

Capítulo 5:

# La organización del sistema



**Estructura del sistema de defensa**

— Relación funcional de asesoramiento y asistencia  
 — Relación de mando



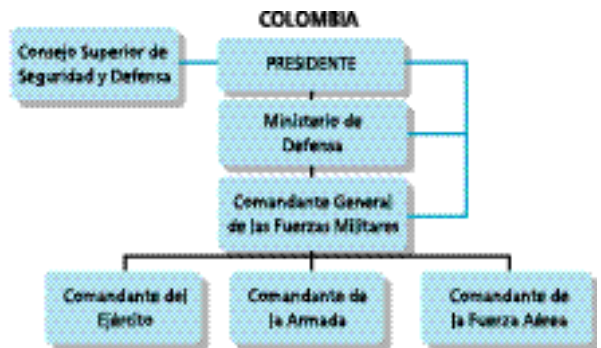
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554 - 13/04/88) y Libro Blanco de la Defensa Nacional (01/03/99).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de las Fuerzas de la Nación N° 1.485 - 30/12/92.



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Brasil; la Estructura Regimental de Ministerio de Defensa (Decreto N° 5.281 - 02/04/01); y la Ley sobre las normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias (do Complementar N° 117 - 02/06/01; modifica la Ley N° 97 de 1996).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley sobre organización y fundamento de la seguridad y la defensa nacional N° 684 - 13/04/01.



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



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Seguridad Nacional (N° 275 - 09/01/79), la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (N° 109 - 28/09/90), la Política de la Defensa Nacional del Ecuador (01/12/01) y la Constitución Política de Ecuador.



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Fuerza Armada (N° 353 - 09/07/90) y la Constitución de El Salvador.



Fuente: Elaboración propia en base al Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala (01/11/03).

**HONDURAS**



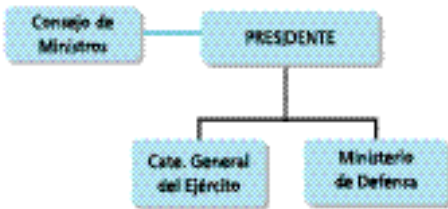
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Constitutiva de las Fuerzas Armadas (Decreto N° 39-2001) y la Constitución de Honduras.

**MÉXICO**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (28ma reforma 21/05/03), la Ley Orgánica de la Marina de México (27/11/02) y la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanas (última reforma 23/01/98).

**NICARAGUA**



Fuente: Elaboración propia en base al libro de la Defensa Nacional de Nicaragua, 2005.

**PARAGUAY**



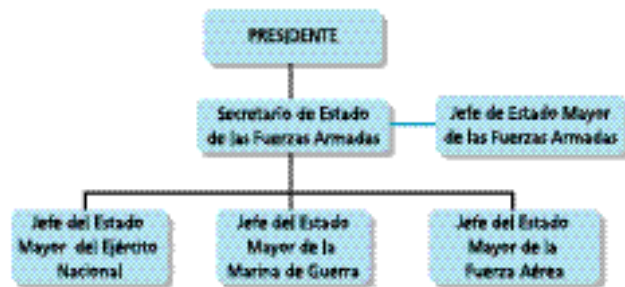
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Paraguay, la Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna (N° 1.337/97 - 05/09/98), la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación (N° 2491 - 13/11/91, Última modificación: 21/12/93 por la Ley N° 266/93), y la Política de Defensa Nacional, 1999.

**PERÚ**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley del Ministerio de Defensa (N° 27.890 - 11/10/2002).

**REPÚBLICA DOMINICANA**



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de la República Dominicana, y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas de la República Dominicana (N° 873 - 1995).

**URUGUAY**



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Marina (N° 10.808-1996), la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Decreto-Ley N° 14.153-1976, modificada por Ley N° 15.828-1996), la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (N° 14.747-1977), la Ley del Ejército Nacional (N° 15.688-1996), la Constitución de Uruguay y el documento Bases para una Política de Defensa Nacional (1999).

**VENEZUELA**



Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Venezuela y a la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (1995).



## Documento de análisis:

# La organización de la defensa

**Gabriel Aguilera\***

Los sistemas de defensa tienen todos ellos el objetivo general de crear la estructura necesaria para implementar las decisiones necesarias para conducir la defensa de un país. Tienen a su cargo conducir los subsistemas que lo forman para obtener el mejor nivel de defensa nacional, de acuerdo a la realidad de cada nación.

Un análisis de sistemas usualmente refiere a determinar los objetivos y límites del mismo, caracterizar su estructura y funcionamiento, darle seguimiento a las funciones que permiten alcanzar los objetivos propuestos y evaluar los resultados. Las dimensiones del análisis suelen distinguir entre el concepto, una perspectiva general del sistema identificando sus componentes básicos, sus interrelaciones y las relaciones hacia fuera del sistema, el análisis funcional, que se detiene en las dinámicas al interior del sistema, sus procesos de entrada y salida y el análisis de las condiciones y limitaciones que pueden afectar que el sistema en cuestión alcance sus objetivos.

El material contenido en esta sección proporciona los datos necesarios para conocer el concepto e introducir al análisis funcional. Igualmente es posible construir prototipos de esos sistemas. Comparando la información de este apartado se puede intentar así diseñar un modelo que intente uniformar la presentación del sistema.

Un punto de vista adicional en el estudio de este tema, se refiere a los ele-

Los sistemas de defensa tienen todos ellos el objetivo general de crear la estructura necesaria para implementar las decisiones necesarias para conducir la defensa de un país.

\*Unidad para la Promoción de la Democracia, OEA (Guatemala)

mentos que contenga para considerar la relación civil-militar y la sujeción militar a la autoridad civil constitucional, dependiendo de la forma en que, dentro del sistema, se interrelacionan las autoridades civiles de gobierno y las instituciones militares.

En el pensamiento sistémico, el sistema central sería la defensa y los subsistemas que lo componen la titularidad del organismo ejecutivo, el nivel ministerial, el de asesoría, el de jefatura de las Fuerzas Armadas o del Estado Mayor y las comandancias de las armas.

En cuanto al concepto el modelo central es el mismo en todos los casos estudiados: la autoridad superior reside en el Presidente de la República (o el presidente del consejo de estado en su caso) y de allí se encamina hacia el Ministro de la Defensa o su equivalente. De donde a su vez sigue hacia los comandos de las armas.

Las variaciones del modelo tienen que ver primero con los entes asesores. La mayoría de los casos cuentan con ellos a nivel de la Presidencia, la composición de esos consejos o comités varían, pero usualmente lo integran los ministros del gabinete de seguridad y autoridades relacionadas. En uno de los casos, paralelo a la Presidencia se da una instancia que por las funciones que le atribuye la Constitución, deja en los hechos de ser asesora estrictamente. Se trata de un caso único.

Ahora, en una segunda variación encontramos asesorías a nivel del Ministro de la Defensa. En dos casos se trata de entes específicos y en otros se trata del mismo que se ubica al nivel presidencial. En una situación los viceministros de las armas se ubican colectivamente a ese nivel.

Después de los niveles de Presidencia y Ministerio, el tercer elemento del sistema se encuentra en los Estados Mayores o sus equivalentes.

Su ubicación en el escalón jerárquico puede ser igualmente el tercero, o estar colocado en el mismo nivel del ministro. Sin embargo, en uno de los casos ese nivel no se contempla.

Un cuarto elemento dice la forma de participación de las armas, usualmente representadas por su comandante. Estos pueden ubicarse individualmente o como entidad colectiva (junta de comandantes). Nuevamente en algunos de los sistemas nacionales no se contempla el nivel, ya que el organigrama se completa en los Estados Mayores de las Armas.

Las variaciones en los sistemas dependen de particularidades nacionales, pero pueden explicar relaciones de poder. El supuesto general es que la Presidencia y el Ministerio son espacios de poder civil y político, y que la calificación de lo propiamente militar-profesional se da a partir de las Jefaturas de Estados Mayor, comandos conjuntos o equivalentes y en ese orden deberían ir las líneas de relación de mando.

■ La autoridad superior reside en el Presidente de la República y de allí se encamina hacia el Ministro de la Defensa o su equivalente.



De esa suerte los niveles del modelo serían los siguientes:

Espacio de autoridad	Funciones	Naturaleza
Presidencia de la República o equivalente	Ejerce la Comandancia Suprema, dirige la Defensa Nacional. Dispone el uso de la fuerza militar.	Política
Ministro de la Defensa o equivalente	Ejecuta la política de defensa nacional, dirige política y administrativamente a las FFA	Política
Asesorías	Asesoran y asisten al Presidente o al Ministro en sus especialidades	Política-militar
Jefatura de Estado Mayor o Comandancia Conjunta	Asume la conducción estratégica de las fuerzas armadas, ejecutando las disposiciones emanadas del Ministerio y el Comandante General.	Militar
Jefaturas o Comandancias de las Armas	Ejercen el gobierno y administración de sus respectivas fuerzas	Militar

Postularíamos que dicho modelo representa la generalidad del sistema de organización militar, con las siguientes excepciones.

La lógica de este modelo no incluye el caso de un ente a la vez asesor y con funciones simultáneas de acción autónoma hacia el presidente, porque no cabe en el mismo, aunque se de en la práctica.

Es posible, por otra parte, que la separación de los niveles civiles y militares no se reconozca en forma comparable en el caso de Cuba, dado el papel que asume el Partido Comunista con la militancia en su seno de civiles y militares, sujetos así a una dinámica partidaria. Esta situación sería igualmente no compatible con el modelo.

Una tercera problemática es la representada por la situación que se da cuando la titularidad del Ministerio de la Defensa es ejercida por un militar en servicio activo. En términos estrictos no se estaría logrando la representación del poder civil en ese escalón, por lo que sería igualmente no conciliable con el modelo.

Y en sentido contrario, si no existe la institución militar el sistema tiene otras características y tampoco cabe en la figuración trabajada, como sucede con el ejemplo de Costa Rica.

Finalmente, este modelo puede tener otros canales de comunicación desde el Parlamento, cuando los órganos legislativos hacen valer su prerrogativa legal por medio de las comisiones respectivas, de la sociedad civil en el caso de que exista una participación de entidades representativas en cuerpos asesores, o en los procesos creadores de normativas, como puede suceder con la elaboración de los Libros Blancos de la Defensa, así como del entorno internacional mediante los espacios de encuentro de las instituciones armadas, tales como las Conferencias de Ejércitos o de Ministros de la Defensa.

■ Cuando la titularidad del Ministerio de la Defensa es ejercida por un militar en servicio activo. En términos estrictos no se estaría logrando la representación del poder civil en ese escalón