

Capítulo 5:

La Organización del Sistema

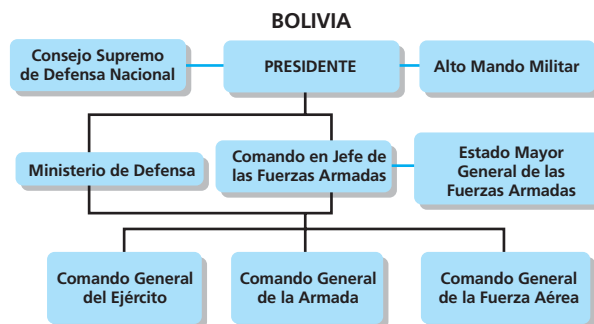


Estructura del Sistema de Defensa

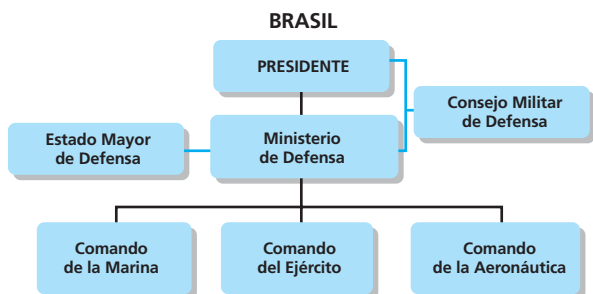


Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554 - 05/05/1988) y Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional (Decreto N° 727/2006 - 13/06/2006).

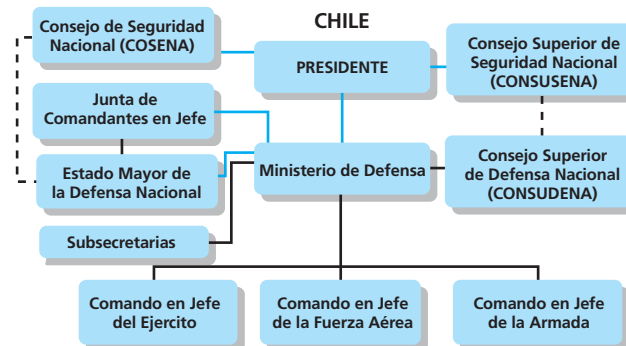
— Relación funcional de asesoramiento y asistencia
— Relación de mando



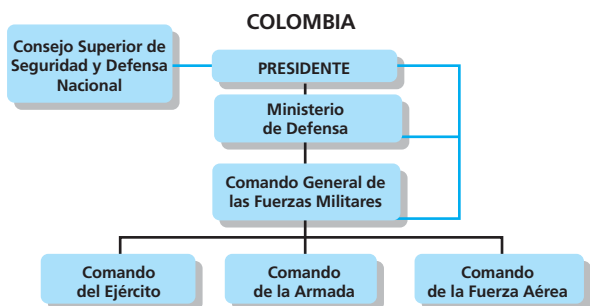
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 1.405 - 30/12/1992).



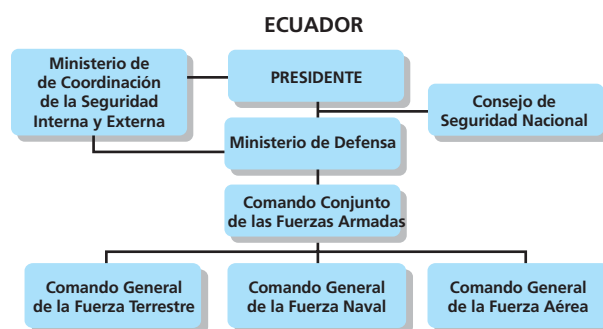
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Brasil, Ley sobre las Normas Generales para la Organización, Preparación y Empleo de las Fuerzas Armadas, para establecer Nuevas Atribuciones Subsidiarias (Ley Complementaria N° 117 - 02/09/2004; modifica la Ley Complementaria N° 97 de 1999) y Estructura Regimental del Ministerio de Defensa (Decreto N° 6.223 - 04/10/2007).



Fuente: Elaboración propia en base al Libro de la Defensa Nacional (2002).



Fuente: Elaboración propia en base al Decreto por el cual se modifica parcialmente la Estructura del Ministerio de Defensa Nacional (N° 3.123 - 17/08/2007) y Decreto por el cual se fusionan el Consejo Nacional de Seguridad, el Consejo Superior de la Defensa Nacional y la Comisión creada por el Decreto N° 813 de 1983 (N° 2.134 - 31/12/1992).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (N° 74 - 19/01/2007) y Política de la Defensa Nacional (2006).

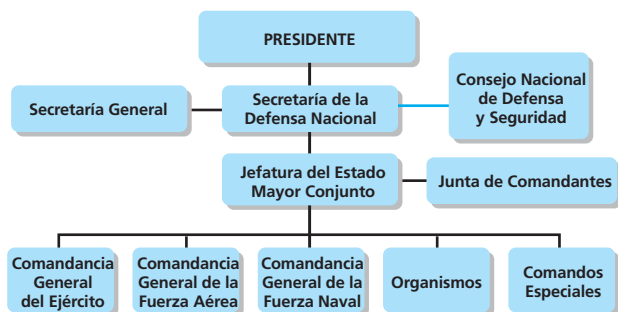


Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de El Salvador, Ley Orgánica de la Fuerza Armada (DL N° 353, 09/07/1998) y Ley de Defensa Nacional (DL N° 948 - 03/10/2002).



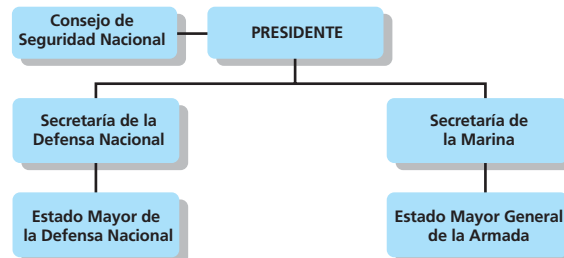
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto N° 18-2008 - 15/04/2008) y Libro de la Defensa Nacional (2003).

HONDURAS



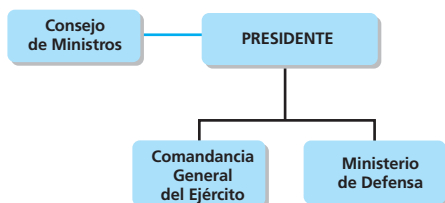
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 39-2001 - 29/10/2001) y Libro Blanco de la Defensa Nacional (2005).

MÉXICO



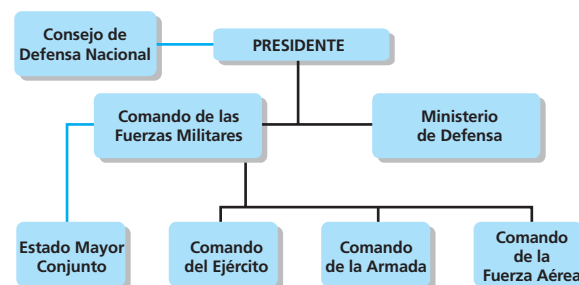
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución Política, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 29/12/1976. Última Reforma: DOF 01/10/2007), Ley Orgánica de la Marina de México (DOF 30/12/2002), Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (DOF 26/12/1986. Última Reforma: DOF 23/01/1998) y Ley de Seguridad Nacional (DOF 31/01/2005. Última Reforma: DOF 26/12/2005).

NICARAGUA



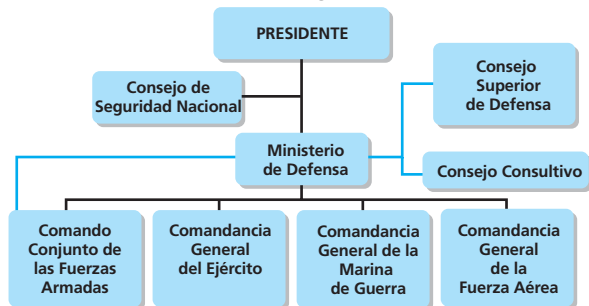
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Organización, Competencia y Procedimientos del Poder Ejecutivo (N° 290 - 03/06/1998. Última Reforma: Ley N° 612 - 29/01/2007).

PARAGUAY



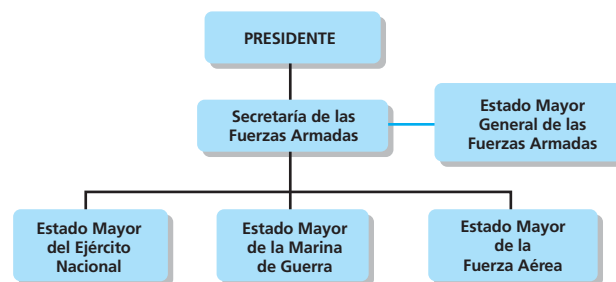
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Paraguay, Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna (N° 1.337 - 14/04/1999) y Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación (N° 74 - 20/11/1991. Última Reforma: Ley N° 244 - 21/12/1993).

PERÚ



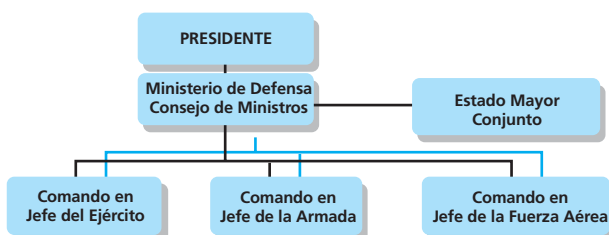
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley que establece la Naturaleza Jurídica, Función, Competencias y Estructura Orgánica Básica de Ministerio de Defensa (N° 29.075 - 01/08/2007) y Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (N° 28.478 - 23/03/2005).

REPÚBLICA DOMINICANA



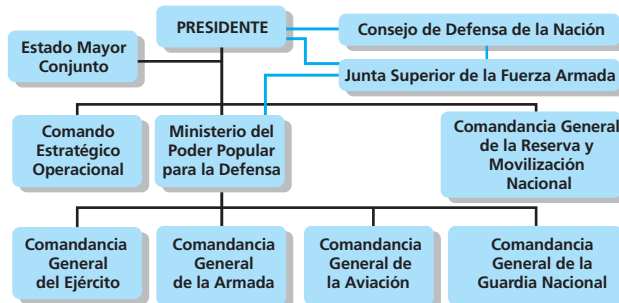
Fuente: Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 873 - 08/08/1978).

URUGUAY



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de la República de Uruguay y Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 14.157 - 05/03/1974; modificado por la Ley N° 15.808 - 07/04/1986).

VENEZUELA



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (GO N° 37.594 - 18/12/2002).



Documento de análisis:

Los avances en el sector defensa

Jaime García Covarrubias*

■ Los grandes cambios en el mundo, y la transición de gobiernos militares a regímenes democráticos en los países de la región, producidos a fin del siglo pasado, fueron el desencadenante de los cambios impulsados en el sector de defensa.

La disposición a asumir los cambios políticos y estratégicos necesarios se expresa en las reuniones de Ministros de Defensa, que comienzan en 1995 en Williamsburg y continúan hasta la actualidad. En ellas, se establece la importancia de los ministerios de defensa en la conducción del sector, la necesidad de definir adecuadamente la seguridad y la defensa, la importancia de los libros blancos de la defensa, los nuevos roles de las Fuerzas Armadas, los aspectos económicos de la defensa, y la cooperación y operaciones de paz.

La definición de esta agenda convergió y profundizó la situación preexistente: la subordinación efectiva de las Fuerzas Armadas al control civil, y los procesos de modernización institucionales.

Balance de la región

Este cuadro general requiere, no obstante, precisiones, ya que no existe una única realidad en materia de defensa en la región.

Un balance de lo ocurrido en los últimos tiempos debe tomar en consideración no sólo los avances, retrocesos o estancamientos que se hayan producido, sino también el escenario político de cada país (que representa la variable más influyente en el proceso aquí analizado). A continuación, revisaremos la situación de la región, comenzando por los países del Cono Sur.

■ La disposición a asumir los cambios políticos y estratégicos se expresa en las reuniones de Ministros de Defensa que comienzan en 1995.

*Profesor en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa (CHDS). El análisis representa una posición personal y no involucra a dicha institución.

Argentina se encuentra comprometida en un ingente proceso de reforma militar. Dicho proceso se centra en aspectos organizacionales que incluyen infraestructura, asuntos educacionales, la creciente participación en operaciones de paz, un énfasis en temas presupuestarios, y la concreción de una efectiva desvinculación de los actuales integrantes de las Fuerzas Armadas, con su pasado reciente. El proceso argentino tiene como base inicial la publicación de su libro de la defensa en 1999, y la ley que eliminó el servicio militar obligatorio en 1994¹. No puede aún evaluarse si este proceso de reforma militar obedece a una planificación integral, o si se trata de diferentes medidas específicas que no se articulan necesariamente en un proceso de transformación, modernización o adaptación. Empero, hay que considerar que recientemente Argentina ha aumentado su presupuesto de defensa, y que además el Ejército ha presentado una nueva doctrina militar llamada la "guerra por los recursos".²

Brasil, por su parte, ha centrado su accionar en la creación de un Ministerio de Defensa integrado, que reemplazó a la anterior administración de la defensa, basada en ministerios independientes por cada rama. Asimismo, en 2005 aprobó una nueva política de defensa nacional. Este país no ha difundido a la fecha ningún documento anunciando procesos de reforma en las Fuerzas Armadas. En el último tiempo, el debate político nacional se ha centrado en los desafíos de la violencia organizada, expresada en rebeliones en las cárceles, y en ataques sangrientos a policías y transportes públicos. En este contexto, la función de las Fuerzas Armadas en el orden interno despertó demandas populares para que asuman tareas auxiliares de policía. En el final de 2006 y principios de 2007, los paros en los servicios de transporte aéreo revelaron el grado de insuficiente inversión en el control del espacio aéreo brasileño, así como las cuestiones acerca de la efectividad de la Fuerza Aérea en su responsabilidad en el manejo y en la supervisión del sistema de aviación civil. En el frente externo, continúa la rotación programada de tropas para MINUSTAH. Sin embargo, han comenzado a surgir dudas, entre militares y especialistas, acerca de la viabilidad de los propósitos de reconstrucción institucional y económica en Haití, incluyendo la pregunta de hasta cuándo las tropas permanecerán en la isla. Esta discusión también se ha observado en sectores políticos en Argentina y en Chile.

Chile ha publicado desde 1990 a la fecha dos libros de la defensa (1997-2002), y comienza los estudios para un tercero. Este país ha llevado a cabo un importante proceso de racionalización de la defensa, acompañado con renovación de equipamiento bélico. También ha encaminado el servicio militar obligatorio hacia un programa que, mientras se mantiene obligatorio en la inscripción, avanza hacia una mayor voluntariedad. El proceso chileno en la defensa ha sido de doble vía: los cambios que envuelven aspectos políticos y estratégicos se han producido de "arriba hacia abajo", mientras que los cambios específicos de modernización institucional se han desarrollado desde "abajo hacia arriba"³. Chile es el clásico mode-

■ No existe una única realidad en materia de defensa en la región.

1 Argentina y Uruguay son los únicos países del cono sur que tienen fuerzas militares totalmente profesionales.

2 Este desafío estratégico no es nuevo y se analizó muy intensamente en los años noventa. Por ejemplo, en los seminarios de Ceppro (Paraguay) fue materia de muchos análisis. De este autor, por ejemplo, "Las contradicciones estratégicas", *Archivos del Presente*, N° 20, Buenos Aires, abril-junio de 2000.

3 Desde 1990 la elaboración del libro de defensa fue dirigida y coordinada desde el Ministerio de Defensa Nacional. Así también la reforma del servicio militar, la metodología estandarizada de medición de gastos entre Chile y Argentina, y otras medidas. Los procesos de modernización institucional nacieron desde las propias instituciones, y se plasmaron en los planes Tridente (Armada), Alcázar (Ejército) y FACH (Fuerza Aérea 2000).



lo en el cual existe un Ministro de Defensa sin que exista un Ministerio, anomalía que busca ser corregida en el proyecto de Ley del Ministerio de Defensa Nacional actualmente en trámite, que también concurrirá a que Chile posea una organización conjunta.

Paraguay y Uruguay no han llevado a cabo reformas sustanciales en el área de defensa. Por ejemplo, el trámite de las leyes de organización de la defensa y de las Fuerzas Armadas que se elaboraron en Paraguay a fines de los años noventa, fue suspendido hace años. Un aspecto básico que seguramente surgirá en algún momento, a la hora de nuevas definiciones, es el referido a la inclusión del Ministro de Defensa en la cadena de mando, ya que actualmente se ubica en el mismo nivel de autoridad que el Comandante de las fuerzas militares.

Desde su asunción, el Gobierno uruguayo comenzó a organizar seminarios para analizar los asuntos del campo de la seguridad y la defensa, mientras encaraba una revisión integral del sistema de defensa nacional. Actualmente, el centro de gravedad es la participación en operaciones internacionales de paz. Al observar la coyuntura del país, se aprecia que la agenda política histórica (casos de violaciones a los derechos humanos durante la década de los setenta) se ha progresivamente impuesto sobre aquella que tiene que ver con los aspectos netamente castrenses. Este proceso merece ser observado en el futuro, en particular, si se produce una separación de estas dos agendas, centrándose en los cambios estructurales de las Fuerzas Armadas.

En tanto, Perú y Bolivia presentan un escenario complejo. En Bolivia, los pensamientos vertidos antes de asumir su cargo por algunos actuales miembros del Gobierno, permiten pensar que existe un real diagnóstico de la situación de la seguridad, defensa y de las Fuerzas Armadas⁴, aunque cabe pensar en las posibilidades de reforma en el presente momento. Entre los problemas más importantes que se han detectado figuran los referidos al desarrollo institucional, diseño estratégico y doctrina, y la débil capacidad de conducción política ligada al desinterés de los partidos políticos por estos temas.

Perú estrenó su Libro de la Defensa en 2005, y a partir de allí pareció desarrollar un impulso decidido en términos de modernización. Entre los hechos más relevantes de ese período se cuenta una iniciativa de reforma de la justicia militar, y la creación del Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional (ley que entró en vigencia el 1 de enero de 2005, y que determina que los recursos de dicho Fondo deben destinarse a la adquisición, mantenimiento y renovación de equipos).

El gobierno del Presidente García presentó, al asumir, un plan a noventa días para realizar un reordenamiento administrativo de la defensa. Se crearon en este marco, comisiones que incluían los temas reforma de justicia militar y de ascensos. Se ha trabajado también en una redefinición de prioridades, con expresión presupuestaria, enfatizando básicamente los temas de mantenimiento y entrenamiento. Se ha trabajado y sancionado una ley referida al Ministerio de Defensa. Sin embargo, tanto en la reforma de la justicia militar como en la de ascensos no ha habido resultados concretos.

■ Un tema principal para el análisis de las reformas es la posición del Ministerio en el sistema de defensa.

⁴ Ver por ejemplo la anterior edición del *Atlas Comparativo de la Defensa*. RESDAL, Buenos Aires, 2005, págs. 117-123.

Un tercer grupo de países tiene aspectos en común. Desde una perspectiva geoestratégica son países andinos; desde el punto de vista de la historia política, sus gobiernos militares no estuvieron necesariamente centrados en la lógica de la guerra fría. Este es el caso de Ecuador, Colombia y Venezuela. En Ecuador, una idea central ha sido la de colocar el acento en la vinculación entre los Ministerios de Gobierno, Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, para articular los tres componentes de la seguridad (seguridad pública, política exterior y política de defensa).

Colombia es el caso especial de la región, pues es el único país en guerra. El Presidente Uribe ha recuperado el concepto de Seguridad Democrática⁵. En este contexto, existe plena convicción de que el conflicto no se soluciona solamente con el uso del instrumento militar. Por ello, se está adoptando una estrategia más integral. En lo militar, se ha continuado con una fuerte embestida contra la guerrilla. En una dimensión más política, el foco ha estado colocado en considerar la solución militar sólo como parte de la solución del conflicto, en la cual deben operar, también, otras agencias del Estado. Por cierto, el conflicto colombiano es complejo y difícil de predecir, pues el narcotráfico produce un efecto multiplicador en la acción de la guerrilla. Sin embargo, importantes bajas de las FARC en el último tiempo, permiten buenos augurios.

El futuro del sector defensa en Venezuela se inscribe en el proyecto político del Presidente Hugo Chávez. El planteamiento de las hipótesis de guerra se expresa en la confrontación bélica en dos planos: en primer lugar, con los Estados Unidos (caracterizado como el enemigo estratégico a derrotar); en segundo lugar, contra los aliados de Estados Unidos. Con esta concepción geopolítica y estratégica, se ha desarrollado un proceso de nueva institucionalización de las Fuerzas Armadas: cambios en la conducción del estamento militar, y en la estructura organizativa de las Fuerzas Armadas; cambios conceptuales en el sistema educativo militar; creación de una nueva doctrina de empleo militar; y adquisición de sistemas de armas que responden a la concepción político-ideológica, y a la situación geopolítica descrita.

Los temas de la defensa, en la subregión centroamericana, transitan desde lo militar a lo político. A partir del fin de la guerra fría, se consolidaron los avances reflejados en los Acuerdos de Esquipulas (mediados de los '80), que permitieron posteriormente el fin de los conflictos armados internos. Entonces se inicia un proceso de desmilitarización progresiva de las instituciones de seguridad y defensa, el cual no ha avanzado según las transformaciones y desafíos que internacionalmente se perciben. Las nuevas amenazas, preocupaciones y muy particularmente los temas referidos a las pandillas o "maras", han complicado en los últimos tiempos la separación de los temas de seguridad y defensa. En este entorno, Guatemala ha asumido un rol activo en la organización de seminarios de seguridad y defensa. Nicaragua, por su parte, mantiene al Ministerio de Defensa fuera de la línea de mando.

Entretanto, en México, las Fuerzas Armadas refrendaron en 2006 una posición institucional de respeto al poder legalmente constituido. Ello quedó de manifiesto en la posición asumida ante el eventual empate electoral, cuando evitaron cualquier expresión pública, limitando su papel a lo solicitado por el Instituto Federal

■ Diseños modernos para las Fuerzas Armadas implican definir procesos de adaptación, modernización o transformación.

⁵ Este concepto nació en los años ochenta, en el seno de la Comisión Sudamericana de Paz. El 10 de Junio de 1988 esta comisión, reunida en pleno en Montevideo, dio a conocer la declaración de principios de la Seguridad Democrática Regional. Ver SOMAVIA, Juan e INSULZA, José Miguel (comps.), *Seguridad Democrática Regional, Una Concepción Alternativa*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.



Electoral (resguardar la documentación electoral). El esquema que sustenta el funcionamiento orgánico se mantiene; es decir, persiste la existencia de un Secretario de Defensa y otro de Marina. La discusión legislativa se ha orientado mayormente al análisis de la posibilidad de unificar las policías preventivas y a la discusión acerca de la decisión del Poder Ejecutivo de hacer intervenir a las Fuerzas Armadas en el combate al narcotráfico. A partir de diciembre del 2006, se inició una guerra coordinada contra el narcotráfico. El Presidente dispuso que la Policía investigadora, la Procuraduría Federal, los Gobiernos de los estados (y con ello las policías preventivas), actúen complementariamente en este esfuerzo. Los resultados a la fecha indican que ha servido para dismantelar operaciones de narcotráfico y obtener un mapa más detallado de los flujos de la droga hacia Estados Unidos. Todo esto ha significado una mayor eficacia en la persecución de estas bandas, por parte de las Procuradurías y Policías estatales, en una operación sin precedentes, en la cual las Fuerzas Armadas mexicanas continúan encabezando la acción.

En la zona del Caribe, se mantiene como caso presente la situación de Haití. Como es sabido, varias Fuerzas Armadas y otras instituciones de países de la región están involucrados en dicha operación. Estos países ven su participación en este tipo de operaciones como un posicionamiento de su política exterior, más allá de una conducta puramente humanitaria. Este año será, seguramente, de definiciones acerca del futuro de esta operación.

El análisis hacia el futuro

Concluyendo, el panorama muestra que la contingencia política y la inestabilidad influyen negativamente para que se desarrolle un proceso planeado en el sector defensa.

Los principales temas que en este sentido se observan para el análisis futuro son:

- Las tendencias a que los Ministerios de Defensa estén en la línea de mando. Asimismo, el tema de cómo organizar una estructura ministerial adecuada, que permita la conducción integral del sector.
- La homogeneización de los procesos de economía libre del país con la administración económica de las Fuerzas Armadas. Por cierto, esto se refiere a los países que adopten estos procesos económicos. Ello va de la mano de la definición de sistemas de presupuestación y control eficientes y realistas.
- El trabajo en diseños modernos para las Fuerzas Armadas. Esto implica definir procesos de adaptación, modernización o transformación de las mismas.
- La revisión de los procesos educativos de las Fuerzas Armadas, ajustándolos a las necesidades de un siglo con mucho énfasis tecnológico.
- La necesidad de ligar la política de defensa con la política exterior del país.
- El surgimiento de nuevos libros de la defensa
- El énfasis en la participación en operaciones humanitarias.
- La posición respecto al empleo de las Fuerzas Armadas en la lucha contra-terrorista.
- El desarrollo del Plan "Consolidación" en Colombia y el de "Defensa Integral" en Venezuela.

■ Los procesos educativos pueden ser revisados a la luz del actual énfasis en el campo tecnológico.