campos de Maniobras; MOU multinacional sobre los Eurocuerpos y el MOU sobre SAR de los países del mar Báltico.

- IPSAS – Estándares Internacionales de Fiscalización del Sector Público.

Estos estándares han sido aceptados y aplicados por la Unión Europea y varios países de Europa Occidental, incluyéndolos en sus sectores de la defensa.

Las actividades de la IASB y la IAASB son complementadas por el Consejo Internacional de Estándares de Auditorías y Seguros (IAASB) y la Federación Internacional de Interventores (IFAC), que también contribuye al desarrollo de reglamentos internacionales y recomendaciones para la gestión financiera.¹¹ Todas estas normativas derivan de buenas prácticas en la gestión financiera en el sector privado, y contribuyen a la transparencia y a las comparaciones internacionales. En particular nos ofrecen una imagen detallada de:

- balances contables
- activos, equidad, propiedad y declaraciones financieras
- la estimación del valor de todos los activos y responsabilidades
- la situación financiera global y sus tendencias.

Un desafío relativamente reciente es la aplicación de la así llamada “contabilidad de doble entrada” y el respectivo sistema de gestión y contabilidad financiera. Fue desarrollado en la contabilidad de mercado libre internacional. Este sistema tiene potencial para apoyar las estandarizaciones financieras mencionadas arriba, pero sería necesario un trabajoso cambio del modelo de negocios contables y financieros.

Soluciones y Recomendaciones para Implementar Reformas

Las reformas en el sector financiero de la defensa sólo se pueden poner en práctica en línea con las reformas económicas, sociales, del mercado de trabajo y el financiero, y de la administración pública, y tras tener en cuenta la evolución del ambiente de seguridad.

El gobierno debe desarrollar un concepto general que represente el sector de la defensa y el de la seguridad de manera equitativa y adecuada. Sólo unos pocos gobiernos han predeterminado este concepto. En la mayoría de las ocasiones se sigue haciendo muy poco a poco y sin una pauta constante. Esto, en cualquier caso, no libera a nadie de la obligación de comprobar si las áreas de las que son responsables son adecuadas para la reforma. El análisis del proceso de gestión de las finanzas (presentado aquí brevemente) pondrá de manifiesto los vacíos legales, las debilidades y las modificaciones necesarias. La tarea de analizar y desarrollar las opciones se ha de encargar a un selecto grupo de expertos, que deberá pensar y actuar con libertad. El grupo puede estar formado por expertos militares y civiles, por personal internacional e incluso asesores comerciales. Los sistemas y procedimientos, privilegios y procesos de trabajo bien

¹¹ La página web de la International Federation of Accountants en www.ifac.org proporciona información sobre todos los Consejos y series de estándares mencionados en esta sección.

asentados y conocidos, han de ser escrutados y evaluados crítica pero también constructivamente.

Es importante conseguir el respaldo de los líderes políticos y militares, así como el de todo el personal. Un funcionamiento totalmente transparente del grupo, y un flujo de información pueden contribuir a conseguir tal respaldo. Es también importante, basándome en mi propia experiencia personal y en mi punto de vista, comenzar con lo que yo llamo una “campaña de convicción.” Si las reformas y los cambios han de tener éxito, el personal que los realiza ha de estar convencido de que el cambio reportará beneficios individuales y colectivos, como salarios constantes, perspectivas de carrera, y que no exista riesgo de desempleo. El slogan ha de ser: “No criticar el pasado, mirar hacia delante y mejorar el futuro.”

En el proceso de reforma se ha de usar al máximo el potencial creativo de la gente, como el de los “expertos locales” que a menudo desarrollan ideas muy exitosas para la implementación de una reforma. Poner en marcha un “programa de mejoras creativas”¹² así como dar incentivos financieros o de otro tipo motiva a los trabajadores y supone un reconocimiento para ellos. También se han de proporcionar recursos para implementar nuevas opciones. Los organismos cometen a menudo el error de suponer que el personal ha de dedicar todo su tiempo al proceso de la reforma mientras continúan con sus tareas originales. Y lo que es más, se carece del material y la infraestructura necesarias, pero hay que implementar la reforma para obtener un éxito político.

Algunos países han determinado cuáles son los vacíos y las deficiencias en el sistema financiero de la defensa, pero los recursos necesarios para reformar este sistema son muy limitados o no están disponibles. De todas maneras esto no es una excusa para que los mandatarios de la defensa y de la gestión no lleven a cabo las reformas necesarias en beneficio de sus países.

¹² Tales programas creativos de mejoras se aplican en unas pocas instituciones del sector público, p.ej., el Ministerio de Defensa alemán, la ciudad de Colonia, y en muchas compañías del mercado libre como Siemens, Mercedes, BMW, Volkswagen y RWE.

Capítulo 5

Gestión del Personal

Jack Treddenick

Introducción

El personal es el recurso militar fundamental. Sólo contando con personal muy cualificado y motivado se pueden transformar los presupuestos y los sistemas de armas en las capacidades militares necesarias para dotar de seguridad a un país. Gestionarlo, y gestionarlo bien (poniendo las personas apropiadas en el trabajo y el momento adecuados, y motivándolas para que trabajen dura e inteligentemente) es en donde reside la esencia del éxito militar. Pero, como en tantas situaciones en las que toma parte la motivación, especialmente en las circunstancias tan peculiares en que se desarrolla la vida militar, este es un desafío de gestión de una complejidad considerable.¹

Este capítulo explora esa complejidad. Comienza con una visión general en la que se da por sentado que el objetivo último del proceso de gestión del personal militar es el

¹ Para una visión general de los temas actuales de la gestión del personal militar, ver: Curtis Gilroy y Cindy Williams, eds., *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), y Cindy Williams, ed., *Filling the Ranks: Transforming the U.S. Military Personnel System* (Cambridge, Mass.: MIT Press 2004). Beth J. Asch, James R. Hosek, y John T. Warner firman "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era," en *Handbook of Defense Economics*, Volume 2, ed. Todd Sandler y Keith Hartley (Amsterdam: Elsevier, 1996), 347-398 un estudio más técnico acerca de las investigaciones más recientes sobre la economía de la gestión militar de personal. Para un estudio previo acerca del mismo tema ver el libro de John T. Warner y Beth J. Asch, "The Economics of Military Manpower," en *Handbook of Defense Economics*, Volume 1, ed. Keith Hartley y Todd Sandler (Amsterdam: Elsevier, 1996), 347-398.

de disponer de una estructura de fuerza apropiada a las necesidades de la seguridad del país. De este punto de partida se desprende que el proceso de gestión ha de ser un cuasi-mecanismo del mercado que intente corresponder a la solicitud de personal militar. Para la parte solicitante el reto es conocer la cantidad de personal y el conjunto de aptitudes necesarias. Estas se deben determinar mediante algún proceso de planeamiento de la fuerza que tenga en cuenta simultáneamente las necesidades de personal y las decisiones sobre equipamiento, doctrina y organización. Pero, últimamente, la demanda de personal militar se rige por cuatro factores críticos: el estado de la seguridad internacional; la percepción de la utilidad de las fuerzas armadas en este entorno; la tecnología militar; y, como siempre, el si es asequible o no. Estos factores y lo que implican para las necesidades de personal se discuten en la tercera y cuarta sección de este capítulo.

Para la parte que suministra, el desafío es gestionar un ciclo de vida útil de reclutamiento, formación, promoción, despliegue, y finalmente publicación de las plantillas correctas de personal, de modo que haya una sincronización dinámica entre la distribución de las plantillas y aptitudes disponibles y la distribución de las plantillas y aptitudes realmente necesarias para mantener la estructura de fuerza. La quinta sección de este capítulo examina detalladamente este proceso. En particular, se refiere a las situaciones que afrontan los gestores del personal cuando tratan con el que suele ser un proceso bastante rígido, a pesar de una demografía y unos mercados laborales muy cambiantes. La sexta sección explora algunas ideas para tratar estos asuntos mediante cambios en los procesos de provisión de personal, para hacer más flexibles, y por lo tanto más adecuados a las necesidades militares, los procesos de gestión de personal. La última sección resume la necesidad de un cambio en la gestión de personal, y se centra en los factores que determinarán el alcance y la velocidad con que ha de realizarse este cambio.

Gestión del Personal: Una Perspectiva General

Como concepto, el propósito de la gestión de personal es bastante claro: tener a punto la cantidad precisa de personal con la mezcla correcta de aptitudes, experiencia, edad y rangos necesarios para sostener la estructura de fuerza necesaria. El problema viene de que esta estructura está en continua evolución y transformación, como respuesta a los cambios en la seguridad, tecnologías militares, propósitos nacionales y restricciones financieras. Por otra parte, los sistemas de gestión de personal suelen necesitar de largos plazos para reclutar, formar, desplegar, promocionar y licenciar personal para cambiar el perfil del personal y satisfacer las necesidades de la estructura de fuerza. Y en cada uno de estos escenarios se ha de tratar con los complicados problemas de la motivación humana.

La figura1 presenta una perspectiva esquemática de este problema. Se supone que un estado ha de responder a las amenazas y las oportunidades que el entorno de la se-

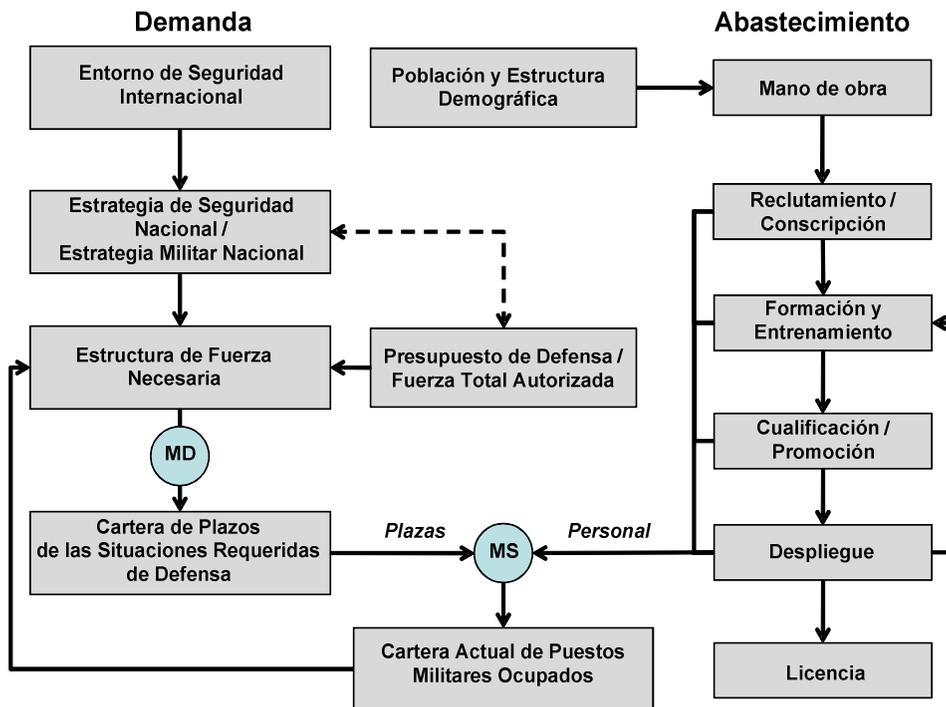


Figura 1: Gestión de la Cartera de Personal Militar.

guridad internacional ofrece, mediante la formulación de algún tipo de estrategia de seguridad nacional.

Como parte de una estrategia más amplia, se formulará una estrategia militar que refleje su percepción sobre la utilidad de las fuerzas militares cuando tratan con estas amenazas y oportunidades. La estructura de fuerza necesaria para llevar a cabo esta estrategia será la que defina la demanda militar de personal, tanto en términos de cantidad como de aptitudes concretas necesarias. Pero las estructuras de las fuerzas armadas y el personal cuestan dinero, y últimamente las necesidades se perfilarán tanto por consideraciones presupuestarias como por necesidades estratégicas, o puede que incluso más. Además de los condicionamientos financieros, los requerimientos de personal se restringirán también por limitaciones legales y administrativas sobre el tamaño total de la fuerza, impuestas por gobiernos y parlamentos. Como resultado, la estructura de fuerza que finalmente emerge es siempre un compromiso entre lo que sería deseable y lo que es asequible. En la práctica, este es el resultado de continuas disputas entre los elementos políticos y burocráticos del ministerio de defensa por un lado, y los ministerios económicos y de finanzas por el otro.

Dentro de las limitaciones impuestas por el proceso político, los planificadores y gestores de la defensa crean la estructura de fuerza, al tiempo que deciden la distribución de recursos a diferentes niveles: entre personal y equipamiento, entre los distintos servicios militares, entre las diferentes actividades dentro de cada servicio y, finalmente, entre los diferentes tipos de personal y equipamiento dentro de cada actividad. Pero, de nuevo, las fuerzas armadas no son estáticas; están en continua evolución en términos de equipamiento, doctrina y organización, de modo que la demanda de personal incluirá un elemento dinámico. Esto es, habrá un calendario para desarrollar los requerimientos de personal militar, tanto en términos de cifras como en términos de la mezcla de personal necesaria. Incluso con la planificación más cuidadosa, siempre habrá golpes al sistema en forma de inesperados cambios en el presupuesto, órdenes de aumento o disminución del tamaño de la fuerza, decisiones sobre el material provocadas por intereses políticos, reestructuraciones de la organización, cambios en el despliegue, o simplemente nuevas maneras de hacer negocios. Es importante que esta cartera de necesidades de personal tenga una dimensión en el tiempo que permita describir las necesidades del personal afectado, y proporcionar información crítica sobre el tiempo de elaboración, a quienes aportan el personal. Idealmente tendría también una flexibilidad intrínseca para afrontar estos cambios inesperados. La primera tarea importante de la gestión de personal, llamada MD en el diagrama, es procesar todos estos factores y llegar a una cartera con fechas de los requerimientos en todo el horizonte de planeamiento, donde cada artículo, cada lugar del portfolio esté definido cuidadosamente en términos de aptitudes, experiencia, edad y rango. Más simplemente, debe identificar con exactitud qué puntos se van a completar y cuándo.

La segunda tarea en importancia incluye dotar al personal del conjunto de aptitudes, experiencia, edades y rangos para completar el portfolio requerido. Este es el objetivo en lo que se refiere al abastecimiento en la gestión del personal militar, indicada como MS en la Figura 1, y que se muestra como un proceso en la parte derecha del diagrama. La tarea aquí consiste en decidir el número de personas que se han de reclutar, formar, promocionar, cualificar y licenciar cada año. En algunos aspectos este proceso no se diferencia del de cualquier otra institución pública o privada que ha de gestionar su personal laboral. Aunque existe una diferencia crucial. Al contrario que otras instituciones, los militares son sistemas relativamente cerrados. Por lo general incorporan nuevo personal sólo en el nivel básico, y no contemplan la incorporación de personal a niveles más altos. El motivo es que sólo así se pueden cultivar las tradiciones, el espíritu y el sentido corporativista necesarios para la especial naturaleza del trabajo militar. Tales sistemas se caracterizan por limitar estrictamente la edad de los grupos de entrada y por contar con una pauta uniforme de carrera, en la que es normal usar un sistema en el que se asciende o se abandona, siguiendo este principio hasta el retiro. Los ascensos dependen de la realización de tareas bien definidas, la progresión a lo largo de metas formativas y niveles de formación, responsabilidad en el mando y una dilatada experien-

cia obtenida mediante frecuentes cambios de destino y situación. Por definición, los sistemas de personal de este tipo propician frecuentes incorporaciones de personal, sobre todo a los niveles más bajos, manteniendo así las fuerzas relativamente jóvenes y en forma. La continua atrición que se produce en los niveles más altos asegura el tamaño apropiado de las promociones en cada nivel de la jerarquía de mando, y un flujo constante de vacantes en dicha jerarquía que motive a los más jóvenes a buscar el ascenso. Los sistemas cerrados de personal, como este, ofrecen ventajas muy importantes para las organizaciones militares. No obstante se ha de comprobar que cuenten con la flexibilidad necesaria para responder, por una parte, a los cambios en las necesidades de personal en una era de incertidumbre estratégica, y por la otra, a los cambios en las estructuras económicas y sociales y de los mercados de trabajo.

El Entorno de Seguridad y la Utilidad de las Fuerzas Armadas

Los cambios en el entorno de la seguridad están alterando la manera en que los países emplean la fuerza militar, y por tanto sus necesidades de personal militar. La globalización, cuyas raíces están en las tecnologías de la información, ha creado un mundo mucho más descentralizado, en el que el poder de los estados parece haber disminuido en favor de actores transnacionales, y en el que políticas identitarias, la política de tribus, grupos étnicos, y religiones, han alterado el sistema por el que tradicionalmente se han regido las relaciones internacionales. Al mismo tiempo, la globalización ha dado a la gente de las regiones subdesarrolladas la capacidad de ver y entender la disparidad entre sus circunstancias y las del mundo desarrollado, lo que puede hacer surgir la envidia, el descontento, la frustración y la inestabilidad. El resultado es un entorno de seguridad mucho más complejo, menos estable y más impredecible.

Por una parte, esta compleja y creciente interdependencia económica ha reducido, aunque ciertamente no eliminado, la posibilidad de una guerra entre las principales potencias. Por otro lado, sin embargo, el final de la guerra fría, que llevó a la relajación de las limitaciones en la forma de actuar de los países satélites, y al colapso de la Unión Soviética, lo que llevó a grandes cambios de alineación de los países, aparentemente ha aumentado las posibilidades de que surjan conflictos regionales. Más allá de esto, la globalización también ha creado alicientes y medios para que actores no estatales minen la estabilidad internacional mediante ataques terroristas, revueltas y otras formas de guerra no convencionales, incluyendo el uso de armas de destrucción masiva. También ha puesto a su alcance potenciales santuarios, dentro de los llamados “estados fallidos” que, o porque no pueden, o porque no participarán de un modo eficaz en el proceso de globalización, han perdido su coherencia política y económica.

Lo que parece aflorar es que para la mayoría de países que no afrontan asuntos territoriales locales, no hay una amenaza militar convencional exterior. Más bien, la seguridad de los países está indirectamente vinculada a una estabilidad internacional generalizada, estabilidad que se puede ver amenazada por conflictos regionales, por la mera

existencia de estados fallidos y posiblemente por países que puedan tener interés en desestabilizar el equilibrio internacional o que dan refugio a organizaciones no estatales con tales intereses. Para preservar la seguridad internacional, tales amenazas se han de gestionar por medios diplomáticos, económicos y políticos cuando sea posible, pero usando medios militares cuando sea necesario. Como mínimo, se requiere el uso de la fuerza militar para aportar las condiciones de seguridad y estabilidad inmediatas, necesarias para que los medios no militares sean eficaces. No obstante, en el tipo de operaciones que se llevan a cabo hoy en día, las fuerzas militares, aunque necesarias, raramente son suficientes para establecer la seguridad, la estabilidad y la funcionalidad. Las acciones militares en estas operaciones han de reforzarse e integrarse en las de otras agencias nacionales e internacionales, que puedan suministrar la ayuda y llevar a cabo las tareas de reconstrucción necesarias para asegurar que los estados fallidos se conviertan en entidades estables y en funcionamiento, dejando de ser así una amenaza para la estabilidad internacional.

Es importante que este tipo de operaciones, en las que los intereses vitales de los estados participantes no se ven amenazados, cuenten con una amplia participación internacional. El motivo no es sólo que esto legitima la misión, sino también que hay pocos gobiernos que quieran o puedan asumir tales cargas en solitario, especialmente cuando los intereses vitales de estos países no están amenazados. La historia más reciente parece sugerir que el empleo operativo más frecuente de las fuerzas militares de un país típico del siglo XXI serán, en efecto, operaciones multinacionales. Si esto es cierto, hay implicaciones significativas en las necesidades de personal. La primera, este tipo de operaciones requieren un gran esfuerzo y supondrán un gran desgaste para las fuerzas de los países pequeños y medios que contribuyan de forma efectiva. Mantener esta contribución será aún más difícil. Esta carga puede ser grande, especialmente cuando cabe esperar que las operaciones se prolonguen durante un largo periodo de tiempo, siendo necesario que los países lleven a cabo una rotación regular de las tropas. Aún es más, los ejércitos que participen en este tipo de operaciones habrán de ser expedicionarios; esto es, deberán de contar con los medios para llevar sus fuerzas a la zona correspondiente y ser capaces de mantenerlas una vez que estén allí. Y una vez allí, estas fuerzas necesitarán entrenamiento y la capacidad tecnológica para poder trabajar bajo la red de mando y control de una fuerza multinacional, así como para coordinar sus actividades con la población local y con la multitud de agencias internacionales que cabe esperar participen en la operación.

Si las operaciones de estabilización de este tipo van a ser la norma de las próximas décadas, y en la coyuntura que vivimos parece que así va a ser, la segunda implicación para la estructura de fuerza y los requerimientos de personal surge de la drástica revisión que se ha de hacer acerca del modo en que pensamos sobre la guerra. El éxito en este tipo de operaciones, donde el uso de armas de fuego puede tener poca utilidad e incluso puede llegar a ser contraproducente, requiere no tanto el derrotar a una fuerza

enemiga sino el convencer a la población acerca de los ideales de un gobierno y un comportamiento internacional que contribuya a la integridad política local, y en último término a la estabilidad global. Esto transforma enteramente el concepto de lo que queremos decir con “victoria militar,” y por ello el papel y los métodos operacionales de los militares han de ser drásticamente reinventados. Las tropas involucradas en operaciones de estabilización, por ejemplo, han de ser capaces de llevar a cabo operaciones de combate, de mantenimiento de la paz, y humanitarias dentro de la misma operación, a menudo dentro de un área geográfica muy pequeña y en el mismo día. En este contexto, el entorno donde se desarrollan las operaciones puede evolucionar rápidamente, siendo necesario que las unidades tengan el entrenamiento, la flexibilidad, la información correcta, y especialmente el liderazgo para reaccionar rápida y eficazmente ante las cambiantes circunstancias en un entorno complejo y multidimensional.

Aunque muchos países se convencerán de que las operaciones de estabilización multilaterales han de ser el punto sobre el que se enfoca la estructura de fuerzas y la planificación de personal, por supuesto no se pueden permitir ignorar la posibilidad de que sus fuerzas sean requeridas para otros fines, que pueden ir desde la ayuda humanitaria local, pasando por la defensa de la soberanía, hasta una guerra convencional de importancia, o incluso peor. El potencial regreso a las amenazas por parte de un estado es un buen ejemplo, ya que la suerte política, económica y militar del país cambia continuamente, especialmente a nivel regional. Lo que es más, en una época en la que las tecnologías de la información y las redes informáticas juegan un papel tan crucial, no sólo en la guerra sino en el funcionamiento de todas las sociedades modernas, la guerra cibernética, el ataque remoto sobre las redes informáticas domésticas y la defensa de esas redes, se está convirtiendo en otro enfoque de la actividad militar. La prudencia dicta que se prevean al menos mínimamente todas estas posibilidades. La dificultad reside en que cada una de ellas requiere diferente tecnología y diferentes tipos de personal y equipamiento. Algunos necesitan más sistemas de armas de alta tecnología, otros, más personal, pero en caso de crisis ambos necesitarán contar con personal militar de cualidades excepcionales.

La Demanda de Personal Militar

Cada país responderá de diferente forma a esas ideas emergentes de la seguridad. Cada uno tendrá su manera particular de crear una capacidad militar, que será conformada por su historia, cultura, nivel de desarrollo económico, y países vecinos. Del mismo modo cada país decidirá el tamaño y composición de sus fuerzas armadas. Más allá de consideraciones específicas, hay algunas consideraciones generales que no se pueden dejar de lado en el ejercicio de estructurar las fuerzas. La más fundamental ha de ser que cualquiera que sea la estrategia de personal elegida ha de estar en clara concordancia con la noción de estrategia militar nacional, y por tanto con sus intereses

en lo referente a seguridad. Sin esa unión, la gestión de personal irá a la deriva y no tendrá sentido alguno.

La estructura de fuerza armadas se origina, lógicamente, en la estrategia nacional de seguridad, que a su vez emerge de un sentido de valores e intereses nacionales, la percepción de amenaza sobre esos intereses, la situación geopolítica de la nación en el marco de la seguridad internacional, y esencialmente de sus ambiciones internacionales. Estas consideraciones conforman, o al menos deben conformar, los roles a adoptar por las fuerzas armadas, y por tanto serán los determinantes primordiales de la configuración y tamaño de aquellas. Pero hay otros factores que forman parte de la ecuación. La principal consideración es lo que se puede financiar. La cuantía del presupuesto de defensa e, igualmente importante, cómo gastar ese dinero, será lo que delimite estrictamente la viabilidad de cualquier estructura de fuerzas armadas que se proponga. Puede que existan otras restricciones no financieras, tales como los límites impuestos para el tamaño total de la fuerza o de alguno de sus componentes. Dentro de estas limitaciones, la necesidad de personal militar vendrá determinada, en primer lugar por las consideraciones sobre las capacidades concretas con que se ha de contar y a qué escala, y en segundo lugar por cómo se han de alcanzar estas capacidades (es decir, con qué combinación de personal y material).

Restricciones Financieras

Una elaboración eficaz del presupuesto de defensa requiere un equilibrio entre el personal, las operaciones y el mantenimiento, y los gastos en inversión. Cuando, por ejemplo, los aumentos de sueldo y otras ayudas al personal sobrepasen los aumentos en el presupuesto total de defensa, se deben compensar mediante reducción de personal, o de gastos en equipamiento o en operaciones y mantenimiento. Si las cifras de personal no cambian y los gastos en adquisición de equipamientos se reducen para dejar presupuesto que cubra los aumentos en costes de personal, los desequilibrios en la proporción entre el material y el personal inevitablemente pasan factura en términos de capacidad militar y prestaciones. Conservar los equipamientos más antiguos puede agudizar este desequilibrio, ya que su creciente coste de utilización y mantenimiento reduce la capacidad presupuestaria de obtener nuevos equipamientos. Estos presupuestos requieren que quienes planifican la defensa hagan difíciles elecciones sobre la distribución de personal, material, y gastos operativos. Cuando los presupuestos no pueden sostener el aumento de gasto en personal y en material sin distorsionar gravemente las capacidades militares, hay que reconsiderar la cuestión de qué es razonable esperar que puedan conseguir los militares con los recursos de que disponen. Probablemente lo mejor sea una revisión drástica de la estructura de fuerza deseada para hacerla más asequible, con la consecuencia inevitable de que las cifras y aptitudes de los militares cambien significativamente. La gestión de personal debe ser capaz de prever y desarrollar la capacidad de amoldarse a esos cambios.

Restricciones no Financieras

Además de las restricciones financieras impuestas por los presupuestos de defensa, los gestores de personal y los planificadores de la fuerza han de respetar el techo impuesto por el parlamento o el gobierno para el tamaño total de la fuerza. El efecto que tienen estos techos es reducir, a medio plazo, la flexibilidad de que disponen los planificadores y los gestores para determinar la configuración óptima de las fuerzas armadas que un presupuesto dado puede soportar. Pueden también producir el efecto perverso de forzar el planeamiento de fuerza a ajustarse al techo de personal, en lugar de hacer los arreglos necesarios entre personal y material, de modo que se obtenga la estructura de fuerza más eficaz posible con el dinero del que se dispone. El resultado será que las estructuras de fuerza se ven severamente distorsionadas ya que las cifras de personal se maximizan, mientras que los gastos en nuevo equipamiento se reducen a lo que queda después de haber cubierto los costes de personal.

Tecnología

Las tecnologías militares han cambiado drásticamente a lo largo de las pasadas décadas. Esto es especialmente evidente en el creciente énfasis que se hace del uso de las tecnologías de la información y de las redes de trabajo, así como en el aumento de la velocidad, indetectabilidad, precisión y letalidad de los sistemas de armas. En la medida en que los militares intenten rentabilizar estas tecnologías, necesariamente transformarán su forma de operar, el modo en que se organizan y la forma en que la manejan. Desde el punto de vista de la planificación de personal, esto significa básicamente un reajuste continuo en el conjunto de aptitudes y experiencia necesario en la estructura de fuerzas. Dado que el capital se está sustituyendo por trabajo, puede significar también que las cifras de personal se pueden reducir sin comprometer las capacidades. Que lo hagan o no dependerá del tipo de misiones que los militares esperen llevar a cabo en el futuro; algunas misiones, dada su naturaleza, seguirán requiriendo de la participación de un gran número de personal, incluso cuando las fuerzas involucradas en ellas estén cada vez mejor equipadas. En cualquier caso, sin tener en cuenta su efecto sobre las cifras, es evidente que los avances en la tecnología militar requerirán incuestionablemente mejoras en la calidad del personal militar.

Cambios Cualitativos: El Nuevo Modelo de Soldado

La naturaleza cambiante de la guerra, provocada por la tecnología y por el volátil entorno de la seguridad internacional, tiene implicaciones críticas sobre la cualificación, el entrenamiento y la formación del personal militar. Las aptitudes requeridas para operaciones de estabilización, tanto de baja como de alta intensidad, guerra basada en redes, difieren significativamente de las que fueron necesarias para las guerras del siglo pasado. Si, como muchos esperan, las operaciones multinacionales de estabilización se

están convirtiendo en la norma en este siglo, el soldado ideal no sólo ha de ser un combatiente formado y agresivo, sino que ha de poseer unos conocimientos administrativos y una conciencia cultural que le permitan ser diplomático, administrador civil y policía eficaz, habiendo de combinar estas aptitudes con delicadeza, paciencia y tolerancia. Estas no son aptitudes que habitualmente se relacionen con soldados en situaciones de combate, pero no obstante son necesarias. En primer lugar para tratar con una población local atrapada en la confusión de un conflicto en el que las lealtades cambian rápidamente. Y en segundo lugar para tratar con unos intrusivos medios de comunicación, capaces de transformar una acción menor en una gran crisis política y diplomática internacional.² También ha de tener conocimientos de idiomas, tanto de los que se hablan en la zona en la que se produce el despliegue como en el de las operaciones internacionales, habitualmente el inglés. Asimismo ha de tener los niveles de entrenamiento y formación que le permitan poner en práctica iniciativas emprendedoras en una amplia variedad de circunstancias, a menudo sin la información adecuada y sin recibir instrucciones de sus superiores. Los jóvenes jefes se verán sometidos a una enorme presión y responsabilidad, habiendo de poseer la más importante de todas las virtudes militares: la capacidad de emitir juicios en momentos de incertidumbre y de un tremendo stress. Es obvio entonces que la experiencia, el buen juicio, la iniciativa y la profesionalidad técnica son virtudes militares deseables. Juventud y vigor siguen siendo importantes, pero su relevancia, al menos relativamente, está disminuyendo. Esto tendrá un profundo efecto en la composición de la estructura de fuerza, y bien podría alterar la dinámica fundamental de la provisión de personal.

Provisión de Personal Militar

Para la parte que lo suministra, la tarea de gestionar el personal consiste en asegurar que las necesidades generadas en el sistema de planeamiento de fuerzas se satisfacen, tanto en términos de cantidad como de cualificaciones. En la práctica esto supone una cuidada sincronización del flujo de personal mediante un complejo e interdependiente sistema de actividades de reclutamiento, formación, promoción, despliegue y licencias. El fallo de esta sincronización puede causar un serio desequilibrio en la estructuras de personal, con escasez de personal disponible, formación, niveles de rangos y edades en algunas áreas, y excedentes en otras. Ambos casos representan una mala distribución de los escasos recursos militares y pueden dificultar seriamente el conseguir una capacidad militar adecuada. Dada la naturaleza altamente interdependiente de las estructu-

² Este fenómeno ha dado lugar al concepto de lo que se ha llamado “cabo estratégico,” los soldados de bajo rango cuyas acciones pueden influir no sólo en la situación táctica actual sino también en la global. Ver: Charles C. Krulak, “The Strategic Corporal: Leadership in the Three Block War,” *Marines Magazine* 28, n°1 (Enero 1999), www.au.af.mil/au/awcgate/usmc/strategic_corporal.htm.

ras militares, la escasez en un área puede, potencialmente, impedir el funcionamiento eficaz de toda la organización militar. Los excedentes pueden así mismo debilitar ya que representan gastos innecesarios en personal, que podrían ser más productivos usados en la obtención de nuevo equipamiento o en la reparación y mantenimiento del ya existente.

La sincronización del flujo de personal se hace todavía más problemática cuando cambian las estructuras de fuerza. La compleja relación causa-efecto que caracteriza el sistema, implica que incluso un pequeño cambio en las necesidades puede producir una onda expansiva a través de todo el sistema, llegando tener graves consecuencias para toda la estructura fuerza. En tales circunstancias, las decisiones tomadas sin disponer de toda la información necesaria pueden acarrear prolongadas e inesperadas consecuencias. Por ejemplo, la reducción del tamaño de la fuerza puede ser provocada por razones presupuestarias o estratégicas. Es difícil llevar a cabo tales reducciones, especialmente si se han de hacer dentro de un periodo reducido de tiempo. Se puede afrontar la situación de manera más comedida y pasiva, dejando que la reducción tenga lugar de manera natural a medida que las tropas se retiran, o piden ser licenciadas voluntariamente, a la vez que se recortan los reclutamientos, pero esto puede llevar a graves desequilibrios ya que las tropas envejecerán, disminuirá su grado de formación y subirán de rango. Sin una gestión cuidadosa, puede costar décadas eliminar los desequilibrios en aptitudes, edades y "bloques" de rangos que surgen de tales decisiones.³ Una gestión más activa de tales reducciones (o aumentos) requeriría variar no solo el ritmo de reclutamiento, sino también el de formación, ascensos, despliegue y licencias de las tropas para que los cambios sean equilibrados. Pero ello requiere un sistema de gestión de personal con una gran capacidad de respuesta, que cuente con la información adecuada y la suficiente flexibilidad en la toma de decisiones para hacer las elecciones necesarias a tiempo y con eficacia. También se requiere tener cierto conocimiento de la dinámica básica de la provisión de personal militar.

³ Vilani nos muestra un interesante ejemplo de este problema en su descripción de la total revisión de la estructura del personal de las fuerzas armadas que siguió a la decisión de pasar de unas fuerzas armadas amateurs a unas profesionales. Se esperaba que el periodo de transición desde la aprobación de la ley inicial hasta que se lograra una nueva estructura de fuerza estable durara veinte años. Durante este tiempo, al menos en principio, continuaría habiendo un número excesivo de oficiales y oficiales sin destino, a pesar de que a algunos se les concedió el retiro anticipado y a otros se les destinó a otros departamentos del estado. Ver Domenico Vilani, "Recruitment in a Period of Transformation: The Italian Experience," en *Service to the Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, ed. Curtis Gilroy and Cindy Williams (Cambridge, Mass.: MIT Press, 2006), 381-396.

Dinámica de la Provisión de Personal

Para cada categoría particular de personal, el desafío, en términos prácticos, consiste básicamente en saber cuántas personas reclutar, formar, desplegar y licenciar cada año para mantener la estructura de fuerza que se desee. Para conseguir este objetivo, los responsables de la planificación de personal han de saber no sólo cómo cambian las necesidades de la estructura de fuerza a lo largo del tiempo, sino también tener una idea exacta sobre el régimen de atrición, es decir qué proporción de la fuerza, o de alguno de sus componentes, la va a dejar en un momento dado.⁴ La atrición normal resulta de la licencia de miembros cuyos contratos de alistamiento (o de reclutamiento obligatorio) han expirado, o llegan a la edad de retiro. Al contrario de lo que ocurre en el empleo civil, donde el personal puede abandonar su empleo libremente en cualquier momento, normalmente los índices de atrición, o sus complementos, los índices de reenganche, son razonablemente estables y predecibles, especialmente en su cifra total, ya que los militares están obligados generalmente por ley a cumplir sus períodos de enganche. No obstante, las tasas de atrición tienden a variar con la edad, experiencia, formación, categoría ocupacional y rango, así que para que sean útiles en el planeamiento de requisitos del personal han de ser muy específicas en lo que se refiere a estas condiciones. Además de la atrición normal, se puede producir otra inesperada por varias razones, entre las que están la licencia voluntaria mediante pago, motivos familiares, muerte o lesión, despido en caso de comportamiento inadecuado, actividades criminales, etc. Aunque este tipo de atrición es más aleatorio que la atrición normal, se puede esperar cierta regularidad estadística, de modo que es posible alguna predictibilidad. Una buena información sobre estas tasas de atrición, tanto normal como inesperada, es la base de un planeamiento eficaz de personal, y así, la disponibilidad de bases de datos de personal, detalladas y continuamente actualizadas ha de ser una herramienta esencial de gestión.

Combinar la atrición normal y la sobrevenida puede proporcionar un perfil de la atrición por rangos y categorías ocupacionales, que indica cómo cambia en el tiempo la plantilla de personal en esas categorías. Como ejemplo, la Figura 2 muestra un hipotético perfil de atrición para 100 reclutas en un ciclo que incluye un periodo inicial de enganche de tres años, un posible reenganche de 5 años, un periodo de enganche indefinido, un periodo de 25 años para la obtención de una pensión, y un retiro obligatorio a la edad de 55 años. Así, la atrición en este ejemplo se produce en el tercer, quinto y trigésimo séptimo año de servicio. La cualificación para pensión a los veinticinco años de servicio hace prever un fuerte y discontinuo número de salidas. La atrición sobrevenida ocurrirá entre estos puntos, y se representa en el diagrama por los valores que marca la tendencia, que es más acusada al comienzo de los periodos de enganche, se suaviza al

⁴ La sección se basa parcialmente en conceptos discutidos en A.R. Smith, "Defence Manpower Studies," *Operational Research Quarterly* 19, no. 3 (Septiembre 1968): 257-273.

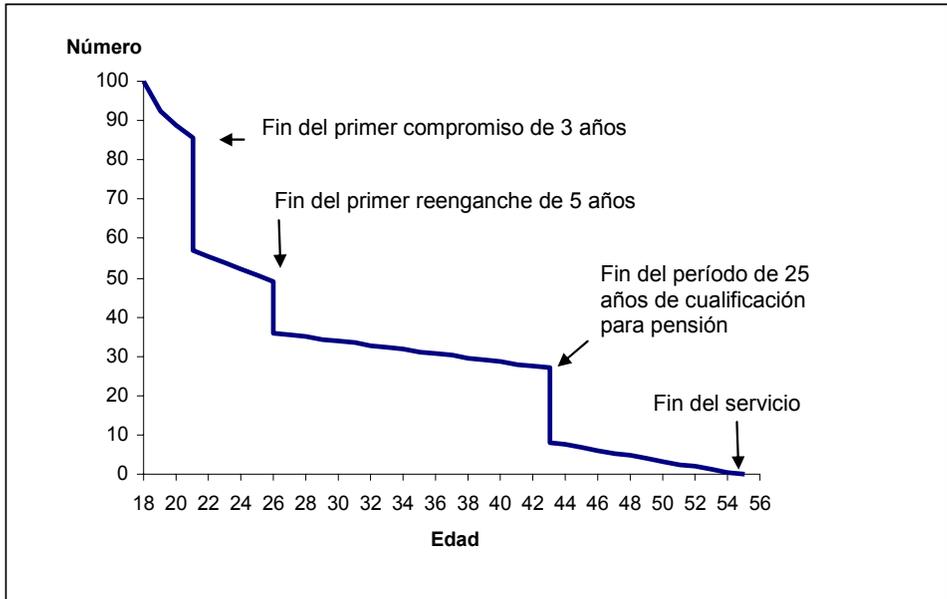


Figura 2: Perfil Hipotético de Atrición.

acercarse a los periodos de obtención de la pensión, y puede volver a repuntar cuando se acerca la edad reglamentaria de retiro.

Este perfil de atrición proporciona también una visión sobre la población estable que puede obtenerse mediante un ritmo concreto de reclutamiento. Para este ejemplo hipotético, la Figura 3 muestra cómo la incorporación anual de 100 reclutas en una categoría específica, generaría finalmente una población estable de aproximadamente 1200, ya que 100 reclutas de 18 años compensan anualmente la marcha de 100 soldados de otras edades. Se deduce que la tasa fija de salidas anual es del 8.3 por ciento. En términos de años de servicio, esta población fija se distribuiría en 100 individuos sin experiencia (reclutas), 93 con un año de servicio, 89 con dos años y así sucesivamente. La edad media de esta población sería de aproximadamente 28 años.

Comparando esta plantilla fija con la predicción de las cifras requeridas para mantener la estructura de fuerza planeada, se obtiene una estimación de los ajustes que es necesario realizar en los programas de reclutamiento, retención, promoción y licencia del personal. La Figura 3 da un ejemplo. Lo ideal es que la distribución prevista se ajuste a los requerimientos del planeamiento de fuerzas. No obstante, en este caso aparecen carencias significativas en el periodo comprendido entre los 4 y los 14 años de servicio, mientras que hay excedentes entre los 17 y los 25. En cualquier caso, dado que los sistemas militares de personal son sistemas cerrados, incorporan muy pocos re-

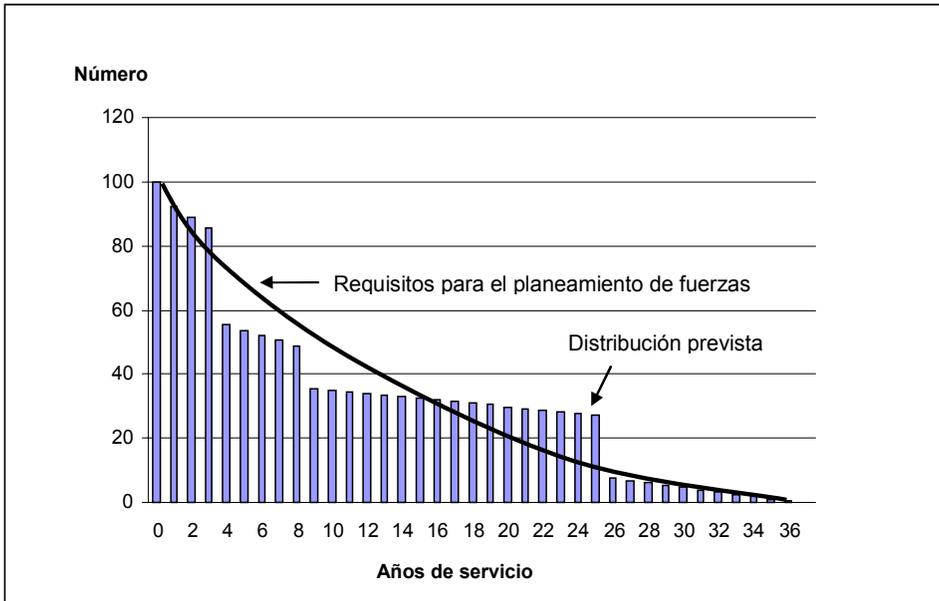


Figura 3: Distribución Hipotética de una Plantilla Fija de Personal.

clutas por encima del nivel básico de entrada y como consecuencia no pueden subsanar las carencias a los niveles más bajos mediante el reclutamiento lateral. Por supuesto, unas tasas iniciales más altas de reclutamiento subsanarían estas carencias, pero por sí solas no pueden resolver el desajuste de base que existe entre las necesidades y la disponibilidad, ya que, a su vez, generan nuevos excedentes o agravan los ya existentes. Asimismo, generalmente los militares están obligados por contrato a mantener al personal en categorías con excedentes. Decidir llevar a cabo licencias forzosas puede eliminar estos excedentes, pero si se usa en exceso este recurso de gestión, que es insatisfactorio en sí mismo, el incumplimiento de contratos puede destruir la moral de las tropas y tener efectos sobre los reclutamientos y la permanencia de las mismas. Sin cambios, así pues, en el perfil de atrición, estos tipos de carencias y excedentes se instalan en la estructura de fuerza. De ello se deduce que el continuo desafío para la gestión de personal es encontrar un set de incentivos que produzca un perfil de atrición que ajuste la previsión a los requerimientos de distribución de la fuerza. Esto es un desafío en sí mismo, pero como ya se ha dicho, los gestores de personal habrán de vérselas también con unos requerimientos del planeamiento de fuerza cada vez más volátiles, ya que los militares se concentran en nuevos tipos de operaciones y capacidades. En términos de la figura 3, esto significa que la distribución de las necesidades cambia a lo largo del tiempo, sugiriendo que la gestión de la provisión de personal, con todos sus cambios internos, ha de enfrentarse a un objetivo cambiante.

Reclutamiento de la Fuerza

Dado el perfil en el tiempo de las necesidades de la fuerza y una buena estimación de las tasas de atrición, los objetivos del reclutamiento inicial son razonablemente simples.⁵ En los ministerios de defensa se emplean frecuentemente modelos matemáticos para hacer una estimación de las necesidades de reclutamiento.⁶ En cualquier caso, como ya se ha dicho, las predicciones de este tipo dependen muy estrechamente de los índices asumidos de atrición. Aunque estos índices generalmente tienden a ser estables, pueden cambiar y cambiarán debido a cambios en las condiciones del servicio, incluyendo pagos y otros beneficios, oportunidades de cursar estudios, frecuencia en las rotaciones de los despliegues, especialmente cuando se las compara con las oportunidades en cualquier otro lugar, y en general por un número mayor e impredecible de cambios sociales y económicos. Como resultado, las predicciones sobre cifras de reclutamiento obtenidas matemáticamente se han de interpretar sobre la base de una sólida experiencia en la gestión de personal militar.

Habiendo decidido las cifras y las cualificaciones necesarias, el siguiente paso en la gestión de la obtención de personal es decidir la fuente de las necesarias nuevas admisiones. La mayor fuente potencial es el alistamiento forzoso allá donde exista, y más comúnmente el reclutamiento de personal sin formación. En ambos casos, la fuente de reclutamiento está formada predominantemente por quienes dejan la escuela secundaria. Otras fuentes potenciales, aunque raramente explotadas, pueden ser el reclutamiento de personal parcialmente formado, incluyendo individuos con aptitudes requeridas por el ejército, habitualmente técnicas o administrativas, pero que carecen de entrenamiento militar, así como personal totalmente formado, es decir, individuos que cuentan tanto con las aptitudes requeridas como con experiencia en el servicio militar. Dentro de esta última categoría podría incluir personas que están sirviendo en el ejército, pero que podrían ser reentrenadas y destinadas a otros puestos.

Que un país emplee el alistamiento forzoso como principal fuente de personal sin formación, depende de una amplia gama de factores que incluyen su cultura, su historia y posiblemente su posición geoestratégica, especialmente si necesita fuerzas movilizables para la defensa territorial. En cualquier caso, dependerá de las cifras que arroje la comparación del coste-eficacia de las fuerzas voluntarias y las forzosas. La principal

⁵ Para los cálculos aritméticos para el alistamiento necesario para conseguir una fuerza estable, ver John T. Warner y Beth J. Asch, "The Economics of Military Manpower," en *Handbook of Defense Economics*, Volume 1, ed. Keith Hartley and Todd Sandler (Amsterdam: Elsevier, 1996), 350.

⁶ Para una visión anticuada pero detallada sobre el uso de modelos de planeamiento de personal personal, ver David L. Jaquette, Gary R. Nelson, and R.J. Smith, *An Analytical Review of Personnel Models in the Department of Defense*, Informe confeccionado para Defense Projects Agency (Santa Monica: Rand, 1977).

ventaja del alistamiento forzoso es que permite disponer de una fuente fiable de personal a un coste aparentemente bajo, al menos para el ejército. Tiene otras ventajas aparentes. Por ejemplo puede ser una eficaz herramienta para la construcción de la nación y la cohesión social, especialmente mediante la noción de sacrificio compartido. Puede ser también una eficaz herramienta de reclutamiento para las fuerzas armadas profesionales, pues da a conocer a los jóvenes las oportunidades asociadas con el servicio militar.⁷

Pero el alistamiento forzoso también tiene sus desventajas. Una es que, aunque no siempre sea el caso, puede que los alistados forzosos sean menos que entusiastas del servicio militar, y por eso puede que no sean los soldados más eficaces. Otra razón es que normalmente el periodo de tiempo de servicio es inadecuado para alcanzar las aptitudes y la experiencia necesarias para afrontar la complejidad de las guerras modernas, no sólo en el uso y mantenimiento de los sistemas de armas de alta tecnología, sino también en los tipos y variedades de misiones que se piden hoy en día a las fuerzas armadas. Además, el continuo movimiento generado por el alistamiento forzoso genera grandes y costosas demandas de recursos de formación, arrojando serias dudas sobre el argumento de que es una fuente de personal de bajo coste. Aún así el personal parece ser relativamente barato, especialmente en términos presupuestarios. No obstante, los presupuestos no aciertan a reconocer que es una buena oportunidad para mejorar los costes, sobre todo en cuanto a su uso y valor alternativo en algún otro lugar de la economía. La carga de esta pérdida la soportan los propios alistados, ya que realmente se les contabiliza como la diferencia entre lo que podrían ganar en la economía civil y los sueldos que reciben como alistados forzosos, habitualmente muy bajos.⁸

La conscripción puede ser también potencialmente dañina para la estructuración de la fuerza. Con abundante, en apariencia, mano de obra barata disponible, los mandos

⁷ Gerahrd Kümmel sugiere que en los últimos tiempos en Alemania, alrededor de la mitad de los soldados profesionales y muchos voluntarios a corto y medio plazo provienen de un alistamiento forzoso. Ver Gerhard Kümmel, "An All-volunteer Force in Disguise: On The Transformation of the Armed Forces in Germany," en *Service to the Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*.

⁸ Una comparación más amplia de los costes sociales entre el alistamiento forzoso y el voluntario debe incluir los efectos perturbadores de pagar por cada uno de ellos. Dado que se asume que la curva de suministros o de alistamientos crece, el coste marginal de cada alistamiento adicional excede lo que se le paga, de modo que el coste total y las pérdidas inútiles de las tropas voluntarias crecen exponencialmente. En cualquier caso, puesto que la curva de suministro para las tropas forzosas es horizontal, se agrega personal adicional a un coste marginal igual a la nómina de las tropas forzosas, de modo que el coste total y las pérdidas asociadas a las tropas forzosas crece sólo linealmente. Como resultado, y para el mismo tamaño de fuerza, las tropas voluntarias implican unas pérdidas inútiles mayores que el de las tropas forzosas. Ver Asch, Hosek and Warner, "New Economics of Manpower in the Post-Cold War Era," 1122.

pueden tener poca motivación para modernizarse y se podrían animar a sustituir capital por mano de obra. Como resultado podrían acabar teniendo unas fuerzas armadas muy grandes, con alto costo laboral, cuando aparentemente la tendencia de las organizaciones militares contemporáneas es a ser más pequeñas, más eficaces y con fuerzas de gran movilidad. A pesar de su potencial contribución social, parece que el alistamiento forzoso no es consecuente con las necesidades de la guerra moderna y con la realidad de la economía y la sociedad modernas. Así parece que el alistamiento voluntario es la solución más acertada para satisfacer las necesidades de personal militar, con el objetivo de generar unas fuerzas armadas aptas, formadas, experimentadas, y con servicios profesionales más largos.

La decisión de alistarse voluntariamente es muy personal y conlleva algunas consideraciones que van más allá de las que se asocian normalmente a la elección de un trabajo. Los jóvenes, por ejemplo, pueden estar buscando vivir aventuras o simplemente hacer algo diferente con sus vidas antes de embarcarse en sus siguientes estudios o en una carrera civil. También es posible que les inspire el prestigio de una carrera militar, el patriotismo, la camaradería del servicio militar, y que algunos se sientan atraídos por una vida de disciplina. La decisión también se verá afectada por factores como la paga y otros beneficios, las oportunidades de formación y titulación, las condiciones de trabajo y el derecho a una pensión. Y dadas las peculiaridades de la vida militar, habrá interés por las ayudas a las personas y a las familias, incluidas la disponibilidad de alojamiento, colegios e instalaciones médicas y recreativas. La decisión de alistarse también tendrá en cuenta, por supuesto, las desventajas de la vida militar, tales como la disciplina, las restricciones de la libertad personal, las incomodidades, los frecuentes despliegues y los peligros potenciales para la vida y la integridad física.

Estas ventajas y desventajas del alistamiento han de contrastarse con las de las opciones alternativas disponibles para potenciales reclutamientos. En la edad de reclutamiento estas alternativas suelen ser, o continuar con su formación o buscar trabajo en el mercado civil. Para estas edades, continuar con los estudios suele significar cursar grados secundarios para después incorporarse al mercado laboral, continuar con estudios posteriores a los grados secundarios, o alistarse. Quienes no finalicen la educación secundaria entrarán a formar parte del mercado laboral civil o se alistarán. Aunque históricamente este grupo ha sido una importante fuente de reclutas, dada la creciente demanda militar de personal formado puede que ya no sea suficiente para proporcionar candidatos aptos. En cualquier caso, dados los crecientes salarios de los licenciados universitarios en el sector privado, cada vez más integrantes del colectivo en edad de reclutamiento están completando sus estudios secundarios y ascendiendo a niveles de formación superiores en lugar de entrar en el mercado laboral o alistarse en el ejército. Aquellos que continúan con su formación están, además, titulándose en especialidades que les hacen pensar menos en el alistamiento, ya que los sueldos y las compensaciones de la carrera militar no pueden competir con los sueldos que cobran los licenciados

universitarios. Esta dificultad se agrava con la creciente convergencia entre tecnologías civiles y militares, especialmente las de la información, que crea una demanda entre los militares del mismo tipo de personas que se buscan en el mercado de trabajo civil.

La provisión de personal militar, basado en reclutamientos forzosos o voluntarios, está también condicionada por el tamaño y la distribución de la edad de la población de un país. Muchos países están experimentando significativos desplazamientos en esta distribución. A medida que las tasas de natalidad caen y la expectativa de vida sube, las poblaciones comienzan a envejecer e incluso en algunos casos a disminuir. Esto no es tan notable en los países que reciben inmigración, como EEUU y Canadá, pero en muchos países, especialmente europeos, está disminuyendo el número de personas en las franjas de edad de las que se suelen extraer las reclutadas. Si consideramos que una parte significativa de estos colectivos en disminución no serán aptos para el servicio militar por razones médicas o de otro tipo, que un número cada vez mayor de ellos continuará con sus estudios después de los secundarios, y que otros sectores de la economía están pujando por el mismo tipo de individuos, parece claro el desafío de reclutar el número adecuado de personal cualificado. Esto se hace todavía más difícil a medida que el ejército pierde importancia como institución nacional o, lo que es peor, a medida que el pueblo pierde su estima por él.

Podría parecer que la repercusión de los cambios demográficos en los reclutamientos militares es exagerada, especialmente dada la tendencia a fuerzas armadas cada vez más pequeñas y profesionales, donde se puede esperar un cambio a una reducción importante. Consecuentemente las necesidades anuales de reclutamiento disminuirán y se supone que seguirían representando una fracción muy pequeña, y probablemente decreciente, de la franja de edad en la que se realizan los reclutamientos, siendo así fácilmente manejables. Aún así, esto puede ser engañoso. Consideremos un ejemplo hipotético basado en datos alemanes. Asumiendo que el grupo de edad principal en el que se realizan los reclutamientos puede estar estadísticamente en la franja de los 15 a los 24, Alemania habría visto disminuida su base de reclutamiento desde los 9.4 millones en 2008 hasta los 7,6 en 2025, y hasta los 7,1 en 2050.⁹ Si suponemos, con propósitos ilustrativos, que Alemania finalmente transformará todas sus tropas (actualmente compuestas por 250.000 hombres) en tropas voluntarias, y haciendo una estimación conservadora de que los abandonos serán de un 10% permanentemente, que bien podrían ser más altos, deducimos que en el año 2050 Alemania necesitará un índice de éxito de aproximadamente 3,5 de cada mil componentes de la franja de edad de que se trata. La evidencia sugiere, sin embargo, que el índice de éxito de reclutamiento plausi-

⁹ Oficina Censal de los Estados Unidos, División de población, *Base de Datos Internacional*, www.census.gov/ipc/www/idb/country/gmportal.html#DI.

ble en Europa está actualmente en torno al 2 por mil.¹⁰ Aplicando esa tasa a Alemania se obtiene un tamaño máximo factible de fuerzas de sólo 142.000 hombres.

La respuesta al reto del reclutamiento reside necesariamente en combinar los esfuerzos para explotar los intereses no económicos de los potenciales reclutas en una experiencia militar, y al mismo tiempo proporcionar paga y otros beneficios, incluyendo formación y oportunidades de carrera que compensen los sueldos más altos y otras ventajas de un empleo civil o una formación continuada. En otras palabras, el ejército ha de asegurarse de que es visto como un buen patrón. El periodo crítico para hacer esto es cuando el personal termina la escuela secundaria. Una vez que se han asentado en carreras civiles o estudios universitarios muy poca gente se plantea el alistarse. Se puede persuadir a los voluntarios a retrasar sus estudios con la promesa de proporcionarles subsidios para la formación una vez que se licencien, o con cursos y experiencia en un campo en particular que les sirva una vez dejen el ejército. Otros métodos consisten en ofrecer a los voluntarios, especialmente a los candidatos a oficial, estudios universitarios tanto en universidades civiles como militares, a cambio de un compromiso por un futuro periodo de servicio. Otros incentivos incluirían el pago de primas de alistamiento, la elección de destinos después de la formación, o garantías respecto al tipo de servicio o el área geográfica. Donde el ejército no cuenta con el aprecio o el reconocimiento público, el reclutamiento ha de ir más allá de ser una paga atractiva y esquemas educativos; ha de apoyarse en amplias campañas de información pública que atraigan la atención nacional sobre las fuerzas armadas del modo más beneficioso.

Retención de la Tropa

Después del reclutamiento inicial, la principal tarea de la gestión de personal es mantener la estructura de fuerza mediante la conservación de la cantidad apropiada de tropas con la debida cualificación. En una primera instancia esto significa que una gestión eficaz del índice de atrición ha de evitar que se produzcan carencias o excesos de personal en cada rango, destino, cualificación o nivel de experiencia. Los gestores de personal han de concentrarse constantemente en desarrollar estrategias para incentivar la permanencia de las tropas cuando aparecen las carencias, y en otras de licencia anticipada cuando lo hacen los excedentes. Lo ideal sería un sistema de gestión de personal capaz de conciliar rápida y eficazmente los intereses y preferencias del personal con los de las fuerzas armadas. En tal sistema, se motivaría al personal a optar por la permanencia mientras se necesiten sus servicios mediante pagas, primas de reenganche y otros beneficios, incluidos los no monetarios, que reporta el servicio militar como tendría

¹⁰ Rickard Sandell, "Coping with Demography in NATO Europe: Military Recruitment in Times of Population Decline," *Service to Country: Personnel Policy and the Transformation of Western Militaries*, 78. Sandell encuentra índices de salida del orden del 11-13 por ciento en España, el Reino Unido y los Países Bajos.

en cualquier otro puesto de trabajo. Cuando sus servicios ya no sean necesarios se le ha de animar a salir mediante pagas similares y otros beneficios, incluidos los finiquitos. Para ser eficaz, tal sistema debe estar estructurado para retener sólo a los individuos más competentes premiándoles, y alentando a los menos competentes a marcharse voluntariamente.

Gestionar las índices de atrición depende en gran medida de la estructura particular del sistema de alistamiento en uso. Tal estructura, por ejemplo, podría incluir una serie de periodos fijos de reenganche, digamos de 3 o 5 años, con continuidad desde el reclutamiento inicial hasta el retiro. Otros podrían incluir uno o dos periodos iniciales de alistamiento, de nuevo de 3 o 5 años, seguidos de un tercero en el que el militar puede continuar en el servicio indefinidamente, pero durante el que también tiene el derecho de renunciar en cualquier momento, habitualmente después de haberlo anunciado con alguna antelación. También puede convivir una mezcla de estructuras, con algunos miembros comprometidos mediante el modelo de reenganches periódicos y otros mediante el indefinido, también llamado de "permanencia." Cada tipo de estructura tiene sus ventajas y sus inconvenientes tanto para el personal como para los ejércitos. En el modelo de reenganches, las fuerzas armadas tienen la clara ventaja de poder conformar la distribución de las tropas casi continuamente en términos de edad, destino, experiencia, cualificación, rango y nivel de eficacia, simplemente aceptando o denegando las solicitudes de reenganche. Pero esta ventaja depende demasiado de la disposición del personal a solicitar el reenganche. Las virtudes intangibles como el patriotismo, una razón de ser compartida, solidaridad con el grupo, oportunidades de liderazgo, y un sentido de vocación, permanecen inequívocamente entre las más importantes para motivar al personal a continuar con su carrera militar. Pero también las primas por reenganche y las concesiones con respecto a futuros destinos, ubicaciones y oportunidades para formarse y titularse son importantes herramientas para convencer al personal.

La clara desventaja del modelo de reenganche para el individuo, es que genera cierta preocupación por la continuidad en el trabajo, una preocupación que no sólo es importante para los miembros más jóvenes, sino que se hace más presente con los años de servicio.¹¹ Con la incertidumbre de la continuidad en el trabajo, podría ocurrir que algunos miembros altamente cualificados renuncien al reenganche en favor de un empleo más seguro a largo plazo. El modelo de "permanencia," evita este problema, con

¹¹ En el tránsito de unas fuerzas armadas de reemplazo a unas voluntarias, Italia experimento inicialmente una considerable dificultad para reclutar personal debido al temor de que no todos los miembros tuvieran garantizada una posición permanente en el ejército, o en otro departamento del gobierno después del periodo inicial de alistamiento de tres años. La legislación subsiguiente estableció que cada individuo que completara el periodo inicial de un año, y fuera seleccionado para el reenganche al siguiente periodo de cuatro años tendría garantizado el puesto de trabajo permanentemente. Ver Villani, "Recruitment in a Period of Transformation: The Italian Experience."

la ventaja, además, de que aumenta la previsibilidad del ejército. Por el contrario tiene la desventaja de que puede llevar a no poder despedir, o a que sea muy dificultoso, a individuos que no actúen al máximo de su potencial. Las opciones reales para una estructura de alistamiento dependerán de un cuidadoso compromiso entre todos estos factores. Un modelo que incluya, por ejemplo, una secuencia de dos periodos iniciales de alistamiento, digamos uno, más corto, de dos o tres años y uno, más largo, de cinco años para algunos seleccionados, que a cambio puedan ser elegidos para un periodo indefinido de tiempo, parece ofrecer varias ventajas. Una es que daría al ejército un margen de tiempo para identificar a los individuos más prometedores, y al mismo tiempo le haría más fácil conservarlos gracias a la posibilidad de ofrecerles empleo a largo plazo. También soluciona la necesidad de la gestión de personal de tener flexibilidad para casar las cifras y las aptitudes con las necesidades.

Siguiendo con el ejemplo hipotético discutido anteriormente, las carencias en la etapa crítica entre los cuatro y los catorce años de servicio se podrían solventar aumentando las pagas y otros beneficios durante ese periodo. Los excesos entre los quince y los veinticinco años de servicio, que están directamente relacionados con el periodo de 25 años para la obtención de una pensión, pueden eliminarse reduciendo el tiempo (y la pensión) a digamos quince años o menos, ajustando las pagas para mantener el número deseado de personal más allá de ese periodo. Si esta pensión es no contributiva, y por tanto una verdadera condición para aplazar su pago, tendrá poco efecto sobre la retención del personal más joven, que presumiblemente tendrá de media más tiempo de elección que el personal de más edad, pero será muy importante para el personal a medida que se acercan al umbral de cualificación, y un incentivo para permanecer en el ejército hasta que se alcance ese umbral, y más tarde un motivo para abandonar en cuanto se alcance. El resultado es la acusada discontinuidad en la retención que se muestra en la Figura 3. Una solución acertada para gestionar el perfil de atrición en este caso sería eliminar este tipo de pensión y redistribuir los fondos para subir los salarios, especialmente los de los miembros más jóvenes. Esto favorecería la permanencia de estos últimos y proporcionaría recursos para establecer modelos alternativos de pensiones, incluyendo esquemas contributivos que requieran inversiones relativamente pequeñas, con menos potencial para la distorsión de los índices de atrición.

Además de estar relacionados con la edad y los años de servicio, los incentivos para permanecer en el ejército deben tener relación con las personas que el individuo tiene a su cargo. El sueldo y otros beneficios, por ejemplo, pueden depender del estado civil y el número de hijos. Los pagos y beneficios vinculados con los familiares, por supuesto no tienen relación alguna con el rendimiento ni los incentivos para la permanencia, aunque, donde existan, obviamente habrá algunos incentivos más para los miembros con familiares a su cargo que para los que no los tienen. Además, es de suponer que el diferencial entre los pagos y los beneficios supondrá un incentivo para formar una familia, dando como resultado que los militares tenderán a contar con un gran número de per-

sonas a su cargo. Para el ejército esto significa gastos adicionales para el desplazamiento, la educación y otros servicios de ayuda a las familias. Así los verdaderos costes relacionados con los familiares serán más altos de lo que los diferenciales en sí mismos parecen indicar. Que los militares tengan un gran número de familiares a su cargo puede empeorar su disponibilidad, y ciertamente hace más difícil el tratar equitativamente a los militares que no tienen familia. Por otro lado, como parte del conjunto de incentivos necesarios para retener al personal, y teniendo en cuenta las peculiares características de la vida militar, es evidente que son necesarios programas de ayuda a las familias. De todas maneras, establecer diferencias en los sueldos que dependan del número de familiares que se tiene a cargo, pueden verse como injustificados y muchos militares estarían en desacuerdo.

Por supuesto, los índices de atrición varían en función de más factores que los sueldos y las pensiones. Un trato justo al personal es igual de importante, si no más. Conservar al personal cualificado y motivado profesionalmente sólo será posible si el entorno de trabajo se caracteriza por una cultura de la justicia que no deje lugar a ambigüedades, de modo que todos los militares del mismo rango sean tratados con igualdad con respecto a las posibilidades de ascenso, ayuda personal, disciplina y reparto de las tareas. Puede que esto no sea fácil de conseguir, especialmente en lo relativo a los nombramientos y los destinos, ya que siempre habrá algunos más atractivos que otros. Los individuos que no están satisfechos con su destino tendrán poca motivación para esforzarse o incluso para continuar con el servicio militar. Sea como fuere, y como en otros casos, este tipo de problemas se debe afrontar ajustando las preferencias del personal a las necesidades de las fuerzas armadas. Una manera de hacerlo sería ofreciendo incentivos económicos y no económicos (destinos que ganen atractivo con el tiempo, más permisos, etc.) para ocupar los destinos menos atractivos con voluntarios. Un sistema más claro aún sería abrir un sistema de ofertas en el que el personal indicara por cuánto dinero ocuparía una vacante difícil de cubrir. Basándose en las cualificaciones personales y en otras consideraciones tales como el tiempo de servicio restante de su periodo de alistamiento actual, los directores de personal podrían aceptar la oferta de quien pidiera el plus más bajo, lo que satisfaría, al menos teóricamente, los intereses del interesado y del ejército. Recoger las preferencias individuales de esta manera y dar a los miembros de las fuerzas armadas la posibilidad de decidir sobre sus destinos y carreras parece tener el potencial de aumentar la retención y motivación en toda la fuerza.¹²

Mientras se hace el ejército atractivo para el público, el sistema de gestión de personal ha de preocuparse de más cosas que simplemente mantener las cifras adecuadas.

¹² El ejército de los EEUU ha experimentado con algunos sistemas de subasta de este tipo. Ver Donald J. Cymrot and Michael L. Hansen, "Overhauling Enlisted Careers and Compensation," in *Filling the Ranks*, 137-142.

Ha de asegurarse de que los intereses de las fuerzas armadas están bien cubiertos en términos de permanencia del personal adecuado, y de que cuenta con las aptitudes apropiadas. El reenganche ha de ofrecerse, por tanto, como un privilegio y no como un derecho, dando a las fuerzas armadas una clara posibilidad de librarse del personal no productivo e ineficaz. Sólo se permitirá el reenganche a aquellos que hayan demostrado su competencia y presenten altos niveles de eficacia. La promoción ha de usarse para causar un efecto similar, seleccionando a aquellos que hayan demostrado capacidad, cualidades personales, y potencial para ostentar un cargo más alto, y rechazando a los que no lo hayan hecho.

Cambio del Paradigma: Abriendo el Sistema

Cualesquiera que sean las estrategias de atrición seleccionadas, han de tener diferentes objetivos, quizá muy diferentes, para cada una de las diferentes categorías profesionales, ya que cabe esperar que cada categoría tenga sus propios perfiles de atrición. La experiencia en combate, por ejemplo, tiene pocas posibilidades de aplicarse fuera del ejército. Por tanto cabe esperar que las decisiones de los especialistas en combate respecto al reenganche no tengan muy en cuenta la diferencia de sueldos con el mercado civil. Cabe esperar que los integrantes de otras categorías, como especialistas en información, mecánicos, pilotos, e ingenieros cuya formación tiene mucha más transferencia a un empleo alternativo, tengan mucho más en cuenta la diferencia de sueldos en el mercado civil. La formación y los conocimientos militares tienen también unos ciclos de eficacia distintos. Las aptitudes para el combate, que se basan en gran medida en la juventud y el vigor, pueden ser eficaces durante, quizá, diez o quince años, mientras que las de los mecánicos, ingenieros y médicos pueden serlo durante varias décadas. Esto genera una ardua contradicción. Por un lado, aquellos que cuentan con aptitudes menos valiosas económicamente (en lo que se refiere a oportunidades alternativas de empleo) no tendrán muchos alicientes para dejar el ejército una vez que sus capacidades físicas han llegado a su cénit de eficacia y comienzan a descender. Por otro, aquellos con las mejores oportunidades alternativas, que al mismo tiempo son de los que se espera una contribución más longeva, tendrán muy poca motivación para permanecer en el ejército, siendo la diferencia de salario y otros beneficios con los empleos civiles grande. Los sistemas de pensiones rígidos y los salarios inflexibles pueden reducir la capacidad del ejército de pujar por la gente que tiene atractivas alternativas en el sector privado. Para retener a los especialistas en estas categorías, así como para mantener el equilibrio ocupacional en el conjunto de las fuerzas armadas, se ha de competir tanto en sueldos como en otras ventajas de las que disponen los cargos equivalentes en la esfera civil.¹³

¹³ Esto implicaría incrementar significativamente la variabilidad de los niveles salariales a lo largo del escalafón para igualar la mucha más amplia distribución de compensaciones en los em-

Pero unos sueldos y ventajas militares comunes significarían pagar demasiado a quienes ocupan puestos menos necesarios, y agravaría los desequilibrios en los puestos de trabajo y en edades, ya que esto les alentaría a permanecer en el ejército.

La solución a esta contradicción descansa en el establecimiento de sistemas más flexibles de sueldos y personal en las fuerzas armadas. En general esto significa buscar una mayor diferenciación de los modelos de carreras militares a lo largo de todo el espectro de reclutamiento, formación, despliegue, promoción y condiciones del servicio, incluyendo las pensiones, los pagos y los beneficios. Incluso en el momento de la admisión, los esquemas de pago y formación deberían estar pensados para reclutar a diferentes niveles de aptitudes y de formación. Cada una de las categorías profesionales debería tener diferentes duraciones para los destinos, diferentes criterios de ascenso y diferentes edades de retiro. El sistema de nóminas debería diferenciar cada categoría profesional y comprobar que las nóminas son equiparables a las de los empleos similares del sector privado. Los sistemas de pensiones, por ejemplo, deberían estar estructurados de modo que sea más beneficioso para los expertos en combate retirarse a una edad más temprana que la de los no combatientes.

Al mismo tiempo, establecer una diferenciación entre las trayectorias profesionales parece exigir un mayor paralelismo entre las carreras militares con sus equivalentes en el mercado civil. En otras palabras, los patrones profesionales han de tener una mayor diferenciación vertical dentro del ejército y al mismo tiempo estar más integradas horizontalmente, en conjunto, en el mercado. Un mecánico, por ejemplo, tendría una trayectoria profesional y unas condiciones laborales muy diferentes de las que tiene un piloto, algo que ya ocurre ahora en cierta medida, pero no debería haber mucha diferencia con las que tendría si fuera un mecánico civil. Para los miembros de armas combatientes, que tienen menos empleos civiles similares, las trayectorias profesionales deben hacer énfasis en la nómina, los ascensos y las condiciones de retiro para adaptarse a la necesidad de establecer rápidas rotaciones a los niveles más bajos, y que al mismo tiempo motiven a los más capacitados a ascender hasta altos niveles de mando.

Estas nociones de reestructuración de carreras reflejan la realidad de una demografía, una economía y un contexto social cambiante, especialmente en la descentralización y fluidez de los asuntos concernientes a la población que lleva consigo la globalización. La descentralización no se ajusta a las ideas militares tradicionales de jerarquías centralizadas, integridad de mando y homogeneización. No obstante parece que incluso la guerra, particularmente en el ámbito de las operaciones conjuntas, está evolucionando exactamente en esa dirección. No obstante, el uso de estructuras profesionales, nóminas y beneficios ampliamente diferenciados aumenta la dificultad del desafío al que se enfrentan los gestores militares de personal. Por un lado, provoca diferencias mucho

pleos civiles. Esto puede tener implicaciones morales, ya que el sentido de igualdad y sacrificios compartidos son una parte esencial del espíritu militar.

mayores en los sueldos de distintos puestos del mismo rango que las que tradicionalmente han existido en las organizaciones militares, y esta falta de variedad ha sido aparentemente muy útil. Las organizaciones militares, a pesar de su énfasis en la jerarquía, son de hecho organizaciones que trabajan como un equipo productivo, y aparentemente lo son cada vez más a medida que progresa la transformación militar. Pero puesto que la esencia del trabajo en equipo es la cooperación y no la competición, puede parecer que diferenciar las recompensas que se conceden como incentivo, y que en las actividades corporativas deben concederse, lógicamente, por el esfuerzo realizado en equipo más que para el beneficio individual, pueden socavar los esfuerzos cooperativos.

De manera similar, diferentes niveles de sueldos basados en el puesto podrían dar como resultado situaciones en las que los especialistas que ocupan la parte baja del escalafón, digamos en tecnologías de la información o en mantenimiento de aeronaves, tengan un salario mucho más alto que sus mandos, con menos formación técnica. Esto podría socavar los conceptos más básicos de la autoridad y la responsabilidad de los mandos mediante la cual funcionan necesariamente los militares, especialmente si el miembro mejor pagado tiene la oportunidad de dejar el ejército y marcharse fácilmente a un puesto igualmente bien pagado. Pero los mecanismos han de tener la posibilidad de desconectar la nómina del rango y la autoridad, y aún así dejar ese rango y esa autoridad intactos. De hecho las empresas y las universidades lo hacen, siendo esto otro síntoma de la habilidad requerida en la gestión para atraer a los talentos en una época en la que la flexibilidad de los mercados de trabajo no deja de aumentar. El no buscar soluciones similares significaría para las fuerzas armadas apartarse de sus propios objetivos de alta tecnología.

La idea de establecer unas estructuras de carrera diferenciadas, junto con la de aproximarlas a las de la economía civil, desafía fundamentalmente al modelo convencional de las fuerzas armadas como sistema cerrado. Hay un salto muy pequeño entre el alineamiento y la intercambiabilidad, un concepto que propicia un sistema más abierto, tal que permita un movimiento lateral más fluido entre los empleos civiles y militares. En tal sistema, los jefes de personal podrían cubrir las carencias reclutando personal cualificado directamente del mercado de trabajo civil. Sería posible también, en circunstancias normales, que los militares tuvieran la libertad de pasar a empleos o a cursar estudios civiles, sin perjuicio de su posterior reentrada en el ejército si así lo decidieran.

Es un concepto con algunos claros beneficios para las fuerzas armadas. Por un lado transforma lo que se veía anteriormente como una desventaja de los militares (la dura competitividad en el proceso de reclutamiento de los especialistas en alta tecnología, necesarios para la guerra moderna) en una ventaja potencial. A medida que se hace más fácil transferir las aptitudes entre el sector privado y el militar, el ejército puede confiar en subsanar rápidamente sus carencias mediante los alistamientos laterales, al contrario de lo que ocurre en un sistema cerrado, en el que puede llevar años subsanar

tales carencias. Además reduce la necesidad del ejército de emplear recursos para formar y entrenar a su personal, ya que es fácil encontrar personal que reúna tales condiciones en el mercado civil, especialmente en las áreas tecnológica y administrativa. Dado el liderazgo de la industria civil en la investigación y el desarrollo, particularmente en los campos de la electrónica y de las tecnologías de la información, tan fundamentales para las necesidades militares emergentes, es mejor desarrollar estos conocimientos tan especializados fuera del ejército que dentro de él. En tales áreas un modelo profesional que alterne las fases de servicio militar y empleo en el sector privado es la mejor, y quizá la única solución para conciliar las preferencias del personal y las necesidades de las fuerzas armadas.¹⁴

A pesar de estas ventajas teóricas, el aumento de integración entre las estructuras profesionales civiles y militares aumenta la dificultad de algunos asuntos prácticos, especialmente en la gestión de las carreras y el liderazgo. ¿Cómo haces que un recluta con las aptitudes requeridas pero sin ninguna experiencia militar encaje en el escalafón? ¿Cómo puede un oficial llegar a general si ha comenzado su carrera como coronel? Y, lo que es más importante, el aumento de la integración parece socavar las nociones más importantes de corporativismo y los principios militares que sostienen las auténticas capacidades para el combate. ¿Cómo podría, por ejemplo, un ejército de especialistas trabajar como un equipo eficaz?

La mayoría de estos asuntos se pueden resolver. Para empezar, las diferentes especialidades profesionales deberían contar con diferentes modelos de carrera, con diferentes políticas sobre las entradas laterales y los reenganches, pero todas ellas requerirían una mínima formación técnica que orientara a los recién ingresados, de cualquier nivel, hacia la forma de vida y los valores militares. Posteriormente, en diferentes etapas de sus carreras "cívico-militares," participarían en cursos colectivos para asegurarse de poder aplicar sus aptitudes como parte de un equipo. Se adaptarían cursos de refresco, según las categorías profesionales, para aquellos que se reengancharan, convirtiéndose en una parte rutinaria de la formación. Es más, se aceptarían cambios internos de puesto y de destino, de nuevo para casar los intereses del personal con los del ejército.

¹⁴ Asch y Warner sugieren que la rigidez del modelo convencional puede tener también efectos negativos sobre los sistemas militares de compensación y promoción. Eliminando las entradas laterales la profesión militar requeriría un nivel más alto de entrada para asegurarse de que contará con suficiente personal cualificado a los niveles más altos. Dado que no es posible distinguir las verdaderas capacidades en el momento de la admisión, la única manera de contratar a individuos con aptitudes superiores es subir el sueldo a los recién llegados y así subir la capacidad media del conjunto de aspirantes. A cambio esto provoca que la escala de sueldos de toda la organización parezca plana comparada a la de organizaciones que no tienen restringidas las entradas laterales. Beth J. Ach and John T. Warner, "A Theory of Compensation and Personnel Policy in Hierarchical Organizations with Application to the United States Military," *Journal of Labor Economics* 19, no. 3 (July 2001): 523-562.

Se daría la posibilidad de recibir formación dentro del ejército y también la opción de recibirla en instalaciones o empleos civiles. Las reclasificaciones de este tipo tienen la ventaja de que amplían la base de conocimientos, y por tanto la flexibilidad de las fuerzas armadas.

La posibilidad de la transferencia de especialistas en combate al mercado civil parece más limitada. En cualquier caso, el concepto de las operaciones militares está cambiando. Aunque sigan estando enfocados al combate, los militares se involucran cada vez más en actividades de estabilización y reconstrucción, y éstas, por naturaleza, requieren de la coordinación y cooperación con agencias civiles. Así, el permitir que los especialistas en combate se muevan lateralmente entre agencias civiles y militares realizando tareas similares parece tener ventajas considerables. Más aún, dado que el mando y control de estos planeamientos de fuerzas más complejos probablemente han de permanecer bajo la supervisión de especialistas en combate de alto rango, los movimientos laterales de estos especialistas entre el ejército y puestos ejecutivos de alto nivel en la empresa privada, los gobiernos o las organizaciones internacionales garantizarían enormes dividendos en desarrollar sus aptitudes de gestión.

Los reservistas parecen tener un papel muy importante, incluso crucial, en la implementación de estructuras de personal que promuevan la integración de los empleos civiles y militares. Para la mayoría de los países el papel de los reservistas ha cambiado significativamente a lo largo de las pasadas décadas. Tradicionalmente han formado la base de las movilizaciones, en general para la defensa territorial, mientras que las tropas regulares profesionales se encargaban de la formación y la estructura administrativa y de mando necesaria para activar y desplegar estas movilizaciones. En esta era de globalización, no obstante, en la que la seguridad para la mayoría de los países se define en términos de estabilidad internacional, la defensa del territorio es en pocos países la principal preocupación. Como resultado, las fuerzas de reserva están evolucionando para convertirse en tropas con aptitudes especializadas, entre las que se encuentra la de combatir, de modo que se puedan utilizar para suplir las carencias de las tropas regulares cuando haga falta. En algunos casos esto se puede hacer a nivel de unidad, pero la utilidad de la formación colectiva a un nivel de suficiente intensidad para las unidades de reservistas parece anular esta opción, particularmente en el caso de las unidades de combate. Sea como fuere, algunos ejemplos prácticos parecen indicar que los reservistas con aptitudes especializadas usadas en sus puestos civiles pueden ser muy valoradas en operaciones reales.¹⁵

Los reservistas combinan carreras civiles con carreras militares a tiempo parcial, de modo que puedan continuar con sus carreras civiles y al mismo tiempo mantener su asociación con el ejército. Esta asociación posibilita el mantenimiento de sus aptitudes militares básicas y, algo muy importante, los mantiene inmersos en la forma de ser mili-

¹⁵ Comprobado con miembros del Cuerpo de Marines de Estados Unidos que sirven en Irak.

tar. También posibilita la oportunidad de adaptar sus conocimientos particulares a las necesidades del ejército. Así, quien estructure su carrera intercalando periodos civiles y militares encontrará el vehículo perfecto para hacerlo en las fuerzas de reserva. Las unidades de reservistas se convierten así en una especie de estación que facilita la entrada y salida de especialistas de las fuerzas regulares. Son también muy útiles para identificar y reclutar a aquellos individuos que cuenten con las aptitudes requeridas por el ejército y que tengan el deseo y la flexibilidad de seguir una carrera en la que alternen empleos civiles y militares. Así se convierten en un elemento esencial para que el ejército sea más competitivo dentro del mercado de los especialistas, y al mismo tiempo lo dotan de flexibilidad para la gestión de personal.

Por supuesto hay otras maneras de conseguir esta flexibilidad cuando los métodos convencionales de reclutamiento y formación no pueden reaccionar con suficiente rapidez. Una opción es usar empleados civiles del gobierno para funciones militares, sobre todo en tareas administrativas y que no impliquen participar en el combate, ya sea a corto plazo o de manera permanente. La ventaja obvia de esta alternativa es que se puede conseguir rápidamente el personal con las aptitudes requeridas, siempre que los mecanismos de contratación del ejército sean razonablemente eficaces. La desventaja es que pueden ser contratados rápidamente porque habitualmente carecen de las aptitudes militares, los conocimientos y la aclimatación necesarios. Por supuesto si estas características no son esenciales para un determinado puesto, tendría sentido hacerlo totalmente civil.

Una opción que se ha hecho muy corriente en los últimos años, es la de contratar a empresas civiles tareas, en lugar de puestos específicos. La gran ventaja de esta alternativa es que se puede contar con el personal dotado de las aptitudes necesarias para una operación en concreto y durante el tiempo requerido. Puede resultar menos costoso que la provisión interna de servicios concretos, ya sea por parte de empleados civiles o militares, puesto que las empresas civiles, como norma, deben competir por los contratos bajando los precios al máximo y pueden explotar los recursos económicos a un nivel inalcanzable para los gobiernos. Los contratistas pueden también usar recursos laborales menos costosos que los empleados del gobierno, aunque cuando se necesiten los servicios inmediatamente, o hayan de suministrarse en condiciones peligrosas, los contratistas tienen flexibilidad para pagar nóminas más altas de las que tienen permitidas las administraciones gubernamentales. Por el contrario, el uso de contratistas provoca otros efectos, como la dificultad de mantener el control y renegociar los contratos cuando las circunstancias cambian. La fiabilidad es otro factor importante, especialmente cuando los contratistas civiles pueden alejarse de situaciones de riesgo con el único propósito de mantener la viabilidad financiera, una posibilidad que obviamente no tienen los militares. Asimismo hay asuntos relativos al estatus legal de los contratistas civiles que podrían restringir los servicios con los que pueden contribuir a las operaciones militares. En el mejor de los casos, y dadas sus limitaciones, el uso de contratistas y

empleados civiles para dotar de flexibilidad a la obtención de personal ha de ser considerada sólo como una solución temporal. Un remedio más duradero sería valerse de la creciente fluidez del mercado de trabajo e idear un esquema que alternara las transferencias de personal cualificado, a lo largo de toda su carrera, entre empleos civiles y militares mediante la intervención de un sistema de reservistas sólido.

Conclusión

La globalización y la tecnología están haciendo imperativo que los ejércitos cambien sus estructuras, sus conceptos de las operaciones y sus inventarios de equipamiento, todo ello con el objetivo de conseguir la agilidad y la capacidad de respuesta necesaria para enfrentarse a un mundo de amenazas inciertas. Dado que el personal es el medio a través del cual se han de llevar a cabo estos cambios, es esencial que la gestión de personal pueda responder con agilidad. Los sistemas militares son cerrados de por sí. Dejados a su libre albedrío, requieren de largos periodos de tiempo para reconfigurarse y adaptarse a las nuevas circunstancias, especialmente para eliminar las carencias y los excedentes de personal, tanto en términos de cantidad como de las aptitudes profesionales requeridas. Al mismo tiempo los cambios demográficos y la convergencia de las aptitudes requeridas en los sectores civil y militar están intensificando la competitividad por tipos similares de personal. Todos estos factores (la inercia de las estructuras internas de los sistemas militares tradicionales y la competencia con el exterior por personal cualificado) son los mayores desafíos para que la transformación de las fuerzas armadas se lleve a cabo con éxito, subrayando la necesidad de aplicar conceptos innovadores para la gestión de las fuerzas armadas que permitan un rápido ajuste de la provisión de personal a los cambiantes requerimientos de éste.

Incrementar la adaptabilidad de los sistemas de personal militares a los cambiantes requerimientos del ejército pasa por aumentar los incentivos que los nuevos miembros reciben al entrar, permanecer y dejar éste voluntariamente a medida que cambia la demanda de sus servicios. Esto quiere decir que se necesita un sistema de gestión de personal suficientemente flexible como para conciliar los intereses y preferencias del personal y las del ejército, diseñando para ello un sistema de nóminas, jubilaciones, primas de reenganche y de licencia, incentivos por puestos, y oportunidades de formación. También significa que las pagas y otros beneficios han de ser competitivas comparadas con las del sector privado. Los sistemas de gestión de personal han de ser más innovadores en otros sentidos, particularmente en el de explotar la creciente flexibilidad de los mercados laborales y abrirse a los movimientos laterales entre el sector civil y el militar de personal cualificado. Las fuerzas de reserva pueden ser un buen catalizador para aumentar drásticamente la flexibilidad de la provisión de personal; son, consecuentemente, elementos esenciales para facilitar una amplia transformación militar.

No importa cuán innovadores sean los sistemas de gestión de personal, nunca tendrán éxito si no están completamente integrados en un sistema eficaz de planificación y

presupuestado que vincule, racionalmente, todos los recursos con la estrategia militar e investigue continuamente el patrón por el que se rige este vínculo. Sólo así es posible definir con lógica la demanda militar de personal, no sólo en términos de cifras sino también teniendo en cuenta todo el espectro de características, incluyendo las aptitudes profesionales, edad, experiencia y rango. De acuerdo con esto, la planificación de las necesidades de personal ha de estar integrada en un plan de la defensa que marque los objetivos a corto, medio y largo plazo. A nivel estratégico, dentro de unos 20 años, se tendrán en cuenta amplios parámetros de planificación, basados en juicios sobre qué implicaciones tendrán sobre las fuerzas armadas, que supuestamente serán necesarias en el futuro, los emergentes entornos estratégicos y tecnologías. Llegados a este punto, los planificadores contarán entre sus preocupaciones con las amplias implicaciones que la nueva y emergente demografía, economía y los nuevos entornos sociales tendrán sobre la manera en que se formarán y organizarán las futuras fuerzas armadas, así como qué cambios serán necesarios realizar en los sistemas de gestión de personal para amoldarse a ellas. La planificación a largo plazo, digamos con un horizonte temporal de 10 o 15 años, comenzará a poner duras cifras en contra de las necesidades de personal a medida que la estructura de las tropas y los planes de adquisición de material se vayan completando. En lo que se refiere al suministro, las futuras necesidades de personal serán comparadas con la disponibilidad prevista, para identificar carencias y excedentes emergentes, y formularán las posibles políticas necesarias para afrontarlos. La planificación operativa, con un horizonte útil de digamos 3 a 5 años, se preocupará de identificar las necesidades organizativas específicas mientras que para la obtención de personal se buscarán individuos concretos que cumplan esos requisitos. Para lograr la agilidad y la capacidad de respuesta requerida para asegurarse de que efectivamente la obtención de personal se sigue ajustando a los cambiantes requerimientos, se necesita que estas tres fases de la planificación de personal, la estratégica, a largo plazo y la operacional, se coordinen y se lleven a cabo en base a un calendario anual continuo.¹⁶

Del mismo modo que en otros aspectos de la transformación militar, las reformas en la gestión de personal chocarán con barreras institucionales y políticas. Por supuesto es parte del proceso de realizar cambios el encontrar resistencia, algo que es útil porque realizar cambios sólo por el hecho de cambiar algo puede resultar caro y acarrear consecuencias desagradables e irreversibles. En ningún otro lugar es esto más cierto que en las fuerzas armadas, donde las consecuencias de un cambio mal llevado a cabo pueden ser verdaderamente devastadoras. Por encima de todo es necesario, del mismo modo que para otros aspectos de la reforma militar, llevar a cabo unas cuidadosas experimentación y prueba de los nuevos conceptos de la gestión de personal. La experi-

¹⁶ Para ver un ejemplo de tales estructuras de planeamiento ver Canada, Departamento Nacional de Defensa, *Military HR Strategy 2020* (Ottawa: Ministerio de Defensa Nacional, 2002), www.forces.gc.ca/hr.

mentación puede servir para comprobar si son ciertas las ventajas que se les atribuyen, proporcionar información sobre sus costes, arrojar luz sobre la practicabilidad de su implementación, indagar las consecuencias imprevistas, y finalmente proponer mejoras. De mayor importancia, no obstante, es el hecho de que, si el experimento tiene éxito en la validación de los nuevos conceptos de gestión de personal, pueden llevar a una gran aceptación por parte de las autoridades que pueden implementarlos, por quienes los hayan de ejecutar, y por aquellos a quienes afectarán. En última instancia, no obstante, las prácticas de gestión de personal tienen más que ver con la gente y la cultura militar, que con sistemas. Será, pues, el cambio cultural y no el tecnológico o doctrinal el que marque el ritmo de la reforma de la gestión de personal. Lo importante es que este cambio lo sea en la dirección correcta.

Capítulo 6

Gestión de las Adquisiciones

Anthony Lawrence

Introducción

La adquisición es el proceso por el que el equipamiento y/o los servicios provenientes de una agencia exterior se emplean en la creación de una capacidad militar eficaz.¹ Las agencias externas son normalmente proveedores de la industria de defensa a los que se solicita equipamiento y/o servicios mediante arreglos contractuales que regulan la cadena de suministros. Habitualmente el término “equipamiento” se refiere a sistemas de armas u otro material de guerra; no obstante los procesos de adquisición pueden ser empleados también para obtener material no de guerra solicitado por el “establishment” de defensa, como sistemas de información para oficinas o infraestructuras de defensa. “Servicios” quiere decir artículos no físicos que, no obstante, son necesarios para la creación de capacidades militares y pueden ser externalizados, por ejemplo diversas formas de consultoría, apoyo logístico y cursos de formación y entrenamiento.

Aunque en el proceso de adquisición está incluido el de obtención, término usado habitualmente para referirse a la compra de bienes y servicios por parte del gobierno a proveedores externos, es una disciplina que abarca muchos más aspectos. Los sistemas modernos de armas son complejos, caros y habitualmente permanecerán en servicio durante muchos años. Las decisiones tomadas durante las primeras fases del proceso de adquisición, en particular aquellas que determinan lo que realmente se ha de adquirir, suelen tener importantes implicaciones posteriores que, si no han sido previs-

¹ Capacidad: “resultado o efecto operativo que los usuarios de un equipamiento necesitan conseguir” (U.K. MoD Acquisition Management System Glossary, at www.ams.mod.uk).

tas y reflejadas en la planificación, podrían provocar el fracaso del proyecto. Las adquisiciones tratan de tener esto en cuenta contemplando el proyecto en su conjunto, pensando en su ciclo de vida útil desde la identificación de la necesidad hasta que se retiren del servicio. Así las adquisiciones implican el identificar los requerimientos de equipamiento y/o servicios que satisfagan las necesidades del usuario, su obtención, asegurar su mantenimiento a lo largo de su ciclo de vida útil, y tener prevista su retirada del servicio.

De cualquier manera, las adquisiciones no sólo deben tener como objetivo proporcionar el equipamiento y/o los servicios que satisfagan las necesidades del usuario, sino también asegurarse de que los presupuestos de defensa se empleen inteligentemente, y que el equipamiento y/o servicios adquiridos así representen algo válido para los contribuyentes. Esta obligación exige al gestor de adquisiciones identificar el compromiso más equilibrado entre el rendimiento requerido por el usuario, el coste del proyecto y la duración del mismo, encontrando así la solución que elimine las tensiones que suele haber entre estos factores. A cambio, esto exige que el proceso global de adquisición sea objetivo, disciplinado y transparente. Además, el riesgo potencial de que tengan lugar acontecimientos imprevistos con consecuencias dañinas, es un hecho inevitable del proceso de adquisición; de hecho, la complejidad, coste, sofisticación tecnológica y los largos ciclos de vida útil de muchos sistemas de armas hacen de la adquisición uno de los procesos más arriesgados que los organismos de la defensa han de acometer en tiempos de paz, y por tanto uno de los que más puede beneficiarse de una gestión hábil. Las adquisiciones requieren de la aplicación de técnicas y procesos de gestión que tengan como objetivo reducir los riesgos del proyecto, y asegurarse de que, cuando sean necesarias, estarán disponibles las capacidades correctas a un precio asequible.

Este capítulo reflexiona sobre algunos de los asuntos que tienen que ver con la gestión de las adquisiciones. Sitúa la gestión de las adquisiciones en su contexto más amplio describiendo algunos de los procesos que llevan a la decisión de lanzar un proyecto de adquisición concreto, considera el uso de estrategias de adquisición como un medio para elegir el mejor método para adquirir equipamiento y/o servicios, y para presentar estas opciones a las partes interesadas. Se tratarán también los ciclos de adquisición como un medio para la gestión de los proyectos, una vez lanzados.

Alcance

Las adquisiciones abarcan una amplia gama de disciplinas y tareas, que se pueden dividir en tres grandes áreas de actividad:

- Decidir qué adquirir
- Decidir cómo adquirirlo
- Adquirirlo.

Decidir qué adquirir, una tarea simple a primera vista, está muy lejos de ser trivial y es además la clave para el éxito global de una adquisición. Los presupuestos de defensa, aunque habitualmente una de las partes mayores del gasto público, raramente son suficientes para cubrir todas las necesidades de la defensa, y ha de establecerse un orden de prioridad en las adquisiciones para componer un programa global de defensa que sea detallado y tan equilibrado como sea posible (y, por supuesto, los proyectos individuales han de gestionarse apropiadamente para asegurarse de que tienen una buena relación calidad/precio, y de que hacen un uso apropiado de los recursos de la defensa). Un examen detallado de las necesidades, y una idea creativa acerca de los medios para satisfacerlas, son esenciales para realizar una adquisición exitosa; la inversión en estas actividades ayudará a reducir los riesgos y a aumentar las posibilidades totales de que el proyecto tenga éxito.²

La decisión sobre cómo adquirir equipamiento y/o servicios se consigue normalmente mediante la preparación de una estrategia de adquisición, un documento formal en el que se reflejan y justifican las decisiones tomadas. De nuevo, las inversiones en este apartado reducirán los riesgos y aumentarán las posibilidades de éxito. El proceso de adquirir equipamiento y/o servicios, mantenerlo durante su ciclo de vida en servicio, y finalmente retirarlo de éste, se divide a menudo en una serie de fases para hacer la tarea más manejable en su totalidad, y para marcar puntos en los que se puede revisar el proyecto y tomar decisiones sobre su futuro. Esto se conoce como ciclo de adquisición.

Ha de recalcarse que estas tres áreas de actividad están interrelacionadas y no tienen por qué tener lugar necesariamente en el orden en el que se han enumerado. Como en el ejemplo que se verá más abajo, es muy beneficioso incluir actividades destinadas a identificar y clarificar qué se debe adquirir dentro del propio ciclo de adquisición.

¿Quién Participa?

Dirigir con éxito toda la gama de actividades del proceso de adquisición, incluirá el empleo de varias disciplinas y aptitudes. La adquisición suele ser demasiado complicada para que la realice una sola persona, o incluso grupos de individuos, por lo que la tarea debe repartirse entre varios grupos de actores. No hay una única manera de hacerlo. Diferentes estamentos de la defensa han elegido dividir el proceso de distintos modos y entre diferentes grupos de actores. No obstante, a grandes rasgos, hay cuatro categorías de personas (o partes interesadas) involucradas.

En primer lugar, están *quienes deciden sobre las necesidades* de equipamiento y servicios que se han de adquirir. El establecimiento efectivo de necesidades no se da en

² En este capítulo, un *proyecto* de adquisición es un conjunto de actividades dirigido a conseguir equipamiento y/o servicios que cumplan los objetivos de rendimiento, coste y tiempo acordados, mientras que *programa* de defensa es el conjunto de proyectos actualmente en planeamiento o en ejecución.

un momento puntual, sino a lo largo del periodo de estudio en que gradualmente se clarifican y detallan. Por ejemplo, el requerimiento en términos amplios de una capacidad de destrucción de carros de combate, puede quedar reducido, tras el estudio de las opciones disponibles, al requerimiento de un sistema de misiles antitanque portátiles, y finalmente traducido a una especificación detallada de las capacidades exactas que se requieren. La tarea de implementar y gestionar este periodo de tiempo y de estudio (y por tanto la definición de los requerimientos) no corresponde necesariamente a una única agencia, pudiendo ser transferida de uno a otro grupo a medida que se profundiza en el estudio (ver más abajo “Decidiendo qué adquirir, estableciendo necesidades”). Sin importar la manera en que la tarea se distribuya, uno de los participantes más importantes en esta categoría es el usuario, el representante de las fuerzas armadas que se encarga de redactar los requisitos desde el punto de vista de quienes finalmente harán uso del equipamiento o de los servicios adquiridos. Es claro que el usuario es un experto conocedor de cómo se emplean en la práctica los sistemas militares, y por tanto qué tipo de capacidad se requiere para realizar una tarea militar concreta. En cualquier caso, como veremos, esto no significa necesariamente que el usuario sea la persona más indicada para decidir respecto al equipamiento o para gestionar todo el proceso de adquisición. El colectivo de usuarios, las fuerzas armadas, generalmente estará al mando en los primeros estadios del proceso de establecimiento de requisitos, pero en los últimos pasos son los especialistas en adquisiciones quienes han tomar el control. Estos conforman la segunda categoría de partes interesadas.

Los *especialistas en adquisiciones* serán, habitualmente, responsables de la mayor parte del trabajo del proceso de adquisición: especificar con detalle los requerimientos, contratar proveedores, asegurar la entrega del equipamiento y/o de los servicios, gestionar el mantenimiento a lo largo de la vida útil y hacer los arreglos financieros. Dado que las adquisiciones pueden ser muy complejas, muchos países han encontrado práctico establecer departamentos o agencias con el encargo específico de realizar estas tareas, y de desarrollar la gestión de adquisiciones como una especialidad profesional. Este enfoque tiene la ventaja de que fomenta el desarrollo y la difusión de conocimientos especializados sobre la adquisición, tanto a nivel individual como corporativo, a la vez que permite al usuario concentrarse en asuntos militares de mayor importancia. Antes que esto, en cualquier caso, gestionar un proceso de adquisición requiere que la responsabilidad financiera (la obligación de gastar los fondos públicos inteligentemente) recaiga sobre el director de adquisiciones y se ejecute mediante el empleo adecuado del presupuesto destinado al proyecto. De esto surge un importante principio: que las funciones del usuario se separen de las financieras. Esto es así porque el usuario, por razones comprensibles y perfectamente justificables, tiende a buscar las mejores soluciones técnicas para una necesidad en concreto, mientras que el interés general de los organismos de defensa (por no mencionar la de los gobiernos, los parlamentos y los contribuyentes) es el de establecer un equilibrio entre equipar las fuerzas armadas tan

bien como sea posible y el uso correcto de los fondos públicos. A su vez, esto requiere depositar en un actor más neutral (el director de adquisiciones) la confianza de seleccionar la mejor solución para resolver las tensiones que en ocasiones se dan entre estos dos extremos.

Las adquisiciones en sí mismas engloban muchas subespecialidades diferentes, como la de gestión de necesidades, de proyectos, de riesgos, administración, gestión financiera, del mantenimiento, de la calidad, de la seguridad, de la fiabilidad, asuntos contractuales, legales y de política. Se formará un equipo multidisciplinar para cada proyecto, conocido en ocasiones como *Integrated Project Team (IPT)* (Equipo integrado para un proyecto), bajo el mando de un director de proyecto o de adquisiciones, para llevar a cabo un proyecto de adquisición. La mayor parte de este capítulo se ocupa del papel y las actividades de estos especialistas en adquisiciones.

La tercera categoría de partes interesadas está formada por *aquéllos que supervisarán y examinarán* las adquisiciones, normalmente miembros de la cúpula directiva de los organismos de defensa. El requisito de supervisión no proviene de que no se pueda confiar en que los especialistas vayan a hacer su trabajo correctamente, sino de razones más amplias relacionadas con la gestión integral de la defensa. Al nivel de la programación, se necesita una supervisión independiente del programa de adquisiciones en conjunto; equilibrar constantemente este programa para que se adapte a los cambios de las prioridades que se dan a medida que los diferentes proyectos alcanzan diferentes grados de madurez, y asegurarse de que existe una consistente homogeneidad tanto dentro del programa de adquisiciones como en los acuerdos alcanzados por los organismos de la defensa con las agencias exteriores. Estas partes interesadas operan también a nivel de programación, delegando parte de la autoridad al director de adquisiciones; estableciendo los objetivos del proyecto y haciendo un seguimiento del funcionamiento del mismo. Finalmente, además de la supervisión y el examen, las partes interesadas también llevan a cabo importantes tareas para facilitar el éxito del proceso de adquisición, en particular asegurándose de que los miembros del equipo que trabaja en el proyecto reciban los medios financieros necesarios (actuando como patrocinadores del programa de adquisición dentro de los organismos de defensa), y la combinación adecuada de personal debidamente cualificado.

La última categoría de participantes son las *agencias externas* que cuentan con los medios para suministrar el equipamiento y/o los servicios que se van a adquirir. Habitualmente serán empresas privadas, pero esta categoría incluye también otras agencias gubernamentales u otros gobiernos. El proyecto tendrá más posibilidades de éxito si los organismos de defensa y estas agencias externas colaboran entre ellos, aceptando cada parte las capacidades y expectativas de la otra.

Decidiendo Qué Adquirir – Estableciendo los Requisitos

Los sistemas de armas y otros elementos del equipamiento militar son tremendamente caros y a menudo tecnológicamente muy complejos. Su adquisición lleva mucho tiempo y esfuerzo, y es habitual que permanezcan en servicio durante muchos años, a veces desempeñando un papel muy distinto de aquél para el que fueron concebidos. En concreto este es el caso de las plataformas: muchos países siguen utilizando sistemas terrestres, marítimos y aéreos que se basan en plataformas adquiridas hace décadas y que se han ido actualizando para que sigan siendo útiles hoy en día. El B-52 de la fuerza aérea estadounidense, que entró en servicio en 1955, y cuyas versiones actuales continuarán en servicio hasta el 2040, es un ejemplo llamativo.³ A muy pocos organismos se les exige que lleven a cabo proyectos de la envergadura y con los objetivos de los que gestionan los especialistas en adquisiciones de la defensa.

Además, los presupuestos de la defensa son muy limitados. Es muy improbable que los recursos disponibles para equipar a las fuerzas armadas de un país sean suficientes para dotar de todas las capacidades, o incluso de la mayoría de ellas, que serían necesarias para llevar a cabo todas sus actividades. Esto supone que se han de tomar difíciles decisiones sobre qué se ha de incluir en el programa de defensa y qué ha de ser pospuesto, o incluso desestimado. Una consideración relacionada con ésta es que puesto que defensa consume grandes sumas de dinero, sus programas de adquisición dependen de la atención con que cuenten por parte de los medios de comunicación, el pueblo y el parlamento; las adquisiciones de defensa son visibles para el mundo exterior. Así debe ser, pero eso significa que las dificultades con los proyectos de defensa se pueden convertir también en problemas políticos.

Por estas razones, es esencial no sólo que los proyectos de adquisición particulares sean eficaces y cuidadosamente gestionados, y que el dinero de la defensa se gaste correctamente, sino también que, como parte del proceso, se hagan todos los esfuerzos necesarios para asegurar que las decisiones controvertidas sean muy precisas al respecto de qué se va a adquirir, antes de gastar grandes sumas. Los errores cometidos durante las primeras etapas de un proyecto pueden lastrar durante años a las fuerzas armadas con sistemas que no son adecuados para sus propósitos o incluso que son totalmente inútiles. Quedarán parados o necesitarán una mayor financiación para enmendarlos posteriormente. Es mucho mejor asegurarse desde el principio que se quiere lo que realmente se necesita.

¿De dónde provienen entonces los requerimientos de nuevos proyectos de adquisición? Las tareas del ejército y los planeamientos de la defensa derivan, a un nivel de planeamiento estratégico, de la política de defensa, y marcan las pautas generales so-

³ Fuerza Aérea de los Estados Unidos, *B-52 Stratofortress Fact Sheet*, <http://www.af.mil/factsheets/factsheet.asp?id=83>.

bre lo que las fuerzas armadas deberían ser capaces de llevar a cabo. El análisis de éstas, a su vez, desvelará las capacidades necesarias, y comparando éstas con las existentes se obtendrán las carencias que es necesario subsanar. Las adquisiciones son el modo de transformar la capacidad de producción y otro tipo de cualidades de que dispongan las agencias externas en acciones que subsanen estas carencias. Estas pueden surgir por varias razones; entre las más importantes se encuentran:

- Cambios en la política. Puede que se agreguen nuevas tareas militares que exijan contar con nuevas capacidades. Un ejemplo es el reciente énfasis que se está poniendo en operaciones fuera de área llevadas a cabo por la OTAN y los países europeos, que exigen que sus fuerzas armadas sean más flexibles, tengan más capacidad de despliegue y sean más sostenibles.
- Las amenazas han cambiado. Pueden aparecer algunas nuevas o que cambie el carácter de las existentes. Si se considera que estas amenazas son suficientemente serias como para ser contrarrestadas por las fuerzas armadas, puede que se necesiten nuevas capacidades.
- La tecnología avanza. Los avances tecnológicos pueden crear nuevas y mejores maneras de llevar a cabo tareas militares. (Lo opuesto a esto ocurre cuando el desarrollo tecnológico deja obsoleto el equipamiento existente).
- La doctrina ha cambiado. Mientras que la doctrina se define en base al estado (o en ocasiones alianzas), las fuerzas armadas aprenderán las unas de las otras sobre la manera de aplicar el uso de la fuerza militar, y tenderán a evolucionar en direcciones similares. Los cambios doctrinales pueden generar también nuevas y mejores formas de llevar a cabo las tareas militares, cambiando las viejas maneras de hacer las cosas.

Dado que las restricciones presupuestarias harán imposible resolver todas las carencias de capacidades, o incluso una pequeña parte de ellas, es esencial que se las examine calmada y lógicamente para ordenarlas debidamente por orden de prioridad. La política de defensa y los supuestos del planeamiento establecen los puntos de partida para llevar a cabo este cometido, pero en la mayoría de las ocasiones la ayuda que estos documentos ofrecen es difusa y se necesita un cuidadoso análisis para establecer un programa de defensa equilibrado y efectivo. Tradicionalmente esto se ha hecho a nivel de equipamiento (carros, aeronaves, barcos, piezas de artillería) y a menudo ha llevado a decisiones sobre proyectos de adquisición tomadas por razones precarias. Con frecuencia se ha pensado, por ejemplo, que una pieza de equipo que ha quedado obsoleta ha de ser reemplazada por un modelo más moderno, o que se ha de contar con el mismo equipo que tengan los enemigos potenciales o los aliados. Estas consideraciones no siempre tienen por qué ser válidas. En general, las conclusiones de este tipo

limitan las ideas y pueden llevar a decisiones sobre lo que se ha de adquirir que distan mucho de ser las óptimas.

Las recientes tendencias hacia planeamientos basados en la capacidad han contribuido a forzar, a quienes establecen los requisitos, a pensar en unos términos más amplios, y a considerar otras combinaciones de soluciones técnicas y doctrinales distintas de las obvias.⁴ Los principios del planeamiento basado en capacidades, obligan esencialmente a quienes fijan las necesidades a volver a lo más básico cuando examinan las maneras de solucionar una carencia en una capacidad. Nunca ha de darse por sentado que porque una tarea militar se ha llevado siempre a cabo de la misma manera, esa sea la mejor. El auge de las misiones de paz que ha surgido entre los países occidentales, por ejemplo, ha generado la necesidad de la capacidad de realizar despliegues rápidamente para un largo periodo de tiempo. Esto no ha de llevar automáticamente a tomar decisiones para modernizar o ampliar la flota de aviones de transporte, ya que hay otras soluciones más convenientes (por ejemplo aeronaves alquiladas o en "leasing," o acuerdos de leasing con líneas aéreas comerciales). El caso es que es esencial que se adopte una posición firme respecto a esta manera de gestionar las carencias, quizá reforzada por métodos y herramientas analíticos antes de llegar a una solución respecto al equipamiento; en particular porque la manera tradicional de hacer las cosas pueda ser prohibitivamente cara, y porque no considerar soluciones creativas e imaginativas para solucionar una carencia puede llevar a que se le dé una baja prioridad en el programa de defensa.

Muchas de estas consideraciones han de ser tenidas en cuenta más adecuadamente bajo el título de planeamiento de la defensa o de desarrollo de la fuerzas armadas, mejor que el de adquisición, y los detalles de su implementación están por ello en el ámbito de este capítulo. No obstante, como se dice más arriba, describir las necesidades es un proceso que va refinándose gradualmente, hasta el momento en que ha de dejarse en manos del director de adquisiciones. Los gobiernos han adoptado diferentes soluciones para decidir cuándo ha de producirse este traspaso de responsabilidades, que dependerá a su vez de los papeles asignados, por ley o por la costumbre, a las agencias implicadas. En general, no obstante, el grado de conocimientos especializados dentro de los organismos de la defensa es cada vez menor y, en lo que atañe a proyectos complejos, a menudo es conveniente contar con la especialización de agencias externas en el proceso de definición de necesidades, por ejemplo mediante el uso de

⁴ Planeamiento basado en capacidades: "El resultado de tales planeamientos no son sistemas de armas o de personal concretos, sino una descripción de las tareas que las unidades de la estructura de fuerza han de ser capaces de realizar, expresada en términos de capacidades. De este inventario de capacidades derivan las opciones sobre las unidades que han de implementar esas capacidades de la manera más eficaz y eficiente." NATO Research and Technology Organisation, *Handbook on Long Term Defence Planning*, RTO-TR-069, AC/323(SAS-025)TP/41, April 2003, 4.

consultores. Prueba de esto es que muchos países forman equipos de adquisiciones (como los organismos de defensa especializados en la obtención de servicios de agencias externas) en los primeros estadios del proceso, e incluyen una fase de “definición del proyecto” como parte del ciclo de adquisición.

Sea o no este el caso, merece la pena hacer dos consideraciones a este respecto. La primera es simplemente que es muy conveniente contar con el director de adquisiciones, tan pronto como sea posible en el proceso global de definición, como fuente de asesoramiento sobre lo que es posible adquirir en el mercado y las opciones para hacerlo, y también para que conozca en lo posible las necesidades observadas por el usuario.

La segunda consideración, que está relacionada con la decisión de cuándo se ha de transferir el control del proceso de adquisición desde los usuarios al equipo de adquisición, es la importancia de que el equipo de adquisición no esté innecesariamente limitado en el ejercicio de sus responsabilidades financieras por las necesidades de los usuarios. Será responsabilidad del director de adquisiciones conseguir el mejor trato posible con las agencias externas, algo que en muchos casos requerirá examinar todas las opciones existentes para suministrar el equipo y/o los servicios y los compromisos entre el funcionamiento, el coste y la duración del proyecto. Si el requisito es demasiado concreto, no se podrá contar con todo el abanico de posibles soluciones, y el gestor habrá de optar por aquellas más aceptables. Se necesita algo de sentido común para juzgar qué necesidades pueden o no limitar al director de adquisiciones, pero es útil hacer aquí la distinción entre requisitos de los usuarios y requisitos técnicos. En términos simples, los primeros definen cuáles son propiamente de interés para el usuario (definen qué se ha de hacer) mientras que los últimos definen cómo se ha de conseguir un efecto en particular. Finalmente las necesidades técnicas serán necesarias para establecer y gestionar los contratos con agencias externas, a medida que se detalla qué se ha de proporcionar y así fijar los criterios de aceptación de las entregas del proyecto. Si se adoptan estos criterios en una etapa demasiado temprana, conducirán al proceso de adquisición hacia una solución técnica concreta. Se habrán descartado otras soluciones posibles y quizá más eficaces, y el director de adquisiciones no podrá afirmar, honestamente, que se haya adoptado la de mejor relación calidad-precio. La definición de los requisitos técnicos ha de dejarse, por este motivo, para un estadio más avanzado del proyecto, y ha de ser una tarea del director de adquisiciones y no de los usuarios.

Puede ser útil ilustrar este punto con un ejemplo. Supongamos que se ha descrito una carencia en la capacidad de proteger de ataques aéreos un despliegue de infantería, y que se ha concluido que la mejor solución es un sistema antiaéreo portátil. Es necesario un cierto nivel de confianza en que las amenazas aéreas se pueden neutralizar. Esto sugiere dos requisitos por parte de los usuarios: conocer la extensión del área a proteger, y el nivel de confianza en que un grupo de blancos serán destruidos. Puede haber, no obstante, muchas soluciones técnicas para este problema, ya que se pueden

crear diferentes sistemas mediante distintas combinaciones de equipo: sistemas de radar con diferentes alcances, misiles con distintos alcances y probabilidades de derribo, etc. Si el usuario trata de especificar estos parámetros técnicos (como se han de hacer las cosas), el proceso de adquisición se enfocará hacia soluciones técnicas que puede que no representen, necesariamente, la opción con mejor relación calidad/precio.

Consideraciones de Funcionamiento, Coste y Plazo de Ejecución

La anterior discusión sugiere que la identificación de la solución técnica que mejor subsane la carencia en la capacidad ha de ser considerada como parte del proceso de adquisición, y que el director de adquisiciones ha de gozar de suficiente libertad para investigar y evaluar las opciones que satisfagan las necesidades del usuario. Esto significará frecuentemente elegir entre diversas opciones con grados muy diferentes de funcionamiento y grandes variaciones en los costes. Además, especialmente cuando se adquieren equipos y/o servicios no habituales, el tiempo que se puede tardar en recibirlos (el plazo de ejecución del proyecto) puede variar también considerablemente.

Estos tres factores, funcionamiento, coste, y plazo de ejecución, serán de alguna manera interdependientes. Cabe esperar, por ejemplo, que el equipo que ofrezca el mejor funcionamiento (como un vehículo blindado de infantería más rápido o con un grado más alto de protección para su tripulación) sea más caro que uno de más bajo rendimiento. La inclinación natural de los organismos de defensa a comprar lo mejor (y a menudo, por consiguiente, lo más caro) no es necesariamente la mejor opción; de hecho, podría abrir la puerta a una adquisición desastrosa (por ejemplo si se adquiere el equipo pero no existe la capacidad de mantenerlo). Ciertamente absorberá recursos que podrían haberse usado más provechosamente en otra parte del programa de defensa. De igual modo la opción más barata, a menudo la más atractiva desde el punto de vista financiero, puede no ser la mejor. Otras opciones pueden ofrecer ventajas en el funcionamiento o en el plazo de ejecución por un pequeño aumento en la inversión. En lugar de concentrarse en un único factor, las tres han de compararse para identificar la que ofrezca mejor rendimiento, una duración próxima al plazo de ejecución del proyecto, y un coste aceptable. Hay que sopesar todas las opciones que se ajusten a estas condiciones, pero la mejor solución será habitualmente, aunque no siempre, la más barata de cuantas satisfagan los requisitos.

Se debe remarcar, en este punto, que se ha de calcular el coste en base al ciclo de vida útil. La experiencia histórica adquirida nos demuestra que el coste de la compra de una pieza de equipo representa sólo una parte del coste total y por tanto es un dato insuficiente para usarlo como punto de comparación entre las opciones. Una pieza de equipo con un bajo precio, por ejemplo, puede ser poco fiable y requerir mayor mantenimiento y reparaciones que una con un precio de compra más caro. Así que el coste

total durante su vida útil será más alto. Existe una amplia variedad de técnicas para calcular los costes totales del ciclo de vida de una pieza de equipo (o costes de propiedad) y para decidir qué elementos se han de atribuir al proyecto.

De los tres factores, sobre el que defensa tendrá mayor control es el rendimiento. Dado que suele influir mucho sobre el coste, es necesario que quienes definan las necesidades hagan una apreciación muy sensata de lo que se necesita y que estas necesidades sean sometidas a un examen independiente. De nuevo existe una tendencia natural por parte de aquellos que están más involucrados en el proyecto a querer lo mejor y a inflar (a veces inintencionadamente) las necesidades. El mayor interés de defensa es, no obstante, que lo que se adquiere proporcione una capacidad que subsane las carencias sin consumir demasiados recursos, que podrían tener mejor uso en otro proyecto. Los requerimientos de capacidades han de estar sujetas a un control objetivo y minucioso para confirmar que realmente se ajustan a las necesidades del usuario. Allá donde se ofrezca el mejor rendimiento, lo será a un precio más alto, y quienes definan las necesidades han de poder demostrar por qué es necesaria esa capacidad. Este es uno de los puntos que marcan la pauta que han de seguir quienes tomen las decisiones sobre si se ha de seguir adelante con el proyecto o si, por el contrario, necesita ser estudiado de nuevo (ver "Adquiriéndolo, Ciclos de Adquisición," más abajo). Para esto se necesita un poco más de criterio, pero puede merecer la pena invertir en estudios algo más sofisticados para definir las necesidades, por ejemplo usando tecnologías más estrictas para el cálculo de las necesidades, o realizando análisis operacionales. El equipo de adquisiciones ha de considerar, en este punto inicial del proyecto, qué inversiones están justificadas y en qué campos, ya que se puede ahorrar dinero cuando se haga una definición más realista de las necesidades.

Se pueden encontrar otras soluciones de compromiso entre los diferentes parámetros de funcionamiento de un sistema militar, que tendrán un impacto sobre el coste y el plazo de ejecución del proyecto. Por ejemplo, puede que haya que elegir entre adquirir una cantidad más pequeña de un equipo más fiable o una más grande de uno menos fiable, teniendo, ambos, niveles de servicio similares. La cuestión, una vez más, es que el equipo de adquisición necesita la libertad de investigar tales compromisos y decidir cuál es la solución técnica óptima. No deberían estar limitados por especificaciones demasiado estrictas impuestas por los usuarios (o incluso por especificaciones opuestas a las de los usuarios). En el ejemplo de más arriba, lo que el usuario realmente necesita es cierto grado de disponibilidad del equipo, más que un número fijo de piezas de equipo.⁵

⁵ "La capacidad de un elemento de estar en situación de desempeñar una función, bajo unas condiciones y en un momento o periodo de tiempo dados, suponiendo que se suministran los recursos externos necesarios." North Atlantic Treaty Organisation, *NATO R&M Terminology Applicable to ARMPs*, ARMP-7 (Edition 1), July 2001, 2-1.

Finalmente, mientras que esta argumentación ha expuesto que el papel principal en la identificación de la solución técnica más apropiada para solventar una carencia ha de concedérsele a los especialistas en adquisiciones, se ha de hacer énfasis en que no se puede dar toda la competencia en este campo al equipo de adquisiciones. Cualquier solución de compromiso en la actuación ha de ser explicada y negociada con el usuario. Si hay disputa sobre los factores a los que se debe dar prioridad para encontrar soluciones, el asunto ha de remitirse a autoridades superiores para que sean ellas las que decidan. Esto no significa un enfrentamiento entre los usuarios y los especialistas en adquisiciones, sino algo que algunos países han encontrado útil, regular esta relación definiendo una forma de relación entre los clientes y los proveedores.

Asequibilidad de los Proyectos

Lo que se ha descrito hasta ahora es el proceso de estudio y análisis de los factores que gradualmente llevan a decidir qué se ha de adquirir. Al nivel más alto, la política de defensa decidirá cuáles son las tareas que tienen que asumir las fuerzas armadas, y entonces el análisis de las capacidades con que se cuenta examinará varias maneras de cumplir esas tareas y seleccionar la más apropiada, y el usuario describirá requisitos más amplios para un tipo particular de equipo y/o servicio. Este proceso, repetido para todas las carencias de capacidades, establecerá las prioridades y permitirá la creación de un programa global de defensa a largo plazo, un plan para el desarrollo de la fuerzas armadas, normalmente para un periodo de diez a veinte años, que diseñe las soluciones en términos de equipo y personal para alcanzar las capacidades requeridas. El programa ha de ser más concreto en sus primeros años, cuando se deben seleccionar soluciones concretas para el equipo, y algo más flexible en los años posteriores, en los que la gama de opciones ha de ser totalmente analizada y reducida. Estas consideraciones no pueden tener lugar sin un control paralelo de los costes que llevan consigo. El programa de defensa ha de acompañarse mano a mano de un plan financiero que abarque el mismo periodo de tiempo, y que proporcione datos del coste de cada uno de los elementos que aparecen en el programa. Los datos de los costes han de ser más precisos para los primeros años del plan y más tentativos para los últimos.

El plan financiero ha de probar que los proyectos son asequibles. Esto es, que el coste de toda la vida útil puede acomodarse dentro de los futuros planes, tanto de defensa como de personal. Es así una medida de la practicidad o la credibilidad del proyecto como parte del futuro programa de defensa. Como tal, la asequibilidad no puede ser estudiada por los directores de adquisiciones (aunque sus *inputs* aportarán los datos crudos) que sólo conocen los detalles de sus propios proyectos, sino por los planificadores de la defensa, que tienen una visión completa del programa de defensa.

La asequibilidad es un aspecto del proyecto que requiere una constante revisión. A medida que maduren los proyectos, mejorará la precisión en los cálculos de los costes de su ciclo de vida. Al mismo tiempo, el programa de defensa cambiará inevitablemente,

se alterará el orden de prioridades y se tendrán que justificar los programas dentro del nuevo contexto global. Este es otro de los motivos por los que supervisores independientes han de revisar regularmente el calendario y la forma de los proyectos, que habitualmente están englobados dentro del ciclo de adquisición (ver “Adquiriendo – ciclos de adquisición” más abajo).

También hay que tener en cuenta que se ha de evaluar la asequibilidad en cada uno de los puntos del ciclo de vida del proyecto. Los perfiles de gastos del proyecto no son planos, ya que no se gastan las mismas cantidades de dinero cada año. Habrá picos y valles como los habrá en las necesidades de personal. Este proceso de planificar por adelantado las finanzas exige que los planificadores se aseguren de que las consecuencias de las decisiones tomadas respecto al contenido del programa se proyecten hacia el futuro; en otras palabras, que el coste total del proyecto se considere conjuntamente con el coste inicial de adquisición. Han de gestionarse las consecuencias de estas variaciones del presupuesto a lo largo del tiempo mediante estudios de asequibilidad, para comprobar no sólo si los recursos están dentro del presupuesto en vigor, sino también si se están teniendo en cuenta los aspectos financieros y de personal a largo plazo.

El de la asequibilidad es claramente uno de los estudios clave que hay que realizar para decidir si se continúa con el proyecto o si se abandona. Pero tanto como estar convencidos de que el proyecto es asequible, los responsables del mismo querrán estar convencidos de que se llevará a cabo correctamente, ver una estrategia de adquisición que prometa buenas posibilidades de éxito del proyecto.

Decidiendo Cómo Adquirirlo – Estrategias de Adquisición

Una estrategia de adquisición es una descripción de *cómo* se va a adquirir una capacidad en concreto. Tiene al menos tres propósitos. Primero, hay muchas formas de adquirir equipo y/o servicios, y la necesidad de diseñar una estrategia de adquisición fuerza al director de adquisiciones a considerar todas las posibilidades disponibles, y a justificar su elección; tendrá que pensar concienzudamente sobre las posibles enfoques de la adquisición y sopesar todas sus ventajas y desventajas con respecto a la capacidad particular que se está adquiriendo. Este método llevará a una mayor confianza en la elección final. En segundo lugar, una estrategia de adquisición facilita una referencia para la duración del proyecto, que puede ser larga y contemplar cambios en el personal. En tercer lugar, una estrategia de adquisición muestra evidencias a los supervisores de que el proyecto se llevará a cabo correctamente y merece su inclusión en el programa de defensa. Por ejemplo, que se ajusta a todos los requerimientos de las adquisiciones públicas, que tendrá una buena relación calidad-precio, y que los riesgos se han minimizado hasta niveles aceptables. Por estas razones, es habitual que las estrategias de adquisición adquieran la forma de documentos oficiales, escritos según una estructura acordada (que servirá también como una lista de comprobación para asegurarse de que

el director de adquisiciones ha tenido en cuenta todas las consideraciones necesarias para que la adquisición tenga éxito).

Las estrategias de adquisición han de ser tratadas como documentos vivos. Muchos de sus elementos evolucionarán a medida que el proyecto progrese y algunos aspectos cobren importancia. Por esto han de someterse a constantes revisiones, actualizaciones y acuerdos. Aunque sean diferentes para los distintos tipos de proyecto, y los distintos países dividan la estrategia global de diferentes maneras, las características básicas serán las mismas. Junto a los antecedentes para explicar el proyecto, y el establecimiento de una estrategia en su más amplio contexto, el punto de partida para el equipo de adquisición es habitualmente la decisión, descripción y justificación de la opción elegida. Hay muchas maneras de adquirir el equipo y/o los servicios para subsanar una carencia, y se puede llegar a elegir una considerando el problema desde varios puntos de vista, entre ellos:

- *¿Se necesita adquirir nuevo equipo?* Algunos equipos pueden estar disponibles mediante leasing, en vez de compra. Un cálculo de los costes a lo largo de todo el periodo de vida útil (considerando todos los asuntos globalmente) parecen indicar que el leasing es una mejor solución a largo plazo. Por ejemplo, muchos países han elegido obtener la flota de vehículos para el personal y otros fines de transporte en tiempo de paz mediante leasing. Cuando no está disponible esta opción no se ha de asumir automáticamente que la compra de nuevo equipo y/o servicios sea la mejor manera de solventar la carencia de cierta capacidad. Ha de considerarse la modificación del equipamiento existente (ya inventariado o procedente del exterior) y la aceptación de equipo donado, junto a opciones como la adquisición de material disponible para la compra y de nuevo desarrollo. Generalmente, estas opciones sólo estarán disponibles en una minoría de casos, y defensa requerirá la adquisición de equipamiento y/o servicios nuevos.
- *¿Está el equipamiento/servicio disponible para la venta, o hay que desarrollarlo?* Solventar una carencia mediante el desarrollo del equipo tiene varias ventajas, la más importante, que el usuario conseguirá exactamente lo que necesita (o al menos lo que cree que necesita). Habrá ocasiones en las que ésta será la única opción disponible, por ejemplo cuando no existe la tecnología que se requiere, y suele ser el caso en que se aplica tecnología punta con fines militares. El desarrollo de equipo militar es habitualmente un asunto caro y arriesgado, estando los proyectos de este tipo al alcance sólo de aquellos países que tienen su propia industria de defensa. La mayoría de los países habrán de elegir entre varios sistemas que estén disponibles en el mercado, ya sean productos *Disponibles para la venta comercial* (COTS) o *Disponibles para la venta militar* (MOTS). Dado que estos sistemas se desarrollaron para satisfacer las

necesidades de un cliente determinado, una adquisición COTS/MOTS suele significar comprometer los propios requisitos de una u otra manera. Por otro lado, el equipo y/o los servicios contarán normalmente con un registro de funcionamiento, los problemas se habrán resuelto y se habrán comprobado los niveles de eficacia. Más aún, los costes de desarrollo se habrán contabilizado para abaratar el producto, y el contar con un diseño que ya se ha probado hará que el producto esté disponible en un plazo de tiempo más corto. Estas ventajas hacen que la adquisición COTS/MOTS sea atractiva para países que tradicionalmente han desarrollado sistemas de armas, especialmente en campos como el de la Tecnología de la Información, y muchos ellos alientan ahora este tipo de proyectos. No obstante es importante destacar que incluso las adquisiciones COTS/MOTS exigirán un pequeño trabajo de desarrollo, que ha de justificarse para las evaluaciones de riesgo del proyecto. Entre los ejemplos pueden estar la adquisición de servicios, que casi siempre se adaptarán a las necesidades concretas del cliente, y el trabajo de integración que hay que realizar para asegurar que los sistemas procedentes de diferentes fabricantes funcionarán conjuntamente (por ejemplo los sensores, sistemas de disparo y de mando y control, que forman parte de muchos sistemas de defensa).

- *¿Cuál es el alcance de la adquisición?* La estrategia de adquisición ha de decidir, en líneas generales, qué se ha de adquirir. Los sensores, sistemas de disparo y de mando y control que se mencionan arriba, se pueden tratar como tres proyectos de adquisición diferentes, siendo el equipo de adquisición y el usuario final responsables de su integración en el sistema global. No obstante, es más habitual hoy en día y más coherente con el buen uso de la ingeniería de sistemas, el transferir toda la responsabilidad de la producción a un único contratista, que a su vez habrá de tratar con otras subcontratas y entregar el equipo o los servicios en el plazo y costes establecidos. Otro aspecto del alcance del proyecto es decidir si se han de incluir algunos elementos de apoyo. Cuando se adquiere un sistema de defensa complejo, puede merecer la pena adquirir también elementos de apoyo, como recambios, apoyo técnico y de mantenimiento, y programas de formación (al menos un programa que forme a los formadores) como parte del paquete total.
- *¿Están disponibles por parte de más de un proveedor los equipos y/o los servicios requeridos?* Cuando esto ocurra se pueden comparar los costes, el funcionamiento y los plazos de ejecución de cada uno mediante un concurso de adquisiciones. Este concurso se lleva a cabo invitando a las partes interesadas a realizar ofertas que cumplan una serie de requisitos, evaluándolas y seleccionando un ganador (ver más abajo “Adquisiciones por concurso”). Los concursos se consideran generalmente un medio fundamental de asegurar la mejor

relación calidad-precio en las adquisiciones públicas, y por tanto forman parte de la política de adquisiciones de muchos países. Cuando el concurso no es posible, o se ha descartado, es importante asegurarse de que se obtiene la mejor relación calidad-precio posible. Puede ser factible, por ejemplo, promover un concurso a nivel de subcontratas, dividir el proyecto en fases y organizar concursos en algunas de ellas, o incentivar al contratista para que mantenga los costes bajos pactando los precios (ver más abajo). En las situaciones en que no es posible un concurso, el equipo de adquisiciones ha de decidir cuáles son los mínimos términos aceptables, en particular el precio, y no dudar en rechazar los contratos que no los alcancen.

- *¿Hay otros países interesados en un proyecto de adquisición similar?* Cuando otros países tienen necesidades similares, existe la posibilidad de llevar a cabo un proyecto de adquisición internacional. Esto a menudo significa comprometer las necesidades propias; a cambio los costes del proyecto se comparten entre los diferentes países, y las economías de una dimensión parecida sufren unos gastos menores.
- *¿Se necesita adquirir la capacidad de una sola vez?* Extender la adquisición a varios subproyectos secuenciales (adquisición evolutiva o incremental) tiene la ventaja de reducir los riesgos, especialmente para proyectos que requieran trabajo de desarrollo, y para perfilar el presupuesto del proyecto.

Tomadas en conjunto, estas consideraciones permitirán al equipo de adquisiciones determinar una opción global de adquisición, que puede ser justificada y documentada en la estrategia de adquisición. Pueden, por ejemplo, decidir arrendar el equipo a un único proveedor u organizar un concurso para elegir la solución COTS que cumpla los requisitos. Una vez que se ha tomado esta decisión global, el equipo ha de considerar cómo implementar esta opción, de nuevo justificando su decisión y realizando un informe para la estrategia de adquisición. Sus consideraciones podrían incluir:

- Estructura del proyecto: Cómo se dividirá el proyecto a lo largo del tiempo, qué se ha de conseguir en cada fase y cuáles son los puntos clave de la decisión. Esto se hace habitualmente con referencia a un ciclo de adquisición (ver “Adquiriendo – ciclos de adquisición” más abajo).
- Estructura de la gestión: ¿Cómo se ha de organizar el equipo del proyecto para gestionar la adquisición? ¿Qué experiencia concreta se necesita, y cuándo? ¿Cómo, y con qué frecuencia debe el equipo tener contacto con los proveedores?
- Precios: ¿Cómo se pagará al proveedor? Básicamente hay dos opciones: pagar un precio acordado por la entrega de un conjunto determinado de equipos o servicios (acuerdos en *firme* o *fijos* de precios), o cubrir los gastos que soporte

el proveedor, más una cantidad acordada como beneficios (acuerdos de *coste más beneficio*).⁶ Los primeros son los más habituales hoy en día, especialmente para adquisiciones COTS/MOTS, y tienen las ventajas de ser más predecibles y de que animan a los proveedores a reducir los costes. Los segundos suelen usarse en proyectos con un alto riesgo y que son más impredecibles (habitualmente aquellos que requieren de grandes esfuerzos de desarrollo) en los que los proveedores no se quieren embarcar en solitario. En estas circunstancias pueden ser útiles varias formas híbridas de fijar los precios, que reducen el riesgo financiero del proveedor pero que no obstante los incentivan a mantener bajos los costes.⁷

- Acuerdos de pago: ¿Cuándo se pagará al proveedor? La larga duración de muchos proyectos de adquisición supone que los proveedores soliciten frecuentemente parte de los pagos antes de finalizar el proyecto. En estos casos, una técnica muy útil es pagar a plazos a medida que se alcanzan objetivos intermedios del proyecto. Estos plazos y los objetivos intermedios del proyecto han de ser definidos y documentados.
- Estrategia de mantenimiento: ¿Cómo se mantendrá el equipo a lo largo de su vida útil? La definición de soluciones efectivas e integrales para el mantenimiento es una pieza clave para el cálculo de los costes de la vida útil, y para así establecer la relación calidad-precio del proyecto. Se ha de contemplar el apoyo logístico tanto durante el uso operativo como en el uso más rutinario durante los tiempos de paz.
- Gestión del riesgo: ¿Cuáles son los principales riesgos del proyecto y como se han de gestionar? Un plan de riesgos debe identificar los principales riesgos del producto, habitualmente realizando un estudio sobre cuál es la probabilidad de que ocurran, el impacto que tendrán si lo hacen, y las medidas para mitigar sus efectos (ver más abajo “Gestión del riesgo”). De igual modo que para la estrategia de adquisición, la necesidad de desarrollar un plan de gestión del riesgo obliga al equipo de adquisición a pensar por adelantado sobre los problemas que pueden poner en peligro el funcionamiento, los costes y la duración del proyecto, y a sugerir maneras de solucionarlos (algunos de estas propuestas pueden ser la inclusión de fases o términos adicionales del contrato que transfieran esta gestión del riesgo al proveedor). Que los riesgos del proyecto se

⁶ Los precios en firme, una vez acordados, no varían. En los acuerdos a precio fijo, se acuerda una suma básica, pero autorizada a variar según la fórmula acordada en relación con las variaciones de las condiciones económicas, como la inflación o los tipos de cambio.

⁷ Los acuerdos de precios híbridos pueden incluir, por ejemplo, beneficios fijos independientes del coste, u objetivos de costes con fórmulas para el cálculo de beneficios.

mantengan dentro de unos márgenes aceptables es un factor clave para los observadores del proyecto, y uno de los elementos que más influirá sobre su decisión acerca de permitir que el proyecto siga adelante o no.

- Bienes aportados por el gobierno: ¿Qué bienes ha de aportar el gobierno y cómo se gestionarán? Mientras que el proveedor será el responsable de gestionar la mayoría de los recursos del proyecto, la mayoría de los proyectos de adquisición requerirán también recursos del *establishment* de defensa. Por ejemplo, pueden hacerlo en forma de información para el proyecto, de equipo existente para su integración con el nuevo, infraestructuras, o instalaciones para pruebas de armas. En conjunto esto se conoce como bienes aportados por el gobierno, y, ya que la responsabilidad de suministrarlos al proveedor recae en el equipo de adquisición, su gestión requiere una especial atención. De la misma manera, puede haber otros proyectos en el programa de defensa que proporcionen una capacidad relacionada con la que está en estudio (por ejemplo: la adquisición de nuevos barcos puede estar relacionada con un proyecto para mejorar las instalaciones portuarias); cualquier conexión entre dos proyectos ha de contemplarse en la estrategia de adquisición.
- Compensaciones: Muy pocos son los países que poseen grandes industrias de defensa, por lo que deben adquirir equipo y servicios de defensa a países ajenos. La compensación se refiere a transacciones negociadas en paralelo con la de adquisición, y que van encaminadas a compensar al mercado nacional de alguna manera. Muchos países obligan a los proveedores de la defensa a definir e implementar acuerdos de compensación como condición para cerrar los contratos; las propuestas de compensación se han de desarrollar y estudiar en paralelo con las principales propuestas de adquisición. Las compensaciones pueden ser de muchos tipos, desde la participación directa de las industrias del país en el proyecto de adquisición (por ejemplo, mediante un trabajo conjunto de desarrollo, o licencia de fabricación) pasando por la contratación por el suministrador de otros equipos y servicios en la industria de defensa del país comprador, o en otras industrias de alta tecnología, hasta la contratación en campos sin relación alguna (compensaciones indirectas). La exigencia de incluir compensaciones como parte de los proyectos de adquisición, se establece habitualmente en las leyes o normativas del estado y no es, por tanto, decisión del equipo de adquisición. De manera similar, tales normativas especificarán a menudo el tipo de compensación que se exige (o al menos el que se prefiere), el valor mínimo de las compensaciones, expresado habitualmente como un porcentaje del valor total de la adquisición, y un amplio criterio para evaluar la compensación como parte del estudio y para la selección global de proveedores. No obstante, la estrategia de adquisición deberá contar con la compensa-

ción como una característica del proyecto global, y explicar los detalles de cualquier requerimiento de compensaciones y cómo se gestionará la conexión entre la adquisición y la compensación.

- Algunas consideraciones técnicas: Algunas otras consideraciones técnicas son a menudo necesarias en la estrategia de adquisición. Entre otras: seguros de calidad para el proyecto; cualquier asunto relativo al ambiente o a la seguridad que haya que considerar (a menudo provendrán de legislaciones sobre la seguridad); consideraciones relativas a la seguridad; medidas de gestión necesarias para asegurar que el equipo y/o los servicios cumplen los requisitos estipulados (por ejemplo, una estrategia de comprobación y aceptación), y acuerdos para tratar los asuntos de propiedad intelectual.

En resumen, la estrategia de adquisición debe ser un documento integral que de alguna manera establezca cómo se va a ejecutar el proyecto de adquisición. El mercado de la defensa es muy variado y en continuo cambio, y el que un proyecto haya resultado exitoso en el pasado no garantiza que lo sea en el futuro, o que el enfoque de un proyecto valga para el siguiente. Por tanto es un buen método el volver a los principios básicos y exigir que se prepare una estrategia de adquisición para todos los nuevos proyectos (tomando nota de las lecciones aprendidas de proyectos anteriores). Es importante también que se preparen estrategias de adquisición (y otros enfoques de la gestión de adquisición) incluso para los proyectos más pequeños, aunque en estos casos se ha de usar el sentido común para decidir cómo de detallado ha de ser el estudio.

Concurso de Ofertas

La necesidad de conseguir, y de demostrar, que se ha conseguido la mejor relación calidad precio en las adquisiciones de la defensa, normalmente exige que se comparen y se seleccione la posible solución a los requerimientos del usuario, de entre la gama de equipos y/o servicios (o propuestas para su desarrollo) disponible en el mercado. La forma más eficaz, honrada y transparente de llevar a cabo esta comparación es mediante la convocatoria de un concurso. Estos se emplean frecuentemente en las adquisiciones públicas, y son obligatorios por ley o por normativa en muchos países. No obstante es un largo proceso que requiere trabajo por parte del equipo de adquisición. Por esto hay que hacer un planeamiento por adelantado, y habrá ocasiones en que los supuestos beneficios del concurso no compensarán el tiempo y el esfuerzo invertidos (esto no cabe suponerlo, sino demostrarlo en la estrategia de adquisición).

El punto de partida de todo concurso es comunicar el requerimiento a los potenciales proveedores, y solicitar sus propuestas. Habitualmente esto se hace enviando una *invitación formal para ofertar o solicitar propuestas* a los posibles proveedores. El formato de estos documentos puede variar, pero lo más habitual es que incluyan una descripción de la necesidad e instrucciones sobre cómo prepara la respuesta (como el formato

y contenido exigidos, instrucciones para la entrega y la fecha límite de la misma). No hay necesidad de invitar a todos los potenciales proveedores, pero hay que aclarar los motivos, en aras de la honradez y la justicia, para la exclusión de algunos. Solicitar declaraciones de intenciones a los posibles proveedores y aplicar criterios apropiados de calificación, quizá mediante una ronda previa de precurso, son medios para evitar problemas en este punto. Es también importante que todos los proveedores invitados a presentar propuestas tengan capacidad de sobra para hacer frente al requerimiento; en otras palabras, el concurso ha de ser auténtico, y no llevarse a cabo por guardar las apariencias y con la expectativa de que lo gane un proveedor en concreto.

A continuación se abrirá el plazo para que los concursantes elaboren sus propuestas. De nuevo el formato variará según el caso, pero el equipo de adquisición debe exigir que las respuestas de los concursantes incluyan al menos propuestas técnicas para solventar la carencia que hay que solventar, una propuesta de duración del proyecto y una oferta para el precio. Otra información que podría ser útil podría incluir material que apoye la supuesta capacidad del concursante para ajustarse a los requerimientos del proyecto (como un historial de la compañía y las cualificaciones del personal clave que tomará parte en el proyecto), y material que demuestre que el proyecto va a llevarse a cabo correctamente (como por ejemplo un borrador del plan del proyecto, la estructura de la gestión del proyecto y un estudio de los riesgos del mismo). Cabe destacar, en cualquier caso, que la preparación de los concursantes es un proceso que requiere mucho tiempo y que el equipo de adquisición debe limitarse a solicitar información acerca de aquellos asuntos que puedan emplearse realmente en el estudio de los concursantes y en la selección de los contratistas. Llegados a este punto, es habitual permitir a los concursantes que realicen preguntas al equipo de adquisición para aclarar cuáles son los requerimientos dispuestos en las invitaciones; es importante que se dé la misma información a todos los concursantes. Por regla general, el equipo de adquisición ha de asegurarse de que trata por igual a todos los concursantes.

Una vez que expira el plazo, las ofertas recibidas han de ser evaluadas por el equipo de adquisición y otras partes interesadas. De nuevo, por el bien de la justicia, éste ha de ser un proceso razonablemente estructurado y oficial. Es necesario que el equipo de adquisición decida por adelantado cuáles son los criterios de selección y aplicarlos de un modo igualitario a todas las ofertas. Los esquemas y métodos de puntuación numéricos son herramientas muy útiles para asegurar la objetividad y la igualdad. Como ya se ha dicho, habitualmente la solución escogida será la más barata de cuantas cumplan los requisitos, aunque la relación calidad-precio imponga excepciones, por ejemplo cuando uno de los concursantes ofrezca un rendimiento significativamente mejor por un pequeño incremento en el precio.

Si hay un claro ganador, el equipo de adquisición puede proceder a la contratación. Cuando sea difícil elegir entre dos o más ofertas, se puede iniciar una segunda ronda de puja entre éstas, invitando a las “mejores y finales ofertas,” y evaluarlas de igual manera

que la primera vez. El núcleo del contrato serán las propuestas hechas por el ganador, enmendadas como sea necesario mediante una negociación posterior entre el equipo de adquisición y el proveedor (en otras palabras, el proveedor estará obligado por contrato a cumplir su propuesta). Las negociaciones posteriores al concurso se han de usar para realizar cambios menores en las propuestas del ganador del concurso, no para permitir a un proveedor favorecido que cambie sustancialmente sus propuestas para conseguir un mayor ajuste a los requisitos y ganar así una injusta ventaja sobre otros ofertantes. Además de las propuestas de los concursantes, en las que se recoge cómo el proveedor satisfará las necesidades del proyecto, el contrato también debe incluir los términos comerciales que regularán la relación entre el cliente y el proveedor. El contenido de estos términos dependerá del sistema legal empleado por los organismos de defensa; mucho países han desarrollado un conjunto estándar de términos que se usan como base para los borradores de contratos particulares.⁸

Gestión del Riesgo

En los proyectos de adquisición se usan técnicas de gestión del riesgo, ya que es frecuente que algún suceso inesperado amenace su funcionamiento, coste, y plazos de ejecución. Además las posibilidades de que el proyecto se lleve a cabo con éxito aumentan si se prevén estos sucesos y se planifica cómo actuar en caso de que ocurran. El tamaño y complejidad de los proyectos de defensa les hacen muy propensos a sufrir estos riesgos, y si se establecen fases sucesivas para su ejecución se pueden reducir estos hasta un nivel aceptable, para luego pasar a la siguiente etapa.

La gestión del riesgo es el proceso de identificar los riesgos del proyecto, estudiar su importancia y planificar cómo afrontarlos. Estos riesgos pueden proceder de muchas fuentes, tanto de los mismos organismos de defensa (riesgos internos) como de los proveedores o potenciales proveedores, así como de otras fuentes externas (riesgos externos). Las causas de los riesgos internos, entre otras, pueden ser cambios en las necesidades de los usuarios, en las prioridades de la defensa que amenacen su asequibilidad, o en el gobierno. Las causas de los problemas externos pueden ser dificultades financieras de los proveedores, que la tecnología no esté suficientemente desarrollada (lo que causa que no se puedan alcanzar las características requeridas), y fluctuaciones en los tipos de cambio que eleven los costes del proyecto. Identificar y catalogar estos riesgos es el punto de partida de la gestión del riesgo. Para identificar toda la gama de riesgos de los proyectos se usan una serie de técnicas, como contrastar los datos de

⁸ Por ejemplo, se ha desarrollado una lista de cláusulas estándar para los proyectos de adquisición de la defensa que puede adaptarse a las necesidades de cada país, por un grupo de trabajo OTAN: El grupo OTAN sobre Prácticas de Adquisiciones: NATO Group on Acquisition Practices (AC/313), *Guidelines on Contractual Terms for Cooperative Programmes (AACP-2)*, Septiembre 1994, www.nato.int/structur/AC/313/intro.htm.

proyectos anteriores de características similares, “*brainstorming*,” análisis del escenario, y el uso de los planes de proyectos como base para el análisis metodológico.

Habitualmente se evalúa la importancia de cada uno de estos riesgos en relación a la posibilidad de que ocurran y el impacto que pueden tener sobre el coste, el rendimiento y la duración si así fuera. Esto puede hacerse tanto cualitativamente (por ejemplo usando términos como “alta,” “media” o “baja”) o cuantitativamente, mediante el uso de una escala numérica de puntuación. El riesgo se define como el producto de la probabilidad de que ocurra multiplicado por el impacto que tendría. Este cálculo permite comparar los riesgos entre si y establecer un orden de prioridades; a los riesgos más altos se les deberá dedicar más tiempo de gestión. Es claramente más fácil realizar estos cálculos usando un método cuantitativo, lo que implica la necesidad de redactar una lista de definiciones comunes para ayudar a la cuantificación de los riesgos (por ejemplo, el impacto sobre el plazo de ejecución se podría puntuar de 1 a 5 de acuerdo con una escala que exprese las demoras que se esperan desde 1 a 12 meses.

Son cuatro las formas que pueden adoptar los planes para el tratamiento de riesgos, debiéndose evaluar cuál resulta más apropiado en cada caso.⁹ Primeramente se han de mitigar aquellos mediante acciones encaminadas a reducir tanto la posibilidad de que ocurran como el impacto que tendrían. Por ejemplo, si existe el riesgo de que un requisito de los usuarios cambie después de que el proyecto haya ido a la firma, se debe incluir un estudio que los detalle en el ciclo de adquisición. En segundo lugar, se pueden eliminar los riesgos siguiendo un plan distinto. Por ejemplo si existe el riesgo de no contar con la tecnología suficientemente desarrollada, y de que el proyecto no se ajuste al presupuesto ni al plazo de ejecución, se optará por una solución que cuente con una tecnología más avanzada. En tercer lugar, se pueden aceptar los riesgos. Este suele ser el caso para riesgos menores, o para otros que sean tan grandes que cualquier intento de gestionarlos sería impracticable o demasiado caro. Finalmente se pueden transferir los riesgos a otra parte. Podría ser el proveedor, por ejemplo mediante un acuerdo contractual por el que el contratista principal asume los riesgos de algunas partes del proyecto, tales como negociar las subcontratas o la integración de los sistemas. También podría ser una tercera parte, lo que habitualmente se hace mediante la contratación de un seguro. En cualquier caso, cabe destacar que transferir los riesgos suele encarecer el proyecto, y aunque se hayan traspasado a una tercera parte, las consecuencias últimas de que surjan (una incapacidad de satisfacer las necesidades del usuario ajustándose al calendario y los costes) se mantendrán presentes en el *establishment* de la defensa.

⁹ Un acrónimo útil para estas cuatro formas es: CAAT – Control, Avoid, Assume, Transfer. Department of Defense, Defense Acquisition University, *Risk Management Guide for DoD Acquisition*, Fifth Edition (Version 2.0), 21 de Junio de 2003.

Este proceso da como resultado un plan de riesgos, una estrategia que identifica los posibles riesgos, estudia su gravedad y esboza la manera en la que han de gestionarse si aparecen. El plan de riesgos ha de ser un documento vivo, sujeto a cambios y actualizaciones a medida que el proyecto madura. Sobre todo, los niveles de riesgo del proyecto se deben reducir gradualmente según avanza el proyecto, aunque es inevitable que a medida que se desarrolle y se conozcan más detalles acerca de la naturaleza del equipo y/o los servicios que han de adquirirse, aparezcan otros nuevos.

Finalmente hay que remarcar dos puntos. El primero es que la identificación y la gestión de los riesgos se ha de ver bajo un prisma de positivismo. Es inevitable que surjan problemas a lo largo de un proyecto, y cuanto antes se identifiquen y se pongan en marcha los planes para tratarlos, más posibilidades hay de éxito. Por tanto es importante generar un ambiente que motive a la gestión de los riesgos en vez de otro que equipare los riesgos con los defectos de los proyectos.

El segundo punto es que los riesgos pueden convertirse en oportunidades. Al igual que sucesos imprevistos que pueden dañar el proyecto, también es posible que algunos de estos sucesos tengan un efecto positivo, siempre que se aproveche la oportunidad con prontitud. Conocer la posibilidad de que ocurran y el impacto de las posibles oportunidades pone al equipo de adquisición en una situación inmejorable para beneficiarse de cualquier oportunidad que surja.

Adquiriendo – Ciclos de Adquisición

Introducción

Los ciclos de adquisición proporcionan una estructura para gestionar el proceso de adquisición, desde sus inicios hasta el momento en que se tenga el equipo disponible o la finalización de los servicios. Por esto se les ha de dar un enfoque que contemple toda su vida útil. Lo hacen fraccionando el ciclo de vida útil en una serie de estadios o fases más cortas, requiriendo cada una menos trabajo que el proyecto total. Cada fase incluirá algunos procesos concretos de adquisición y requerirá algún resultado. Algunos ejemplos del sector de la defensa son el U.S. Acquisition System¹⁰ y el ciclo U.K. CADMID,¹¹ pero hay muchos más ejemplos en el sector privado y en otras partes del sector público.

Un ciclo de adquisición es, por tanto, un marco de trabajo de gestión, que trata de guiar al equipo de adquisición a lo largo del complicado proceso de adquisición, recopi-

¹⁰ Ver United States Department of Defense Directive 5000.1, *The Defense Acquisition System*, 12 de mayo de 2003 y United States Department of Defense Instruction 5000.2, *Operation of the Defense Acquisition System*, 12 de Mayo de 2003.

¹¹ El acrónimo deriva de los nombres de las seis fases del ciclo: Concept; Assessment; Demonstration; Manufacture; In-service; Disposal. Para más detalle, ver las secciones del CADMID del Acquisition Management System en www.ams.mod.uk.

lando las enseñanzas de las mejores experiencias previas y estableciendo unos procedimientos oficiales para asegurar la buena práctica de las adquisiciones. También establece una disciplina dentro del equipo de adquisición que asegure que los asuntos fundamentales son tratados con suficiente profundidad. Más aún, los ciclos de adquisición aseguran que los supervisores del proyecto dispongan de oportunidades a lo largo de su desarrollo, habitualmente al final de cada fase, para revisar sus progresos y tomar decisiones sobre cuándo pasar a la siguiente fase. El objetivo general de esta manera de operar, es simplemente brindar más oportunidades de éxito al proyecto, como que las carencias se subsanarán con el equipo apropiado en el momento oportuno y al coste adecuado, así como el de reducir los riesgos. Ha de tenerse en cuenta, no obstante, que las adquisiciones de la defensa seguirán siendo un asunto muy complicado, incluso dentro del marco de trabajo facilitado por un ciclo de adquisición; el diseño y el uso de un ciclo de adquisición deben verse como un complemento y no como un sustituto de una cualificada gestión de las adquisiciones.

Las consecuencias que puedan tener a largo plazo las soluciones adoptadas para resolver una capacidad, en particular sus costes, han de ser tenidas en cuenta al tomarse la decisión inicial de adquisición; de ahí el énfasis que hacen los ciclos de adquisición en abarcar toda la duración del proyecto. El enfocar de esta manera los proyectos también significa que los problemas que puedan aparecer más adelante en el proyecto se pueden evitar mediante una inversión temprana en la identificación y mitigación de los problemas. Hoy en día la mayoría de los ciclos de adquisición prestan especial atención, y destinan una cantidad significativa de recursos, a las primeras fases de la vida útil de un proyecto, cuando se evalúan las posibles soluciones a las carencias de una necesidad. De acuerdo con el CAMID, por ejemplo, el Reino Unido destina hasta un 15% de los costes de la adquisición en las primeras dos fases del proyecto, en las que la mayoría de la inversión se destina a minimizar los riesgos.¹²

El proceso de adquisición puede ser dividido de muchas maneras, y los diferentes países han adoptado diversas soluciones dependiendo de las características de los procesos de adquisición que acostumbren a llevar a cabo. Por ejemplo, los pocos países que desarrollan equipo militar suelen adoptar ciclos de adquisición en los que el trabajo de desarrollo se trata como una fase independiente del proyecto; el desarrollo es un asunto muy arriesgado que requiere una gestión muy atenta. La necesidad de este tipo de enfoques es claramente mucho menor en aquellos países que acostumbran a comprar equipo ya disponible, dado que sus actividades de desarrollo serán mínimas. Se debe considerar, sin embargo, un ciclo de adquisición genérico que incluya cuatro gran-

¹² U.K. MoD Investment Appraisals Board Secretariat, *Smart Approvals Guidance*, Version 9.1, June 2005, "Main Gate" – page 1. Las dos primeras fases del ciclo CADMID son "Concepto," en la que se identifican las opciones para solucionar una carencia, y "Evaluación," en la que se examinan con mayor detalle y se selecciona una que seguirá adelante.

des áreas de actividad, planteando al menos cuatro fases: definir el equipo y/o servicios que han de adquirirse, obtenerlos, usarlos, y deshacerse de ellos. Estas áreas se explican más adelante.

Definiendo el Material y/o los Servicios a Adquirir

Como ya se ha comentado, decidir qué hay que adquirir suele ser un proceso de constante refinamiento a lo largo del cual se estudian las diversas soluciones disponibles; en algún momento de este proceso, la responsabilidad del mismo ha de transferirse de los usuarios a los responsables de la adquisición. El punto en el que esto tenga lugar variará y ambas partes saldrán beneficiadas al involucrarse y trabajar juntas durante el periodo de la transferencia; sin embargo, la conclusión es que el equipo de adquisición debe decidir qué equipo y/o servicios se deben adquirir de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Las acciones que definen el equipo y/o los servicios pueden incluir el establecimiento de los requisitos del proyecto, examinar las opciones conceptuales, eligiendo una solución y definiendo detalladamente los requisitos del equipo y/o los servicios, para comunicárselos a los proveedores. Las decisiones que se tomen en este punto del proceso comprometerán una parte significativa de los recursos del proyecto; de modo que es oportuno fragmentar estas acciones entre dos o más fases del proyecto para que los directores del mismo puedan supervisarlos y controlarlos.

El punto de partida para estas acciones es una declaración acordada que refleje formalmente y documente las necesidades de equipo y/o servicios de los usuarios.¹³ Se debe, pues, identificar conceptos acerca de cómo se debe proveer de esta capacidad para cumplir los requisitos, así como un estudio preliminar sobre aspectos como qué operatividad se espera de esta capacidad en condiciones operativas, la disponibilidad de tecnología, y una estimación de los costes y del plazo de ejecución del proyecto. En este punto también se pueden considerar algunos ajustes entre estos aspectos. Los conceptos pueden examinarse y, si se considera necesario, reducir su número para hacerlos más manejables. En esta etapa inicial, el trabajo suele ser el de estudiar documentos acerca de la opinión técnica y militar de los usuarios, del equipo del proyecto y de los contratistas. En cualquier caso, se deben emplear análisis operativos de alto nivel y usar los recursos de investigación y tecnológicos con que se cuente para ayudar a realizar este estudio. Para tener la certeza de que la decisión que se tome supone una buena relación calidad/precio, se ha de considerar una amplia gama de soluciones y se

¹³ Como se discutió anteriormente, los requisitos de los usuarios deben definir aquello que es del interés del usuario final. Por ello normalmente tomarán la forma de requisitos funcionales (definirán *qué* ha de hacerse, no *cómo* ha de hacerse) cada uno de ellos con sus medidas apropiadas (por ejemplo cuánto, dónde, durante cuánto tiempo); no deben conducir la adquisición subsiguiente hacia una solución técnica en particular, o impedir que el equipo de adquisición considere soluciones de compromiso.

ha de animar al uso de soluciones creativas e imaginativas. Asimismo es necesario considerar paralelamente otras estrategias de adquisición, dado que éstas también serán factores importantes en la selección de la opción idónea.

Los estudios de esta naturaleza, que pueden llevarse a cabo aumentando repetidamente el nivel de detalle y de sofisticación, permitirán al equipo del proyecto concretar qué conceptos son más factibles para solucionar la carencia en una capacidad y finalmente llevarle a la selección de una única opción técnica.¹⁴ Ésta debe ser la más equilibrada de todas las soluciones posibles. Como tal, puede que requiera que el usuario cambie sus requisitos (por ejemplo en los casos en los que la alta eficacia requerida haga pensar que el proyecto no será asequible). Esto ha de negociarse con los usuarios para llegar a un acuerdo.

Es en este punto cuando los requisitos han de ser expresados de una manera más técnica para que sirvan como base para los contratos con proveedores potenciales. Habitualmente serán especificaciones del sistema, una declaración clara e inequívoca que contenga suficiente información como para que los potenciales proveedores propongan una solución. En cualquier caso, de la misma manera que los requisitos de los usuarios han de escribirse de modo que no influyan sobre la adquisición, los requerimientos técnicos no deben coartar a los potenciales proveedores para ofrecer sus propias soluciones. Tanto los requerimientos técnicos como los de los usuarios, deben redactarse con vistas a lo que hay que hacer y a lo que sería aceptable, no definiendo cómo debe hacerse.

Volviendo al ejemplo propuesto anteriormente, hemos establecido que los futuros usuarios de un sistema portátil de defensa aérea habían definido una serie de requisitos, entre los que están el tamaño del área que se debe defender y el nivel de confianza en que un grupo determinado de objetivos sean destruidos. Los requerimientos técnicos deben definir cómo valorar los requisitos de los usuarios, los tests u otras pruebas necesarias para demostrar que se cumplen aquellos, y los estándares técnicos (por ejemplo ISO, Mil-Std) que se han de seguir. Como el mismo término sugiere, los requisitos han de especificarse para el sistema global, no para los subsistemas (tales como radares, lanzamisiles y sistemas de mando y de control). Por ello la declaración de requisitos técnicos no debe incluir parámetros técnicos tales como el alcance de los radares o las posibilidades de hacer blanco de los misiles, ya que estos condicionarían a los posibles proveedores a decidirse por una solución en concreto. Hay dos razones para esto. La primera es que suelen ser los proveedores, y no los organismos de la defensa, los que

¹⁴ Para proyectos complejos y caros, sería apropiado, por ejemplo, elaborar modelos más detallados de análisis de sistemas, investigación y tecnología aplicadas, o proyectos de pruebas técnicas. Se necesita realizar la suficiente cantidad de trabajo detallado para que el equipo de adquisición tenga confianza en la decisión que tome y en que los riesgos se han reducido hasta un nivel aceptable que permita que el proyecto siga adelante.

cuentan con la experiencia y los conocimientos requeridos para realizar los ajustes técnicos necesarios para conseguir la mejor relación calidad/precio posible. La segunda es que si el sistema no funciona como se requería, será muy difícil que el suministrador asuma la responsabilidad, ya que se le ha obligado a adoptar ciertos parámetros técnicos en lugar de darle libertad para diseñar el sistema.

Obtención del Material y/o los Servicios

La esencia de esta actividad dependerá de la naturaleza del proyecto y de la estrategia de adquisición elegida. Por ejemplo, podría incluir un poco de todo: actividades de desarrollo (la creación de nuevo equipo y/o servicios para cumplir con los requisitos del sistema); la fabricación de equipo bajo pedido, o el diseño y creación de programas de servicio; el suministro de productos COTS y MOTS; la entrega, y las pruebas de aceptación. Este apartado se puede dividir también en dos o más fases si la complejidad del sistema sugiere que sería útil un enfoque más regular en la reducción de los riesgos, o que sería bueno establecer nuevos puntos en las decisiones de la gestión.

Cualquiera que sea la naturaleza del proyecto, una actividad clave será la elección del proveedor. Algunos proyectos contarán con un solo proveedor; pero en muchos casos existirán varios posibles proveedores y será necesario seleccionar uno mediante algún tipo de concurso. Se debe comunicar el requisito técnico a los potenciales proveedores, habitualmente mediante la emisión de una Invitación para Concursantes o una Solicitud de Propuestas. Las respuestas de los concursantes se estudian, se elige un proveedor y se cierra un contrato (ver "Concurso de ofertas" más arriba). Esta área de actividad finalizará con la aceptación del equipo y/o los servicios para su empleo militar, de acuerdo con los criterios establecidos en el contrato.

Empleo del Material y/o los Servicios

Esta actividad frecuentemente consume el mayor porcentaje de los recursos del proyecto, subrayando la importancia de tener en cuenta un análisis, en los primeros estadios del proyecto, de toda su duración, en particular del coste de su ciclo de vida útil. Durante esta parte del proyecto el equipo y/o los servicios se emplearán para el servicio militar. Entre las actividades en este área que se deben incluir en la gestión de la adquisición están el uso de los servicios, la compra y el uso de repuestos y consumibles, y el mantenimiento del equipo (que podría estar incluido total o parcialmente en el contrato) y habitualmente, como parte de los criterios de aceptación de un proyecto, la demostración de que el equipo desarrollado es fiable.

Otro aspecto clave de esta área podría ser la modernización del equipo a medida que cambian los requisitos. Las modernizaciones del equipo pueden considerarse como proyectos más pequeños en sí mismos y deben ser tratados de esta manera.

Eliminación de Material y Conclusión de los Servicios

La última actividad es la relativa a la conclusión del proyecto, y abarcará la fase de eliminación del equipo y la conclusión de los servicios. La conclusión de los servicios está relativamente clara y se lleva a cabo conforme a los términos establecidos en el contrato. La eliminación de equipo físico es también bastante clara pero puede acarrear gastos (particularmente porque se requiere una eliminación respetuosa con el medio ambiente) o incluso ingresos (por ejemplo provenientes de la venta del equipo, el uso de productos de desecho para su venta, o la recogida de repuestos). De nuevo el punto es que estas posibilidades han de considerarse por adelantado e incluirlas en la estrategia global de la adquisición.

Es conveniente invertir algún tiempo en redactar una evaluación del proyecto y de las lecciones que nos deje la gestión de sus adquisiciones (es aconsejable documentar estos puntos a medida que avanza el proyecto y no esperar a que concluya, cuando ha pasado el tiempo y ha cambiado el personal). Procesar las "lecciones aprendidas" ayudará a que no se cometan los mismos errores en futuros proyectos, asegurará que los procedimientos de adquisición sean los más precisos y actuales posibles, y contribuirá al desarrollo de una mejor manera de actuar. Indudablemente, para que este proceso tenga éxito, es importante que los dirigentes promuevan una cultura de honradez en la que no haya lugar a acusaciones.

Conclusión

Hay muchas maneras de elaborar ciclos de adquisición para afrontar todas estas áreas de actividad; cada país lo hará a su manera dependiendo de la naturaleza de los proyectos que suela afrontar y de sus requisitos formales de gestión y control. En cualquier caso, merece la pena recalcar dos puntos. El primero es que mucho de lo discutido hasta ahora se ha enfocado en los primeros estadios del ciclo de adquisición. Ya se ha repetido varias veces que las decisiones tomadas en estas etapas tendrán grandes consecuencias a lo largo de toda su duración, y que invertir en asegurarse de que estas decisiones son las correctas ayudará a reducir los riesgos totales del proyecto y a darle más posibilidades de éxito. Es por ello importante que los ciclos de adquisición definan bien los primeros estadios y los recursos que se van a usar en ellos. En segundo lugar, los ciclos de adquisición no son válidos sólo para proyectos complejos. Aunque los ciclos de adquisición de los proyectos simples son más cortos, los principios sobre los que se asientan y la disciplina que requieren son válidos para todos los proyectos.

Finalmente hay que reseñar que se necesitan diferentes aptitudes durante las diferentes fases de un ciclo de adquisición. Las fases iniciales, por ejemplo, se centran en identificar las soluciones concretas para un requisito, mientras que las últimas se ocupan más de la gestión de la entrega eficiente del proyecto. Esto implica que la com-

posición del equipo de adquisición puede variar a lo largo del mismo, algo que también debe tenerse en cuenta en la planificación del proyecto.

Revisión del Proyecto

Uno de los objetivos de los ciclos de adquisición es brindar oportunidades a los jefes de la gestión para revisar el proyecto en los puntos adecuados y tomar decisiones sobre su futuro. El propósito de la revisión del proyecto no es que los gestores interfieran cada día en su curso, sino el que tengan la confianza de que todo el programa de defensa, y los proyectos por separado, son asequibles y tendrán una buena relación calidad precio a lo largo de su vida. Así, en los ciclos de adquisición hay puntos álgidos en los que los jefes de la gestión pueden decidir si el trabajo necesario para alcanzar los objetivos se está realizando correctamente, de modo que puedan marcar las pautas y las restricciones para las siguientes fases. Si se considera que el proyecto va a tener un alto nivel de riesgo, los supervisores del proyecto pueden solicitar que se repita una parte de la fase (o incluso toda), o que se realice algún trabajo adicional que complementa el que se le ha presentado.

Por tanto la revisión del proyecto es un proceso que tiene lugar dentro de los organismos de defensa; es diferente de las revisiones regulares que se han de llevar a cabo, como una pieza clave para que se realice un buen trabajo, entre el equipo de adquisición y los proveedores. Para generar un consenso sobre la necesidad y el valor de los proyectos, estos deben ser supervisados por la mayoría de las partes implicadas, lo que sugiere la necesidad de un comité permanente de alto nivel que tenga una visión global del programa de defensa. Su composición puede variar, pero conviene que cuente con funcionarios de alto nivel encargados de las finanzas del organismo de defensa, planificadores y usuarios, y miembros de alto nivel del equipo de adquisición. Además de este proceso de control, este comité será responsable de acordar el lanzamiento de nuevos proyectos independientes.

Aparte del momento de la autorización del proyecto, no hay un momento concreto en el que deba llevarse a cabo esta revisión (entre otras cosas dependerá del ciclo de adquisición que se emplee, el tamaño y la complejidad del proyecto y la madurez del organismo de defensa. Aunque el final de cada fase del ciclo de adquisición proporciona un punto natural de control, no es necesario realizar una revisión oficial al final de cada fase), necesitándose establecer un conjunto de reglas que definan cuándo ha de llevarse a cabo este control.

De forma similar, no hay requisitos fijos sobre qué ha de revisarse; también han de establecerse unos procedimientos para esto. Algunos de estos requisitos provendrán de la responsabilidad que tienen los inspectores con el programa de defensa en conjunto; por ejemplo, consideraciones sobre la asequibilidad o de situar el proyecto en su sitio dentro del orden de prioridades de la defensa. Otros requisitos estarán más vinculados al proyecto en concreto; por ejemplo, probar que se han definido los riesgos del pro-

yecto y que se han tomado las medidas adecuadas para minimizarlos, que le estrategia de adquisición tiene una buena relación calidad/precio y que el plan del proyecto está correctamente trazado. Estos dos grupos de requisitos hacen necesario que tanto el equipo de adquisición como el conjunto de planificadores de la defensa participen en la inspección.

Observaciones Finales

Este capítulo ha explorado algunos de los aspectos relacionados con la gestión de las adquisiciones y algunas de las técnicas que se deben usar para aumentar las posibilidades de éxito del proyecto. Cada país ha decidido implementar estas técnicas de diferente manera. Es muy beneficioso formalizar la manera en que cada país usa estas técnicas, mediante la selección de las más apropiadas a sus circunstancias y la redacción de normativas de adquisición, o manuales. Esto asegurará la consistencia del enfoque y facilitará el obtener lecciones aprendidas de cada proyecto y el desarrollo de mejores prácticas.

Los principales puntos de este capítulo se pueden resumir así:

- Las adquisiciones de la defensa suponen mucho más que el conseguir equipamiento y/o servicios para resolver las necesidades de los usuarios. Es una actividad muy compleja que ha de tratarse teniendo en cuenta toda su duración.
- Es esencial considerar cuidadosamente cómo se ha de afrontar cada proyecto.
- La gestión de los proyectos de defensa puede facilitarse fraccionando su ciclo de vida en diferentes fases.
- Invertir en las primeras fases de un proyecto, particularmente en aquellas actividades que definan lo que se ha de adquirir, será beneficioso para las fases siguientes.
- Dado que la adquisición incluye el encontrar la opción que ofrece la mejor relación calidad/precio, no debe ser condicionada por un exceso de requisitos.
- Los riesgos son inevitables, pero se pueden planificar.

Otras Lecturas

En internet hay dos fuentes (en inglés) muy detalladas. El U.K. Ministry of Defense's Acquisition Operating Framework¹⁵ (Marco Operativo de Adquisiciones del Ministerio de

¹⁵ En el momento de escribir este libro, el Reino Unido está desarrollando el Acquisition Operating Framework (AOFF) (Marco Operativo de las Adquisiciones) para reemplazar al Acquisition Management System (AMS) (Sistema de Gestión de las Adquisiciones) y se está transfiriendo el contenido del AMS al AOF. Durante este proceso, que se espera que dure 12 meses, el contenido del AMS seguirá disponible en www.ams.mod.uk.

Defensa del Reino Unido) se puede encontrar en: www.aof.mod.uk/index.htm. El Defense Acquisition Guidebook (Guía de Adquisiciones de la Defensa), producido por el Defense Acquisition University (Universidad de Adquisiciones de la Defensa) del U.S. Department of Defense (Departamento de Defensa de los E.E.U.U.) se encuentra en: <https://akss.dau.mil/dag/welcome.asp> . Ambas páginas web permiten navegar por sus menús sobre asuntos de adquisiciones, e incluyen amplios medios de búsqueda.

Capítulo 7

Transparencia en la Gestión de la Defensa

Willem Frederik van Eekelen

Introducción

La transparencia, junto con la fiscalización, es la esencia de la democracia. Su aplicación, no obstante, varía mucho, especialmente en los campos de la defensa y de la seguridad. La defensa es diferente de otras áreas del gobierno debido a que monopoliza el uso de la fuerza, y a la existencia de un *establishment* militar. La preeminencia de la política sobre las fuerzas armadas ha sido ampliamente reconocida, pero una relación armoniosa requiere que haya confianza mutua, en la que los políticos se abstengan de intentar gestionar cada pequeño detalle después de haber llegado a un acuerdo sobre documentos estratégicos y mandatos, y los militares acepten que se fiscalice el modo en que las implementan. Esto es particularmente importante para el desarrollo de las misiones de paz, en las que las comunicaciones modernas pueden tentar a los líderes nacionales a hacer un seguimiento de cada decisión que tome el comandante de la misión. También es importante para los asuntos menos visibles de la gestión de la defensa.

La defensa es también diferente de otros departamentos del gobierno debido a su énfasis en el largo plazo. El planeamiento se debe llevar a cabo a diez años vista (o más) pero debe tener la suficiente flexibilidad como para prever avances y retrasos inesperados en la realización de puntos concretos. En otros departamentos no se da la misma relación entre lo que se invierte en ellos y los gastos de funcionamiento, que en la defensa, que en muchos aspectos parece una empresa comercial. El área más com-

plicada en las relaciones cívico-militares es la distribución de los recursos, ya que los militares estiman que no es adecuada para la ejecución de sus misiones, pero han de ser evaluadas por los órganos políticos en la competencia por el dinero con otros departamentos. Al final la política prevalecerá, pero de forma que la responsabilidad final de que haya unas fuerzas armadas adecuadas recaerá en los miembros del gobierno y del Parlamento.

En Estados Unidos, durante los primeros años de la década de los sesenta, el Secretario de Defensa Robert McNamara presentó un sistema de planeamiento, programación y presupuesto (PPBS, iniciales para las palabras inglesas *planning, programming* y *budgeting*) para las misiones del ejército. Con su acción estableció el principio por el que si sus analistas demostraban que era necesario un sistema de armas concreto, él lo conseguiría. El PPBS se concibió como un sistema que ayudara al Secretario de Defensa a tomar decisiones sobre cómo repartir los recursos entre los diferentes programas, para cumplir con los objetivos específicos de la defensa nacional. Su fin último era crear mandos operativos con la mejor combinación de fuerzas, equipo y apoyo que las restricciones económicas permitieran.

El PPBS ha sufrido sus alzas y sus bajas como sistema, pero sigue siendo una herramienta muy útil para justificar las propuestas de los presupuestos y aclarar qué intentan obtener, en términos de cantidad y calidad, de bienes y de servicios, y para definir la distribución de los recursos basándose en los niveles de gasto apropiados para alcanzar los objetivos del proyecto. Al final del ciclo de planeamiento, será asimismo posible determinar si lo que se haya logrado ha merecido el coste o no. De esta manera el sistema proporciona una estructura para garantizar la transparencia y la fiscalización, algo muy importante de cara a la opinión pública y al Parlamento.

McNamara gozaba de la ventaja de que los presupuestos de defensa estaban aumentando, lo que le permitió respetar las prioridades establecidas. En los momentos en los que los presupuestos bajan, el PPBS produce una lista de prioridades infundadas, que sólo se pueden descubrir cuando otros programas sufren retrasos o cuando quedan disponibles asignaciones concretas. En Europa, países como Alemania y Rumania tienen experiencia en planes que no pudieron llevarse a cabo dentro de los presupuestos de defensa disponibles.

Una de las tareas principales del Jefe del Estado Mayor de la Defensa es desarrollar un plan sólido, que incluya los servicios requeridos dentro de los recursos financieros de los que se prevé disponer. Él ha de ser el "planificador corporativo" que da a cada uno la parte que se merece pero que no duda a la hora de tomar decisiones duras. Este sigue siendo uno de sus trabajos más duros, que es incluso más desagradecido cuando se han de realizar recortes. Entonces su atención se vuelve hacia lo "aplazable," las actividades que pueden ser abandonadas sin dañar demasiado al sistema general de defensa. Esto es habitualmente causa de discusión, ya que lo que es necesario retrasar en opinión de algunos es un recorte inaceptable para otros.

Siendo algo inherente a la defensa el trabajar con la vista puesta en el largo plazo, los planes han de basarse en documentos consensuados que definan los intereses estratégicos del país y los medios para protegerlos y mejorarlos. Lo óptimo sería que estos documentos (normalmente en forma de un “Libro Blanco” o una Nota de Defensa) se redactaran para un periodo de diez años, pero permitiendo actualizaciones al comienzo de cada nuevo periodo legislativo. Han de establecer la estructura de las fuerzas armadas, así como sus tareas, e incluir un plan presupuestario para varios años, al menos de manera aproximada, de modo que se permita la continuidad y la consistencia. De igual manera, deben reflejar los acuerdos internacionales y los criterios de participación en misiones de apoyo a la paz (Peace Support Operations, PSO).

En principio, la fiscalización de la defensa y la seguridad debería semejarse a la que es práctica general en todo el gobierno, particularmente aportando un nivel adecuado de detalle en el presupuesto, pero hay excepciones obvias. Aunque se pueden detallar las líneas presupuestarias para los servicios de inteligencia, los detalles de su trabajo han de ser secretos. La necesidad de que esto sea así se incrementa debido a la fusión de la seguridad interna y externa, sobre todo por la aparición de grupos terroristas y el crimen organizado. Actualmente, afrontamos el dilema de mantener simultáneamente la libertad individual y la seguridad pública, lo que tiene implicaciones para la administración de la justicia así como para la transparencia en el manejo de los asuntos del gobierno.

La fiscalización política corresponde a las relaciones con el parlamento, y la financiera al Tribunal de Cuentas (Court of Auditors), y a unos procedimientos de fiscalización interna dentro del Ministerio de Defensa. En muchos países cuentan con actos de información pública, que permiten a los particulares, y más a menudo a los medios de comunicación, buscar información acerca de las decisiones sobre la política y la manera en que se ha llegado a ellas. Son estos un importante complemento a las preguntas orales y escritas que los parlamentarios pueden hacer, y se cuenta entre uno de los principales elementos de una democracia parlamentaria. Los gobiernos han de mostrar, explicar y justificar sus políticas y sus planes en un debate público, tanto en el Parlamento como en los medios de comunicación, donde se estudiarán sus prioridades y se evaluarán las posibles alternativas. Cuanta más transparencia y fiscalización se consiga, más posibilidades habrá de mantener el apoyo público a las fuerzas armadas.

Un elemento crucial en las relaciones entre civiles y militares son los procedimientos que se hayan establecido también con respecto al control parlamentario. Ambas partes deben tener muy claro qué información tienen derecho a recibir y facilitar, y qué trato le darán los comités parlamentarios. Entre los países miembros de la OTAN se cuidan bien de la parte presupuestaria y la legislativa, pero sigue habiendo muchas diferencias en el campo de la política.

El Estado de Derecho

Que impere el estado de derecho se ha convertido en uno de los criterios más importantes para juzgar el carácter democrático de un país y para elegirlo para su integración en organizaciones como la OTAN y la Unión Europea. Por supuesto las leyes son importantes, pero es más importante aún la manera en la que se obtienen. Los sistemas autocráticos también producen leyes, pero tienen muy poca o incluso ninguna legitimidad en comparación con las de las democracias plurales. El “papel” de la ley es proteger la seguridad, la propiedad y los derechos humanos del ciudadano, aportar una base para resolver pacíficamente las disputas, y restringir el uso del poder político sometiendo a la ley a las autoridades del gobierno. Algunos elementos de un sistema de estado de derecho son:

- Una judicatura independiente
- Instituciones independientes para los derechos humanos
- Que sean la constitución y/o las leyes las que determinan los poderes del gobierno
- Elecciones libres y justas
- Acceso al poder político transparente y fiscalizado
- La policía y el sistema de detenciones definidas con precisión por las leyes
- Las fuerzas armadas y los sistemas de seguridad funcionando bajo la ley
- Acceso a la justicia mediante abogados competentes y asequibles, sin imposiciones o retrasos que desmotiven la búsqueda de la justicia.¹

Adicionalmente a estos elementos, Voorhoeve distingue ocho exigencias funcionales que han de cumplirse:

- Todas las leyes se aplican por igual a todos los ciudadanos, sin discriminaciones basadas en irrelevantes diferencias personales o colectivas
- El derecho a un juicio justo está garantizado para todos
- No hay detenciones arbitrarias, tortura ni trato cruel o inhumano de detenidos/prisioneros
- Todas las leyes se promulgan abiertamente y pueden ser revisadas por los ciudadanos y sus ayudantes legales
- No se hace un uso retroactivo de leyes penales

¹ Ver Joris Voorhoeve, *From War to the Rule of Law. Peace Building after Violent Conflicts*, Scientific Council for Government Policy /WRR/ (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2007), 91-92.

- La judicatura es profesional, intelectualmente independiente, e imparcial
- El poder de las autoridades proviene de las leyes; sus políticas, decisiones e implementaciones están así mismo bajo la ley
- Todas las agencias responsables de asegurar el cumplimiento de la ley reciben los medios adecuados para llevar a cabo su tarea.

Parlamentos, Política de Defensa y Nuevas Misiones

Operaciones

Tras el final de la guerra fría, la defensa colectiva dejó de figurar entre las prioridades principales, y el foco de atención se desvió o bien hacia el nuevo nexo de unión entre la seguridad exterior o interior, o hacia las misiones de paz. La decisión de participar en misiones de paz se tornó más política y la profesión militar no sólo se hizo más peligrosa, sino también más polifacética. Comenzando con las operaciones en los Balcanes, los militares tuvieron que asumir muchas funciones nuevas, desde la diplomacia y la mediación hasta la administración y el desarrollo, lo que hizo surgir nuevas exigencias para su formación y capacidad de coordinación. Tanto en su país como en el exterior, hubo que crear nuevas estructuras de gestión para afrontar la multitud de nuevos actores, incluyendo una gran cantidad de organizaciones no gubernamentales (ONG's).

Invitado por el Parlamento Europeo, el DCAF dirigió recientemente un estudio sobre la manera en la que los parlamentos de cada país participan en la toma de decisiones relativas a las misiones de apoyo a la paz, y distinguió varios modelos y las mejores prácticas.² Entre otros, el informe identifica como buenas prácticas el establecimiento de provisiones legales para autorizar los gastos relacionados con despliegues en el extranjero, que pueden adoptar la forma de techos de gastos, limitación de las tropas (p.ej. actualmente España tiene un límite de 3000 hombres, Finlandia de 2000 y Lituania de 420), o una limitación geográfica. Los parlamentos también han de insistir en una total fiscalización del dinero gastado en la misión y la valoración de los resultados. La ONU, la OTAN y la UE también han de solicitar estos resultados.

La profesión militar ha cambiado mucho. Se ha vuelto más peligrosa, más exigente en términos de ausencia del hogar, y más polifacética por tener que tratar todo el espectro de los conflictos, estabilización y reconstrucción. Esto significa que el Ministerio de Defensa habrá de dedicar mucho más tiempo a la formación en un conjunto mucho

² Ver Hans Born, Alex Dowling, Teodora Fuior y Suanna Gavrilescu, *Parliamentary Oversight and Civilian and Military ESDP Missions; The European and National Levels*, EP/EXPOL/B/38 PE 348.610 de octubre de 2007. El informe analiza en concreto cuatro misiones ESDP: *EUFOR ESDP missions EUFOR Althea, EUFOR DRC, EUPM BiH, EUBAM Rafah*. Se analizó por el sub-comité de Seguridad y Defensa (SEDE) del Parlamento Europeo en un taller de trabajo el 11 de febrero de 2008.

más amplio de tareas, así como en explicar el propósito y funcionamiento de la operación, que tiene lugar en lugares muy lejanos y desconocidos, además de requerir mucho tiempo antes de que se puedan obtener resultados tangibles. Se habrá de tener especial cuidado en mantener el contacto, desde el frente, de los soldados con sus hogares, y se habrán de tratar casos de stress en el personal que regrese. Cuanto más haya de actuar el ejército como “soldados guardianes” en misiones de paz, más se ha de cuidar su seguridad física. Por lo general, las poblaciones han aceptado que las operaciones en Irak y Afganistán causarán bajas, pero con cada muerte querrán saber más acerca del propósito y las razones de la misión, así como si otros países hacen el mismo esfuerzo que el suyo.

La defensa se ha vuelto también más política. En la defensa nacional, los militares habrían estado al mando, pero las misiones de apoyo a la paz tienen una componente predominantemente política. Esto se ve también reflejado en la nueva dimensión que han adoptado los contactos con los medios de comunicación. Durante la operación en Irak en 2003, se “adjuntó” a los periodistas a las tropas, pero en la fase subsiguiente de guerra de guerrillas y bombardeo de carreteras se les permitió deambular más libremente, en ocasiones bajo su propia responsabilidad. Al hacer esto, consiguieron sus propias historias e impresiones acerca de la naturaleza del conflicto y sobre la manera en que nuestros soldados hacen su trabajo, lo que tuvo su impacto sobre el apoyo del público a la operación. Lo que ocurre hoy estará en nuestras televisiones por la noche. Así, la transparencia en lo que respecta a los medios, tanto en sus países como con sus correspondientes en el extranjero, y también en las experiencias negativas, adquiere una nueva relevancia para el mantenimiento de la credibilidad de nuestras políticas.

Privatización de Funciones de la Defensa

La transparencia se ha hecho más difusa con la tendencia al alza de la privatización de funciones en el *establishment* de defensa, algunas de las cuales se consideraban esenciales en aquél. La reducción del tamaño de las fuerzas armadas ha llevado a la concentración en la capacidad para el combate y a la conclusión, en ocasiones errónea, de que en condiciones operativas no es necesario disponer de algunas capacidades permanentemente, y que es más barato delegarlas en empresas privadas. Algunos ejemplos son los campos del catering y la logística, así como el de compañías de seguridad privadas. Lo mismo ocurre en otros organismos de gobierno, donde las decisiones políticas encaminadas a reducir el número de altos cargos suelen conducir a la creación e implementación de otras agencias y contratos con consultores. En la defensa, la privatización va desde el catering, mantenimiento y logística hasta compañías privadas de seguridad desempeñando tareas de vigilancia y protección. El DCAF ha realizado un notable trabajo en este sentido, particularmente acerca de la cuestión de quién es responsa-

ble cuando algo sale mal.³ Una norma general sería que la organización de la defensa permanezca fiscalizable. En términos de la posible corrupción hay dos problemas: el trato preferente en la concesión del contrato, y que la compañía seleccionada recurra a prácticas corruptas en sus negocios.

Desafíos de la Implementación

Un defecto muy habitual, en muchas democracias parlamentarias, es la diferencia entre la legislación y la implementación. Los gobiernos redactan leyes, los parlamentos las enmiendan y aprueban, pero pocos prestan atención al modo en que se ponen en práctica. ¿Obtuvieron los resultados que se buscaban? y, si no fue así, ¿por qué?. El Parlamento de los Países Bajos dedica un miércoles en mayo a revisar como se están empleando los presupuestos de los proyectos seleccionados. Ese miércoles se conoce popularmente como “el día de la carne picada,” debido a las muchas anomalías que pone de manifiesto. Esto indica lo difícil que es para una economía compleja el planear y presupuestar apropiadamente. Es incluso más difícil estudiar los efectos a largo plazo de la legislación. Hay mucho que decir sobre las cláusulas o las revisiones periódicas para mejorar o reparar los puntos débiles. La necesidad de tales estudios está aumentando habida cuenta la competencia entre los partidos políticos, que claman por nuevas medidas de control después de cada escándalo o accidente, a menudo basadas en los titulares de la mañana. Parece que se está imponiendo la razón, dado que últimamente la ciudadanía se interesa más por un enfoque equilibrado en el que los controles burocráticos se mantengan en un mínimo razonable. Lo ideal sería marcar como objetivo la autorregulación entre las organizaciones profesionales involucradas.

Parlamentos y Adquisiciones

Un problema particular de los gastos de la defensa es la necesidad de que el material sea resistente y duradero, debiendo en ocasiones durar hasta cuarenta años. Esto significa que las nuevas compras acarrearán muchas consecuencias para el futuro de las fuerzas armadas, lo que provoca la necesidad de que el equipamiento tenga el potencial de crecer, y la posibilidad de ser actualizado cuando alcanza la mitad de su periodo útil de vida mediante programas de modernización. Igualmente importante es conocer el coste del ciclo útil de cada una de las opciones de material que se barajan. Aquí la transparencia es particularmente importante, dado que se hará público el coste total del nuevo equipamiento, incluyendo las adaptaciones de la infraestructura que sean necesarias, los repuestos, el personal y la formación. Sencillamente no es suficiente con contabilizar el coste del nuevo material. Pero ¿quién se ha de encargar de estos cálcu-

³ Fred Schreier y Marina Caparini, *Privatising Security: Law, Practice and Governance of Private Military and Security Companies*, Occasional paper No. 6 (Ginebra: DCAF, 2005).

los?. No pueden dejarse por entero a quienes necesitan el nuevo armamento, sino que se debe contar con una segunda opinión de un organismo independiente.

Otra consecuencia de los largos ciclos de vida del material militar es el impacto de una decisión concreta sobre los futuros presupuestos de defensa. Este impacto es aún mayor en las grandes compras, que no se entregan ni se pagan en un sólo año, sino que pueden prolongarse por una década o más. En estos casos el parlamento habrá de mantener una estrecha vigilancia sobre la cantidad de dinero de la que se dispone para nuevos gastos. En el pasado reciente tenemos los ejemplos de Alemania y Rumania, donde los planes de defensa excedieron los presupuestos que se habían planeado para el futuro.

No se toma una única decisión acerca de las adquisiciones de la defensa, sino que se requieren varias etapas. Partiendo de un concepto de la estrategia nacional o un documento similar, se formulan los requerimientos de la defensa y se definen las prioridades de entre las diferentes propuestas realizadas por los diferentes servicios. Se definirá el entorno presupuestario de los costes del ciclo de vida útil del proyecto. Entonces se ha de investigar para comprobar si el mercado ofrece el equipo que se necesita o si ha de desarrollarse o modificarse. Se establecerán contactos con los proveedores y se redactará una pequeña lista de posibles opciones. Después tendrán lugar las negociaciones acerca del precio, el calendario de entregas y los acuerdos de compensaciones, a los que se llegará de forma preferente con quien se vaya a mantener negociaciones detalladas del contrato, para cerrar el acuerdo. Cada uno de estos pasos ha de ser llevado a cabo con transparencia y bajo control parlamentario.

Los requerimientos de las fuerzas armadas son el punto de partida de un proceso en el que se tienen en cuenta la experiencia acumulada, los nuevos puntos de vista estratégicos y tácticos, las nuevas posibilidades tecnológicas, y las capacidades de los potenciales adversarios. La investigación operativa y los juegos de guerra se han convertido en nuevas herramientas. Al principio son los departamentos de planeamiento y política de las fuerzas armadas los involucrados, pero la necesidad de una planificación integral de las fuerzas tiende a aumentar el papel del personal de defensa. En el pasado, un punto débil solía ser la falta de comunicación entre los diversos sectores: operativo, investigación y tecnología, y adquisiciones. Quedó patente que la transparencia interna era igual de importante que la externa.

El proceso de planeamiento de la defensa de la OTAN tuvo la gran ventaja de que el Mando Supremo Aliado formulara Propuestas de Fuerza como una guía para el planeamiento nacional, con el objetivo de construir una defensa colectiva coherente. Hoy en día este objetivo sigue existiendo, pero ha sido ampliamente superado por un enfoque selectivo sobre las crisis internacionales, que conducen a la formación de "concertación de voluntades" dentro o fuera de la Alianza. La política de defensa no sólo se ha convertido en un elemento de la política de seguridad, sino también en un importante elemento de cohesión por la incertidumbre sobre quién dirigirá las operaciones de apoyo

a la paz. Como resultado, el aliciente de la estandarización multilateral del material no obtuvo el éxito que se esperaba. Al mismo tiempo, las nuevas peticiones de intervención, y más recientemente de guerra asimétrica, han hecho muy difícil cuantificar los requerimientos futuros. La flexibilidad y la movilidad se convirtieron en nuevas palabras clave, que son muy complicadas de traducir en necesidades objetivamente justificables. Dependen en gran medida de lo ambiciosos que sean los países, y de su voluntad de hacerse responsables de operaciones que no están enfocadas directamente a defender la integridad territorial y la independencia. Además, la creciente amenaza terrorista ha tenido un doble efecto. Por un lado ha hecho que la seguridad interior y la exterior estén conectadas, y por otro ha desviado el énfasis sobre las capacidades de alta tecnología hacia un proceso de transformación. Los soldados de a pie han tenido que arriesgar sus vidas y han necesitado protección contra las minas y otros tipos de explosivos. Diversos países han tenido que cambiar sus programas de adquisición drásticamente a la vista de esta transformación, lo que ha provocado un gran desgaste del material.

Un Modelo de Secuencia de Adquisición de la Defensa

El grado de participación parlamentaria en las decisiones sobre adquisiciones varía mucho. Alemania realiza un excelente examen, línea por línea, del presupuesto. Los Países Bajos han adoptado una secuencia modelo para todo el proceso, desde su comienzo hasta su fin. El primer comunicado se envía al parlamento cuando se define la necesidad operativa en términos generales: el tipo de material, una cifra aproximada de las cifras necesarias para reemplazar el material antiguo, coste estimado del proyecto, y cómo se debe repartir el gasto a lo largo de los años.

Una vez que el Comité de Defensa “toma nota” del documento, es decir, que no lo rechaza, la siguiente fase consiste en la preparación de estudios acerca de varias materias. Las necesidades operativas se han de traducir en especificaciones técnicas. Se ha de revisar el mercado para redactar una lista de posibles proveedores. Si no hay nada disponible a corto plazo, se han de diseñar planes de desarrollo en cooperación con la industria y, donde sea posible, con otros países.

El tercer paso es un concienzudo estudio de la información suministrada por los proveedores que se hayan interesado por el proyecto. ¿Pueden cumplir las especificaciones o sugieren formas alternativas de cumplir los requisitos?, ¿usan otros países sus productos?, ¿cuál es su grado de satisfacción?, ¿cuáles son las posibilidades de llevar a cabo una coproducción y de llegar a acuerdos de compensaciones? El estudio ha de dar como resultado una lista corta de posibles proveedores.

La cuarta fase consiste en la preparación de la adquisición teniendo en cuenta las ofertas recibidas, que se pueden acompañar de pruebas de campo. La dirección de armamento las comparará en base a varios criterios. Si hay varias ofertas que cumplan los criterios se han de introducir más elementos comparativos, como una graduación de su eficacia militar y la seguridad del personal. Al mismo tiempo el Ministerio de Economía

negociará la coproducción y, cuando sea necesario, las compensaciones fuera del proyecto en cuestión. Con el tiempo, el parlamento se ha vuelto más insistente pidiendo e insistiendo en que se llegue a acuerdos de compensación con la industria nacional por cada dólar o euro de la defensa que se gasta, e incluso a veces más. No se ha de mantener un estricto secreto, ya que la mayoría de la información que necesitan los parlamentarios se puede encontrar en la prensa especializada. Si necesitan saber algo más, se organizarán sesiones informativas confidenciales.

Durante la fase final, para la toma de una decisión, los medios de comunicación, los parlamentarios, y los *think-tanks* defienden sus intereses. Los responsables de la decisión visitan las fábricas o asisten a demostraciones. Esta es también la fase en la que todo el mundo debe ser muy cuidadoso de no aceptar favores que puedan verse como maniobras para influir sobre su juicio. El proceso varía según la manera en que se obtenga la autorización para firmar el contrato, que en ocasiones va precedida de una carta de intenciones. En los Países Bajos, los contratos cuya cuantía no supera los 5 millones de euros se dejan a la rama militar afectada. Hasta 25 millones, los proyectos han de incluirse en el plan general de defensa que el jefe de las Fuerzas Armadas envía al parlamento en su papel planificador corporativo. Entre los 25 y los 100 millones, el requerimiento ha de ser aprobado por el comité parlamentario, aunque su ejecución es encargada a la correspondiente rama militar, a menos que sea un tema “políticamente sensible”; por encima de los 250 millones de euros, tienen que ser aprobados por el gabinete al completo antes de ser enviados al Parlamento.

Sólo unos pocos países de la OTAN ponen en práctica una secuencia establecida para ordenar las líneas anteriores. El balance no está mal en lo que a legislación se refiere, pero no es tan bueno en lo concerniente al control sobre el ejecutivo. Solamente en Alemania, Los Países Bajos, Noruega, Polonia y el Reino Unido está el Ministerio de Defensa obligado a suministrar información al Comité de Defensa acerca de las decisiones de adquisiciones cuyo presupuesto sobrepasa cierta cantidad. En todos estos países, excepto en el Reino Unido, se necesita el consentimiento parlamentario para firmar el contrato. En Canadá, la República Checa, Francia, Alemania y los Países Bajos el comité participa en la especificación de las necesidades de nuevo equipamiento. Esto incluye la comparación de ofertas y la selección de un productor en la República Checa, los Países Bajos y Noruega. Sólo en la República Checa y en los Países Bajos se involucran los parlamentos en la evaluación de los acuerdos de compensaciones.⁴

⁴ Ver Williem F. van Eekelen, *Democratic Control of the Armed Forces-The National and International Parliamentary Dimension*, Occasional Papers No.2 (Ginebra: DCAF, 2002) y Williem F. van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defense Procurement: Requirements, Production, Cooperation and Acquisition*, Occasional Papers No.5 (Ginebra: DCAF, 2005). Ambos informes se pueden descargar gratuitamente en www.dcaf.ch. El primero ofrece las respuestas parlamentarias a un cuestionario. Otros procedimientos parlamentarios pueden haber evolucionado desde entonces.

Algo muy estrechamente conectado con la calidad de la supervisión parlamentaria es la disponibilidad de personal profesional. Raramente los parlamentos promueven investigaciones por su cuenta para cuestionar los puntos de vista oficiales, aunque se organizan audiencias con mayor frecuencia. Sólo los parlamentos francés y alemán tienen en sus servicios de investigación personal especializado que trabaja especialmente en asuntos de defensa y ayuda a los miembros del parlamento.⁵

Marco Internacional, Fuentes de Información y Experiencia

Dado que habitualmente los parlamentos no cuentan con personal especializado en defensa y seguridad, cederán gran parte del seguimiento y análisis a institutos independientes, centros de estudios, y organizaciones no gubernamentales. A nivel internacional, el *SIPRI Yearbook on Armaments, Disarmament and International Security* se ha convertido a lo largo de los años en una herramienta indispensable para seguir los gastos militares, producción de armamento y transferencias internacionales de armas. El *Military Balance* y el *Strategic Survey*, publicados por el International Institute for Strategic Studies (IISS) con sede en Londres, son igualmente importantes. El EU Institute for Security Studies en París publica una impresionante colección de *Chaillot Papers* y *Ocasional Papers* sobre temas relacionados con el Common Foreign and Security Policy (CFSP) y reúne a los directores de los muchos institutos nacionales en una reunión anual, "State of the Union" (Estado de la Unión), con Javier Solana.⁶ El DCAF ha expandido su campo inicial del control democrático de fuerzas armadas a asuntos más amplios de la reforma del sector de la seguridad y la buena gobernanza. Su Manual para Parlamentarios y el libro de consulta sobre creación de instituciones prestan mucha atención a la transparencia y la fiscalización en los procesos de adquisición de armamento. De entre todas las ONG's cabe mencionar Transparency International y Safer-World.

El Consejo Europeo creó la Agencia Europea de Defensa (EDA) en 2003 con los siguientes objetivos:

- Contribuir a identificar los objetivos de capacidades de los países miembros, y evaluar el cumplimiento de sus compromisos
- Promover la armonización entre las necesidades operativas y la adopción de métodos eficaces y compatibles con los métodos de adquisición
- Proponer proyectos multilaterales, asegurar su coordinación y gestionar programas concretos

⁵ Ver Van Eekelen, *The Parliamentary Dimension of Defence Procurement*, 13-14.

⁶ Ver Burkard Scmitt, *European Arms Cooperation, Core Documents*, Chaillot Papers No. 59 (Paris: ISS, Abril 2003) y Burkard Scmitt, *The European Union and Armaments. Getting a Bigger Bang for the Euro*, Chaillot Papers No. 63 (Paris: ISS, Agosto 2003).

- Apoyar la investigación en tecnología de defensa y coordinar y planificar actividades conjuntas, así como el estudio de soluciones técnicas para afrontar necesidades futuras
- Contribuir a la identificación, y si es necesario a la implementación, de cuantas medidas sean necesarias para reforzar la base industrial y tecnológica del sector de la defensa, así como a mejorar la eficacia de los gastos militares.⁷

En sus tres años de existencia, el EDA ha dado algunos buenos resultados. El mercado europeo de defensa se ha facilitado mediante la publicación de un boletín de planes nacionales y de ofertas, pero las ofertas entre países siguen siendo muy escasas. Un código de conducta voluntario tiene como objetivo paliar los efectos del Artículo 296 del Tratado de la Unión Europea, que excluye al material de defensa del mercado interno de la UE. Desafortunadamente, si se estudia el EDA se ve que ha sido un fracaso casi total. Antes del final de su actividad, el precursor del EDA, el Grupo de Armamentos de Europa Occidental, había reunido proyectos por valor de 300 millones de euros, pero no se han continuado. El programa de inversión conjunta sólo alcanzó los 54 millones y provocó el descontento acerca de las reglas del juego, en tanto en cuanto se veía involucrada la propiedad intelectual.

La Comisión Europea, los comisarios Verheugen y McCreevy, anunciaron dos directivas: una para regular el resto del mercado, que no estaba contemplado por una interpretación limitada del Art. 296, y otra para facilitar el transporte entre los países miembros. La Comisión insistió en que era esencial reestructurar el Mercado Europeo de Material de Defensa si se quería que sobreviviera en un mundo globalizado. Es interesante ver la respuesta del Parlamento Europeo a estas directivas. Varios países, Francia y el Reino Unido incluidos, discuten la competencia del Parlamento Europeo (y de la Comisión Europea) sobre asuntos intergubernamentales como la Política Común de Exteriores y de Seguridad y la Política Europea de Seguridad y Defensa. El alto representante Javier Solana mantiene regularmente informado al parlamento, pero debatir estos asuntos sigue siendo una cuestión delicada. Los borradores de directivas de la Comisión serán otro tema. La Asamblea de la Unión Europea Occidental (WEU) es el único organismo de la WEU que sigue funcionando desde que el Tratado de Amsterdam transfirió sus funciones a la UE. Sus informes siguen siendo de gran calidad pero la ausencia de diálogo con el Consejo ha dejado a la Asamblea en el limbo. Consecuentemente, la vigilancia parlamentaria del CFSP y la Política Europea de Seguridad y Defensa (ESDP) es rudimentaria, lo que hace surgir la pregunta: ¿quién los controla a ellos?.

⁷ Ver Willem F. van Eekelen, *From Words to Deeds. The Continuing Debate on European Security* (Brussels/Geneva: CEPS/DCAF, 2006), y en particular el artículo 7 "Towards an EU Armaments Agency."

Corrupción

El académico americano Joseph Nye define la corrupción como:

Conducta que se desvía de las tareas normales de un puesto de trabajo público para conseguir beneficios económicos o de estatus; o que viola las normas contra el ejercicio de ciertos tipos de influencias privadas. Esto incluye conductas como sobornos, nepotismo y apropiación indebida.⁸

La corrupción afecta tanto al incumplimiento de las reglas que rigen la administración pública, como a las infracciones de algunas normas éticas no escritas pero ampliamente aceptadas. Algunas de estas normas se desarrollan con el tiempo, como la ilegalidad de la financiación de los partidos. Se puede dar una definición alternativa, más orientada a los mercados, que sería el intercambio de dinero por decisiones (recursos), que actores privados quieren adquirir (demanda) y agentes públicos quieren vender (suministro) evitando ser descubiertos (responsabilidad). Una tercera versión se centra en los intereses públicos, y ve la corrupción como un comportamiento fraudulento que somete los intereses públicos a los privados. La corrupción crece allí donde la ética degenera, donde no hay reglas claras sobre qué intereses públicos se persiguen, y donde las actividades públicas o privadas carecen de modos apropiados de regulación que garanticen la equidad del proceso.⁹

La corrupción es un fenómeno global, que supone una amenaza latente contra los gobiernos y el estado de derecho. Desvía recursos destinados a propósitos públicos hacia bolsillos privados y distorsiona gravemente las decisiones y el quehacer diario de los miembros del gobierno. La corrupción se suele asociar a quienes compran equipamiento y a los receptores de ayuda para su desarrollo, pero es también una grave lacra entre muchos proveedores e inversores. La prevención de la corrupción es una responsabilidad de todos los estados, las organizaciones no gubernamentales y las compañías privadas. En 2003, 140 países firmaron la Convención de la ONU contra la corrupción, y entró en vigor tras ser ratificada por 30 de sus signatarios. Regula la recuperación y la restitución de los bienes que hayan sido adquiridos corruptamente, pero obviamente el movimiento se demuestra andando, es decir, que los países que firmaron el acuerdo, y sus sistemas legales, apliquen enérgicamente la convención.

En la conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Doha en noviembre de 2001, los ministros reconocieron la necesidad de un acuerdo multilateral sobre la transparencia en las adquisiciones gubernamentales, y acordaron

⁸ Joseph S. Nye, "Corruption and Political Development: A Cost-Benefit Analysis," *The American Political Science Review* 61, no. 2 (Junio 1967): 417-427.

⁹ Ver Yves Mény and Luís de Souza, "Corruption: Political and Public Aspects," in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. Neil J. Smelser and Paul B. Baltes (Oxford: Elsevier, 2001), 2824-30.

que las negociaciones tendrían lugar en Cancún después de la conferencia del 2003 “sobre la base de que hay que tomar una decisión, por consenso explícito, acerca de las modalidades de negociación.” Los países que lo desarrollaron dejaron claro que estas negociaciones no debían limitar la preferencia de los países a contar con proveedores nacionales. En Cancún no se alcanzó ningún acuerdo y el asunto se remitió al Consejo General, que en agosto del 2004 acordó que no era parte integrante del Programa de Trabajo de Doha, y que por tanto no se llevaría a cabo negociación alguna durante las rondas de Doha. Desde esta decisión, el Grupo de Trabajo sobre Transparencia en las Adquisiciones Gubernamentales, formado en la conferencia de Singapur en 1996, ha estado inactivo.

La buena gobernanza implica transparencia en la toma de decisiones y la mínima corrupción posible. Las dos van de la mano pero no son sinónimas. Antes del comienzo de la Comunidad Económica Europea se decía en el norte de Europa que al sur de “la frontera de los olivos,” la línea a partir de la cual crecen los olivos, la aplicación de las reglas y el pago de impuestos se rige por una moral distinta. La corrupción está más arraigada en unas sociedades que en otras. En algunas es bastante normal pagar por los servicios prestados aunque estos formen parte de la tarea normal de quien los lleva a cabo. Estas diferencias se pusieron de manifiesto en el proceso de ampliación de la OTAN y la UE. Poco antes de su entrada en la UE, la Comisión Europea concluyó que la corrupción estaba muy arraigada en Polonia y era un serio problema en Letonia y la República Checa. La admisión de Rumania estuvo a punto de detenerse por las diferencias en la administración de la justicia. Sobornos a los policías, cuyo sueldo es muy bajo, para evitar ser multado es una práctica común en muchos países.

Cualquier institución, gubernamental o no, con gastos substanciales en bienes o servicios es susceptible de sufrir corrupción. Puede que en forma de sobornos en los pagos contractuales, “comisiones,” pagos bajo mano o que no aparecen en las facturas, favores fuera del contrato como viajes de vacaciones u otros servicios, pagos a partidos políticos para alterar la decisión de personas influyentes. La corrupción a gran escala a menudo se produce de manera indirecta, a través de agentes u otros intermediarios para así evitar el contacto directo ente los proveedores y el comprador. No hay límite para la inventiva y las arriesgadas maneras que encuentran los humanos para influir sobre el proceso de adquisición sin infringir la ley directamente. Por esto son necesarias reglas claras acerca de lo que se permite y lo que no, y sobre dónde los altos cargos han de poner el límite de sus contratos con los proveedores.

No hay indicios de que la gente que trabaja en defensa sea más propensa a la corrupción que la que trabaja en otros departamentos del gobierno, pero el presupuesto de defensa es tan grande y tanta gente participa en ella que es común que haya corrupción. La corrupción a pequeña escala parece un problema más típico en la policía que en el sector de la defensa, dado que los policías están más contacto con el público general. Un área en la que los funcionarios y los ciudadanos se encuentran en el sector de

la defensa son los reclutamientos forzosos, dándose como consecuencia casos de corrupción para obtener exenciones de servicio o un destino más atractivo. De manera similar, los responsables de defensa podrían participar en actividades comerciales vendiendo bienes del ejército en beneficio propio. Al contrario que sus colegas en otros departamentos gubernamentales de adquisiciones, el personal de defensa no jugará con la calidad y la durabilidad del equipo, ya que esto es un asunto de vida o muerte para sus compañeros. Además la fiscalización ha sido cuidadosamente regulada, a menudo hasta el más mínimo detalle, y muchos departamentos de defensa cuentan con una oficina especial dentro de su división de adquisiciones para vigilar los procesos de adquisición. Para que estas oficinas puedan trabajar eficazmente, y su personal no reciba presiones que amenacen sus perspectivas profesionales, deben estar en una posición independiente fuera de la cadena de mando.

El problema de la corrupción reside más en la defensa de sus intereses por parte de la industria de defensa, que depende de obtener grandes contratos para subsistir. Tales contratos son escasos y muy distantes en el tiempo, en ocasiones aclamados como “la compra del siglo,” pero siempre son el resultado de un costoso e innovador proceso de investigación y desarrollo. Hay mucho en juego y las campañas de venta son agresivas, tanto a nivel técnico como político. La competencia es especialmente feroz cuando varias ofertas cumplen los requisitos y la decisión se tomará teniendo en cuenta elementos adicionales, entre los que se incluye la política exterior.¹⁰

¿Cómo han de posicionarse los líderes políticos y los parlamentarios en esta batalla por la honradez?. Los parlamentarios y los líderes necesitan recibir tanta información como sea posible darles, pero han de evitar ser influenciados por cualquiera de los concursantes. En el proceso de concesión, todos los potenciales proveedores deben recibir el mismo trato, al menos en principio. Los líderes políticos del departamento deben evitar el contacto directo con sus agentes, pero un ministro o un secretario de estado responsable de la adquisición debe tener permitido visitar una empresa, siempre que visite todas las de los concursantes más serios. Los parlamentarios tienen más libertad para realizar sus contactos, pero no sería inteligente visitar unas instalaciones por su cuenta. Para evitar cualquier procedimiento inapropiado, es mejor organizar visitas de los Comités de Defensa, o al menos que los particulares sea acompañados por un portavoz de defensa perteneciente a otro partido político.

Bajo un sistema de distritos, los parlamentarios defienden los derechos de su electo-

¹⁰ Transparencia Internacional llama la atención sobre el hecho de que más de la mitad de los contratos de defensa se firman sin que se haya llevado a cabo concurso alguno, lo que significa que el comprador no consigue el mejor trato posible. Un concurso mejoraría la transparencia, pero no está claro que detuviera la corrupción. Además varios países apoyan a sus “campeones nacionales” en un proceso de consolidación que se cree necesario para su supervivencia.

rado y de las actividades industriales importantes localizadas en su circunscripción. En los E.E.U.U. esto da como resultado cláusulas adicionales que se adjuntan a las condiciones de asignación de la defensa, siendo en otros casos más discreta la presión. Para resistir esta presión por parte de los lobbies, que siempre está relacionada con la conservación de puestos de trabajo, los ministros y sus consejeros deben llevar a cabo un concienzudo análisis de la calidad y el coste de la solución que prefieran, si tienen la ocasión de convencer al parlamento.

La lucha contra la corrupción ha de enfocarse tanto a nivel individual como organizativo. Se puede influir sobre la moral individual mediante la educación, que debe establecer una escala de valores a una edad temprana. Las organizaciones y las corporaciones deben establecer códigos de conducta y dejar claro qué pueden aceptar de un proveedor: ¿una taza de café, un almuerzo, un regalo de Navidad, o nada?. Se ha logrado un notable progreso gracias a la elaboración de un código de ética policial.¹¹ Debe ser un elemento principal en los currícula de las academias de policía, de modo que cada oficial particular interiorice los juicios de valor. Durante la formación, han de enfrentarse a casos concretos en los que se ha presentado un dilema moral. Un caso interesante es el siguiente: un comisario de policía se compromete a realizar una ampliación de la oficina. Al mismo tiempo, su mujer quiere una cocina nueva. ¿Sería apropiado contar con el mismo contratista para ambos trabajos?. La mayoría de la gente contesta que no, porque habría sospechas acerca del precio que paga por la cocina. Pero un nuevo elemento se introduce en la situación: ambos trabajos han de ser llevados a cabo por un contratista con autorización de seguridad, y desafortunadamente sólo hay uno que posea este certificado en la zona. ¿Te haría esto cambiar de opinión?, y si así fuera ¿qué medidas preventivas se habrían de tomar para evitar cualquier atisbo de conexiones indebidas?. Por supuesto, en circunstancias normales debe haber un procedimiento establecido para optar a realizar los trabajos. El punto de tal enfoque en estos ejemplos es que la mayoría de la gente sólo se da cuenta de la complejidad de estos asuntos cuando se les somete a un proceso de razonamiento lógico sobre los márgenes de la buena y la mala práctica. Este enfoque es también válido para la formación de profesionales de la defensa.

¹¹ Apéndice de Recomendación (2001)10 del Comité de Ministros del Consejo Europeo, adoptado el 19 de septiembre de 2001. En el párrafo 19 del código leemos: “La Policía debe estar lista para proporcionar información objetiva sobre sus actividades al pueblo, sin revelar información confidencial. Se han de establecer unas directrices profesionales para los contactos con los medios de comunicación.” El párrafo 20 dice: “La policía debe contar con medidas eficaces que garanticen su integridad y la correcta actuación del personal de la policía, etc.” El Código no define “integridad” ni menciona la corrupción. Esto se deja a los cuerpos de policía.

Conclusiones

El cambio de la defensa colectiva a las operaciones de apoyo a la paz ha tenido un gran impacto sobre la actitud hacia la defensa y la seguridad. Dos factores actúan de forma positiva: primero, la creciente conexión entre la seguridad interior y la exterior como consecuencia del terrorismo, el crimen organizado y la inmigración ilegal, y, en segundo lugar, el reconocimiento de la necesidad de un mínimo de seguridad antes de que se puedan afrontar con éxito el desarrollo y la reconstrucción. Más problemático es el carácter inherentemente selectivo de los procesos nacionales de toma de decisiones sobre la participación en misiones de paz. Como resultado del bajo nivel de preparación para operaciones arriesgadas, actualmente no hay suficientes tropas disponibles para la Fuerza Internacional de Apoyo a la Seguridad (ISAF) en Afganistán. Aún peor, las variables condiciones bajo las que se destinan tropas hacen de la “gestión de las restricciones” un continuo quebradero de cabeza para los mandos. Aunque no es obligatorio para todos los miembros de la OTAN o de la UE participar en cada operación, sería necesario el planeamiento de algún escenario para estar preparado para reaccionar rápidamente ante una crisis. El tratado de Lisboa podría hacer esto por parte de la UE, y tras la cumbre de la OTAN celebrada en Bucarest, podría estar surgiendo un nuevo concepto estratégico de la Alianza bajo la nueva administración de E.E.U.U. A nivel nacional, las decisiones sobre la participación en una operación requerirán una preparación más cuidadosa del pueblo y los parlamentos. Se solicitará información adecuada e informes de los comités parlamentarios importantes. A este respecto, muchos países europeos todavía tienen mucho camino por delante. La mayoría de ellos tienen los procedimientos adecuados para los procesos presupuestarios y legislativos, pero muchos parlamentos no participan en decisiones políticas. Así, el proporcionar información adecuada por medio de informes y reuniones informativas será esencial para preparar a la opinión pública ante la posibilidad de que la mayoría de las misiones sean más largas y más costosas en vidas humanas y recursos de lo previsto.

Finalmente, la comunidad internacional tendrá que mejorar la coordinación de la multitud de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales involucradas en la gestión de las crisis. El modo en que lo hacemos actualmente no es el más efectivo, y está sujeto a críticas por malgasto de recursos. Tanto la OTAN como la UE deben de actualizar sus conceptos estratégicos, que datan respectivamente de 1999 y 2003. La UE dispone de algunos conceptos para la Reforma del Sector de la Seguridad, pero no así la OTAN ni la ONU. Las lecciones de Irak y de Afganistán son que desde el mismo comienzo del planeamiento de una operación militar hay que estar listos para las fases subsiguientes de estabilización postconflicto, reconstrucción, desarrollo y reforma del

sector de la seguridad.¹² Estas no se han de ver como acciones consecutivas, sino integradas en una primera propuesta detallada desde el principio. De otro modo nuestros esfuerzos están condenados a causar solamente efectos pasajeros, tras los cuales la crisis surgirá de nuevo. Este amplio enfoque debe reflejarse en el trabajo de nuestros gobiernos y parlamentos, aunando las líneas de trabajo referentes a la seguridad militar y policial, justicia, reconstrucción y desarrollo. Así tendríamos una oportunidad de mostrar un apoyo continuo a nuestros organismos de defensa.

¹² Otra noción que se está poniendo en boga es la de las tres D's: "Defensa, Diplomacia y Desarrollo," que necesita una pequeña explicación. En este contexto "Defensa" expresa el papel de las fuerzas armadas en la fase de conflicto, y "Diplomacia" se refiere a la más amplia área de las negociaciones, la estabilización y sentar los pilares para una buena gobernanza. Los lectores interesados pueden encontrar más detalles en Robbert Gabriëlese, "A 3D Approach to Security and Development," *Connections: The Quarterly Journal* 6, n.º.2 (Verano 2007): 67-73.

Acerca de los Autores

Hari Bucur-Marcu

El Doctor Hari Bucur-Marcu es Asesor Académico en el Centro de Estudios de la OTAN en Bucarest, Rumanía, y consejero en el Ministerio Rumano de Asuntos Exteriores. A lo largo de sus 30 años de carrera militar ha ocupado puestos en planeamiento de la defensa y en la OTAN, o relacionados con esta organización. Durante los últimos cinco años, el Doctor Hari Bucur-Marcu se ha implicado en tareas de enseñanza y formación sobre materias relativas a la defensa y a la seguridad, así como en estudios relacionados con el fortalecimiento institucional de la defensa.

Philipp Fluri

El Dr. Philipp Fluri es Subdirector del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) y Director Ejecutivo del DCAF en Bruselas. Se incorporó al Departamento Suizo de Defensa en 1991 como experto en seguridad internacional, y ocupó cargos en el Estado Mayor General y en la Secretaría General de Política de Defensa. Sirvió como experto en Democratización y Derechos Humanos en la OSCE AG de Chechenia en 1995/6 y como Representante en Funciones del Presidente en Ejercicio de la OSCE en Karabak, en 1996. En 1998 fue ascendido a Coordinador de Relaciones Cívico-Militares de la Secretaría General de Política de Defensa y Seguridad.

Gerd Frorath

Gerd Frorath es Capitán de Navío retirado de la Marina Alemana y asesor independiente sobre asuntos que vinculan la seguridad y la economía. A lo largo de sus 40 años de distinguida carrera, el Capitán de Navío Gerd Frorath ha ocupado diversos puestos de alto nivel, como Jefe de la Sección del Presupuesto Militar, Asesor Financiero del Jefe de las Fuerzas Armadas, y Jefe del Centro de Contabilidad de Costos, Análisis y Finanzas del Bundeswehr. Ha ocupado varios puestos en la OTAN e internacionales, tanto en operaciones como en el sector financiero y auditor. Su larga experiencia le permite cooperar muy eficazmente en actividades internacionales, principalmente en la antigua Unión Soviética, el sureste de Europa y África.

Anthony Lawrence

Anthony Lawrence es investigador superior en el Centro Internacional de Estudios de la Defensa en Tallin, Estonia, y miembro de la Dirección del Curso de Estudios de Mandos Superiores en la Escuela de Defensa del Báltico en Tartu, Estonia. Previamente, a lo largo de su carrera Tony trabajó para el Ministerio de Defensa del Reino Unido en los departamentos de adquisiciones, política y planes, y sirvió como asesor en el departamento de adquisiciones del Ministerio de Defensa de Estonia.

Willem F. van Eekelen

Williem F. van Eekelen comenzó su carrera como miembro del Servicio Exterior de los Países Bajos. Fue elegido para el Parlamento en 1977 y sirvió como Secretario de Estado de Defensa, para Asuntos Europeos y como Ministro de Defensa. Fue Secretario General de la Unión Europea Occidental (1989-1994) y posteriormente senador en el Parlamento de los Países Bajos durante 8 años. Es miembro de la junta de gobierno del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI), del Centro de Estudios de la Seguridad en Europa (CESS), de la junta asesora del DCAF y de la Comisión Asesora de los Países Bajos sobre la integración en Europa.

Valeri Ratchev

Valeri Ratchev es diplomático y coronel retirado del Ejército. Es un reconocido experto en seguridad nacional e internacional, transformación de la defensa y planeamiento de la fuerza, relaciones cívico-militares y gestión de crisis. Ha publicado y conferenciado sobre esos temas en Bulgaria, Europa y los Estados Unidos. El Embajador Ratchev ha participado en varios programas internacionales en Ucrania, Moldavia, Armenia, Indonesia, Nepal y otros países. Sus trabajos más recientes se centran en el uso de escenarios para los desarrollos de la defensa a largo plazo, la presentación de planes basados en las capacidades, y el diseño de una estructura "integrada" del Ministerio de Defensa.

Todor Tagarev

El Dr. Todor Tagarev es Investigador Superior en la Academia de Ciencias de Bulgaria y Director de Programas en su Centro de Investigación para la Seguridad Nacional y la Defensa. Es también *Senior Fellow* asociado para la gestión de la defensa en DCAF, y asesor del Ministerio de Defensa y del Estado Mayor ucraniano. Anteriormente sirvió como director de planeamiento de la defensa y política de armamento en el Ministerio de Defensa de Bulgaria, y presidió el Departamento de Gestión de la Fuerza y la Defensa en la Escuela "G.S. Rakovski" de Defensa y Estado Mayor de Sofía. El Dr. Tagarev es Editor Jefe de *Information & Security: An International Journal*, <http://infosec.procon.bg>.

Jack Treddenick

El Dr. Jack Treddenick es Presidente de Alcance y Proyectos Especiales, y profesor de Economía de la Defensa en el Centro Europeo de Estudios sobre Seguridad "George C. Marshall" de Garmisch-Partenkirchen, Alemania. Previamente pasó muchos años en el Departamento de Política y Economía del Real Colegio Militar de Canadá. Ha sido profesor invitado de Estudios de la Defensa en la Universidad de Aberdeen, Escocia, y Asesor del Profesorado en el NATO Defence College de Roma. Las actuales investigaciones y escritos del Dr. Treddenick se centran en el área de la economía de la defensa y la seguridad internacional, con especial énfasis en las áreas de la gestión de la defensa, transformación de la defensa y operaciones de estabilización.

Reservados todos los derechos. Nada de esta publicación se puede reproducir, almacenar en un sistema de recuperación, o transmitir, de cualquier modo o por cualquier medio, electrónico, mecánico, fotocopia, grabación, o de cualquier otra manera, sin previo permiso del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Esta publicación se divulga bajo la condición de que no lo será por vía comercial o de otro modo, prestada, vendida, alquilada, o divulgada de cualquier otra forma sin el previo consentimiento del editor, en cualquier forma de encuadernación o cubierta distinta de la que se ha publicado, y sin imponer una condición similar que incluya que esta condición se imponga al siguiente editor.

Hari Bucur-Marcu, Philipp Fluri, Todor Tagarev, eds., *Gestión de la Defensa: Una Introducción* (Ginebra: Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2013). – 218 pag., 25 figuras, 1 tabla.

Nº 1.ES de la Serie sobre Gestión de la Seguridad y la Defensa

Versión original: Inglés, Ginebra, 2009

Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces
< www.dcaf.ch >
P.O.Box 1360, CH-1211 Geneva 1, Switzerland

Procon Ltd., Sofia
<www.procon.bg>
E-mail: office@procon.bg

Diseño de cubierta: Hristo Bliznashki
Traducción: General (Ret) Jaime Lahoz Serrano

Impreso en 1 000 copias

Formato: 6.25 x 9

ISBN 978-92-9222-257-4



El Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF) es una de las instituciones más destacadas del mundo en las áreas de Reforma de Seguridad (SSR) y del Sector de la Gobernanza de la Seguridad (SSG).

DCAF proporciona sobre el terreno asesoramiento y asistencia práctica, desarrolla y promueve normas democráticas a nivel internacional y nacional, difunde buenas prácticas y procura recomendaciones sobre políticas que garanticen una gobernanza democrática eficaz del sector de la seguridad.

DCAF incluye entre sus asociados a gobiernos, parlamentos, miembros de la sociedad civil, organizaciones internacionales y un vasto abanico de actores del sector de la seguridad como la policía, el poder judicial, agencias de inteligencia, los servicios de seguridad fronteriza y los militares.

www.dcaf.ch



El Centro de Estudios de la OTAN, basado en Bucarest (Rumania) es un centro independiente de investigación, formación y conocimiento sobre asuntos relacionados con la OTAN y está establecido en el marco académico de la Escuela Nacional de estudios políticos y Administración Pública. El Centro contribuye al establecimiento de una comunidad de seguridad en el terreno a través de la recopilación y diseminación de información, programas educativos de formación, investigación, asesoría y defensa.



ProCon es una pequeña, empresa basada en el conocimiento, que desarrolla el ámbito entre la ciencia avanzada, el desarrollo tecnológico y el constante cambio en los requisitos de gobiernos y empresas, involucrados principalmente en problemas de seguridad y defensa. ProCon publica libros, folletos y estudios monográficos, en inglés y búlgaro, sobre tecnologías y política de seguridad. Su principal publicación es “Información y Seguridad: Un Periódico Internacional”.

www.procon.bg

ISBN 978-92-9222-257-4



9 789292 222574