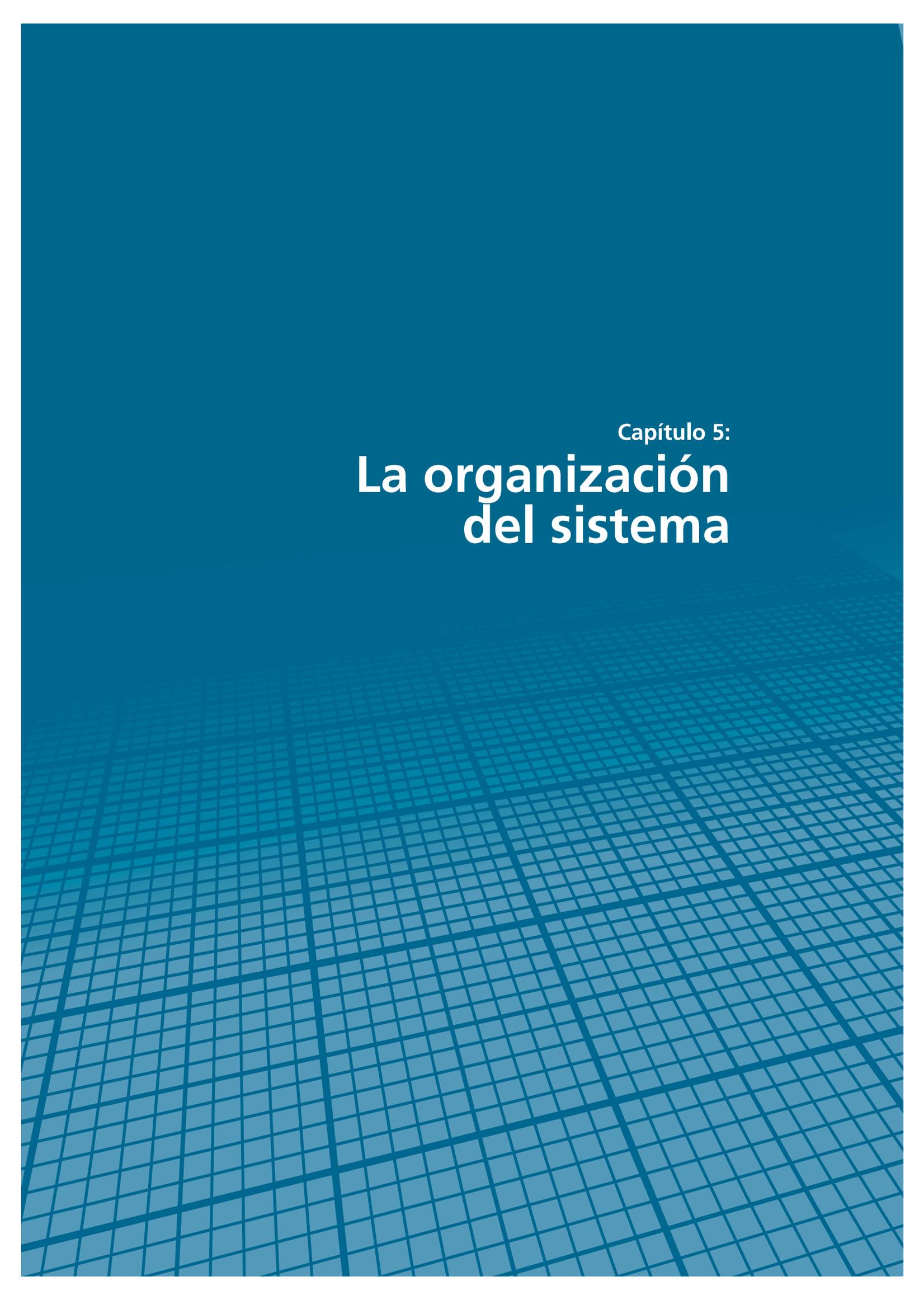


Capítulo 5:

La organización del sistema



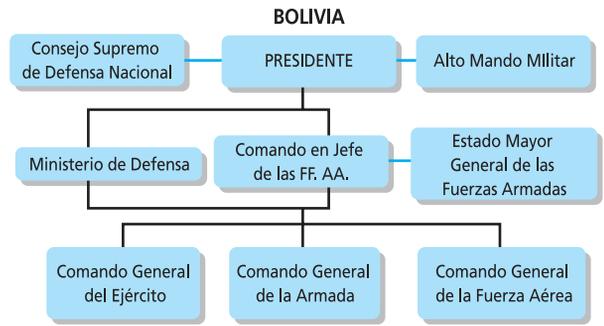


Estructura del sistema de defensa

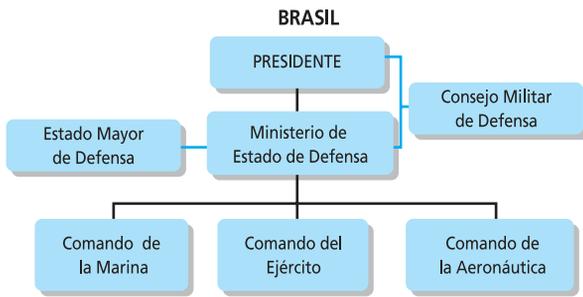


Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Defensa Nacional (N° 23.554 - 05/05/1988), Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 (Decreto N° 727/2006 - 13/06/2006) y Libro Blanco de la Defensa Nacional (1999).

— 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).



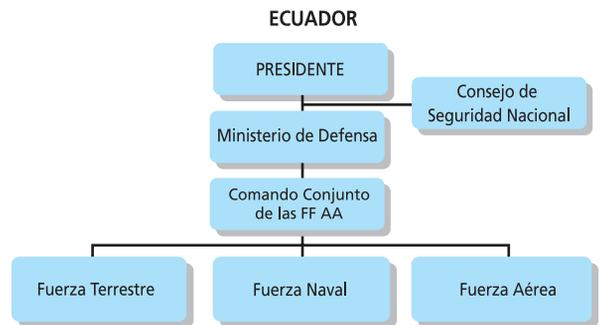
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Brasil; la Estructura Regimental do Ministério da Defesa (Decreto N° 5.201 - 02/09/1994); y la Lei sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias (Lei Complementar N° 117 - 02/09/2004; modifica la Ley N° 97 de 1999).



Fuente: Elaboración propia en base al Decreto por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Defensa Nacional y se dictan otras disposiciones (N° 1512 - 11/08/2000) y el 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 813 de 1983 (N° 2134 - 31/12/1992).



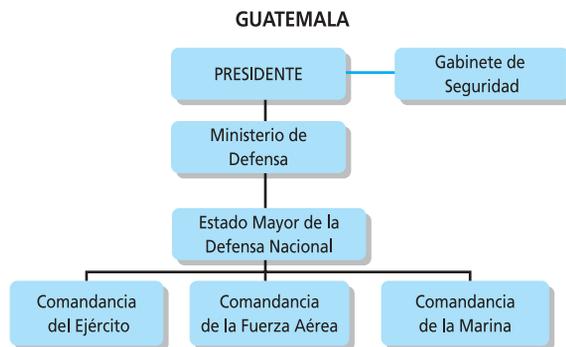
Fuente: Elaboración propia en base al Libro de la Defensa Nacional (2002).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (N° 74 - 10/01/2007).



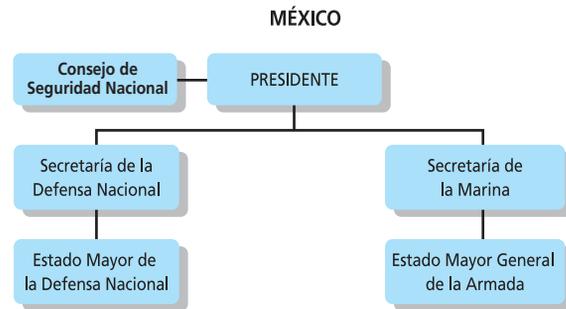
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de El Salvador y la Ley Orgánica de la Fuerza Armada (N° 353 - 08/07/1998).



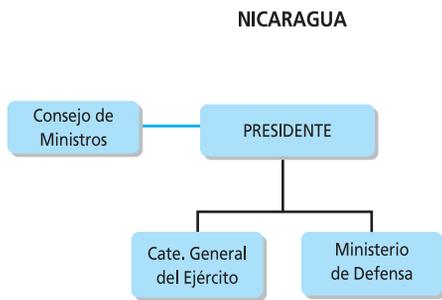
Fuente: Elaboración propia en base al Libro de la Defensa Nacional (2003)



Fuente: Elaboración propia en base al Libro Blanco de la Defensa Nacional (2006).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Última reforma 21/05/2003), a la Ley Orgánica de la Marina de México (27/11/2002), la Ley Orgánica del Ejército y la Fuerza Aérea Mexicanos (Última reforma 23/01/1998) y la Ley de Seguridad Nacional (Última reforma 26/12/2005).



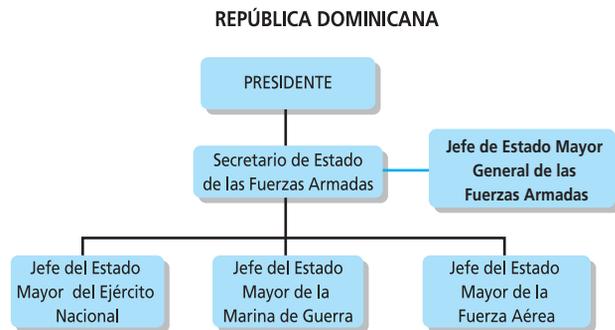
Fuente: Elaboración propia en base al Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua (2005).



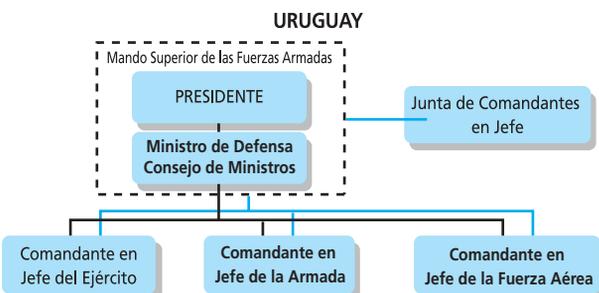
Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de Paraguay, Ley de Defensa Nacional y de Seguridad Interna (Nº 1.337/97 - 15/09/1998) y la Ley de Organización General de las Fuerzas Armadas de la Nación (Nº 74/91 - 13/11/1991. Última modificación: Ley Nº 244/93 - 21/12/1993).



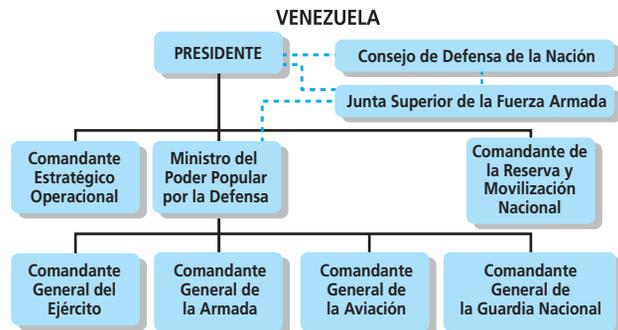
Fuente: Elaboración propia en base a la Ley del Ministerio de Defensa (Nº 27.860 - 11/11/2002) y la Ley del Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (Nº 28.478 - 23/03/2005).



Fuente: Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Nº 873 - 08/08/1978).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de la Marina (Nº 10.808-1946), la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas (Decreto-Ley Nº 14.157-1974, modificada por Ley Nº 15.808-1986), la Ley Orgánica de la Fuerza Aérea (Nº 14.747-1977), la Ley del Ejército Nacional (Nº 15.688-1984), la Constitución de Uruguay y los documentos Bases para una Política de Defensa Nacional (1999) y La Defensa Nacional: aportes para un debate (2005).



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Orgánica de Seguridad de la Nación (18/12/2002) y la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (26/09/2005).



Documento de análisis:

Los avances en el sector defensa

Jaime García Covarrubias*

■ En las últimas décadas del siglo anterior ocurren los grandes cambios en el mundo, y la transición desde los gobiernos militares a los regímenes democráticos en los países de la región. Estas especiales circunstancias, que abarcaron aspectos políticos, estratégicos, económicos y sociológicos, fueron los desencadenantes de los cambios impulsados por los diferentes países en los sectores de defensa en América.

Sin embargo, la disposición a asumir los cambios políticos y estratégicos se expresa en las reuniones de Ministros de Defensa que comienzan en 1995 en Williamsburg, y que continúan más tarde en Bariloche (1996), Cartagena (1998), Manaus (2000), Santiago de Chile (2002), Quito (2004), y Managua (2006). En esas reuniones 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, aspectos económicos de la defensa, y la cooperación y operaciones de paz.

Estos últimos temas, definidos con mucho énfasis a partir de 1995, convergieron con lo que ya venía sucediendo: una subordinación efectiva de las fuerzas armadas al control civil, y procesos de modernización institucionales.

■ 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.

Balance de la región

El cuadro general precedente requiere no obstante precisiones, ya que no existe *una sola realidad* en materia de defensa en la región.

Al hacer un balance de lo ocurrido en el último tiempo, debe tomarse en consideración no sólo los avances, retrocesos o estancamientos, sino también el escenario político de cada país, pues es la variable que más influye en el proceso que aquí analizamos. A continuación, revisaremos la situación de la región, comenzando por el bloque de países del Cono Sur.

Argentina se encuentra actualmente comprometida en un ingente proceso de reforma militar. Este proceso se centra en aspectos organizacionales que incluyen infraestructura, asuntos educacionales, creciente participación en operaciones de paz, énfasis en temas presupuestarios, y en materializar 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 1998, y la ley que eliminó el servicio militar obligatorio en 1994¹. No se conoce 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 su nueva doctrina militar llamada la "guerra por los recursos"²

Por su parte, Brasil ha centrado su accionar en la creación de un Ministerio de Defensa integrado, que reemplazó a la administración de la defensa construida sobre la base de 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 que significa 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 en el sentido de que asuman tareas auxiliares de policías. En el final de 2006 y principios de 2007, los paros en los servicios de transporte aéreo revelaron los grados de inversiones insuficientes 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 la fuerza de paz de la ONU en Haití. Sin embargo comenzaron, entre militares y especialistas, a surgir dudas a cerca de cuál es la viabilidad de los propósitos de reconstrucción institucional y económica en Haití, y hasta cuándo las tropas permanecerán en la isla. Esta discusión también se observa en Argentina y en Chile.

Chile ha publicado desde 1990 a la fecha dos libros de la defensa (1997-2002), y

■ No existe una sola 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, en Revista Archivos del Presente, Editorial Foro del Sur, Buenos Aires, Abril-Junio de 2000.



ha llevado a cabo un importante proceso de racionalización de la defensa acompañado con renovación de equipamiento bélico. También se ha encaminado desde el servicio militar obligatorio hacia un programa que, continuando obligatorio en la inscripción, avanza hoy en día en una mayor voluntariedad. El proceso chileno en la defensa ha sido de doble vía. Esto significa que los cambios que envuelven aspectos políticos y estratégicos ha sido de "arriba hacia abajo", y los específicos de modernización institucional desde "abajo hacia arriba"³. El caso de Chile es el clásico modelo donde existe un Ministro de Defensa sin que exista un Ministerio de Defensa, por lo que se está corrigiendo esa anomalía mediante la Ley del Ministerio de Defensa Nacional (MDN) actualmente en trámite, la que también concurrirá a que Chile pase a tener una organización conjunta.

Paraguay y Uruguay no han llevado a cabo reformas substanciales en el área de defensa. Por ejemplo, hace varios años que Paraguay tiene suspendido el trámite de las leyes de organización de la defensa y de las fuerzas armadas que se elaboraron a fines de los años noventa. Uno de los aspectos básicos que en algún momento se planteará definir es la posición del Ministro de Defensa, quien no está en la cadena de mando y queda actualmente al mismo nivel de autoridad que el Comandante de las fuerzas militares.

Desde que asumió, el Gobierno uruguayo comenzó a organizar seminarios para analizar los asuntos del campo de la seguridad y la defensa, paralelamente a revisar integralmente el sistema de defensa nacional. Actualmente su 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 ido imponiendo por sobre aquella que tiene que ver con los aspectos netamente castrenses. Habrá que observar el proceso, y si se separan las dos agendas, para centrarse 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 el del desarrollo institucional, diseño estratégico y doctrina, y la débil capacidad de conducción política ligada al desinterés de los partidos políticos.

Perú estrenó su Libro de la Defensa en 2005, y a partir de allí pareció arribar un impulso decidido en términos de modernización. Sin embargo, en los últimos años del gobierno de Toledo la reforma del sector tendió a paralizarse. Entre los hechos más relevantes de ese período ha estado la iniciativa de reforma de la justicia militar. Una iniciativa concreta fue la creación del Fondo para las Fuerzas Armadas y Policía Nacional. La ley entro en vigencia el 1 de Enero de 2005, y determina que los recursos de ese Fondo deben ser desti-

■ Uno de los temas para el análisis de las reformas es la posición del Ministerio en el sistema.

3 Desde 1990 la elaboración del libro de defensa fue dirigido y coordinado desde el MDN. Así también la reforma del servicio militar, metodología conjunta de gastos y otras medidas. No obstante, los procesos de modernización institucional nacieron desde las propias instituciones y se plasmaron en los planes Tridentes (Armada), Alcázar (Ejército) y FACH (Fuerza Aérea 2000).

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

nados a la adquisición de equipos, mantenimiento y renovación.

El nuevo gobierno presentó al asumir un plan a noventa días para realizar un reordenamiento administrativo. Se han creado dos comisiones importantes: de Reforma de Justicia Militar, y de ascensos. Para el 2007 se ha anunciado una redefinición de prioridades y por ende presupuestaria, con énfasis básicamente en el mantenimiento y entrenamiento.

Un tercer grupo de países tiene algunos aspectos en común. Desde una perspectiva geoestratégica son países andinos, y desde un punto de vista de la historia política puede percibirse que 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, la idea ha sido 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, ya que es el único país en guerra. El Presidente Uribe (reelecto hace algunos meses) ha recuperado el concepto de Seguridad Democrática⁵. En este contexto, hay plena convicción de que el conflicto no se soluciona solamente con el uso del instrumento militar. Por ello, la estrategia que se está adoptando es más global. En lo militar se ha continuado con una fuerte embestida contra la guerrilla. Para continuar con estas operaciones, se aumentaría la fuerza numéricamente, lo que acarrearía también a un incremento de oficiales y suboficiales. Obviamente, hay que suponer la aplicación de una nueva estrategia y por ende de un nuevo diseño de fuerza ligado a ese aumento de dotación.

En una dimensión más política, los próximos pasos se encaminan a reemplazar el Plan Patriota por alguno que abarque el término del conflicto. La gran diferencia entre estos planes es que en el primero la solución militar es *la* solución, en cambio en una nueva visión, el instrumento militar sería *parte* de la solución. Por cierto, el conflicto de Colombia es complejo y difícil de predecir, pues el narcotráfico produce un efecto multiplicador en la acción de la guerrilla.

El futuro del sector defensa en Venezuela se inscribe en el proyecto político del Presidente Hugo Chávez, recientemente reelegido. El planteamiento de hipótesis de guerra es 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, comenzando con cambios en la conducción del estamento militar. Cambios significativos 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 la situación geopolítica descrita.

El tema de la defensa en la subregión centroamericana transita desde lo militar a lo político. A partir del fin de la guerra fría, se consolidaron los avances reflejados en los Acuerdos de Esquipulas de mediados de los ochenta, que permitieron posterior-

■ 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 JOSE MIGUEL (Comps.). *Seguridad Democrática Regional, Una Concepción Alternativa*. Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.



mente el fin de los conflictos armados internos. En ese punto se inicia un proceso de desmilitarización progresiva de las instituciones de seguridad y defensa, que no ha avanzado según las transformaciones y desafíos que internacionalmente se perciben. Son las nuevas amenazas, preocupaciones y muy particularmente las pandillas o "maras" los que complican en los últimos tiempos la separación de los temas de seguridad y defensa. En este entorno, Guatemala ha asumido un rol bastante protagónico en la organización de seminarios de Seguridad y Defensa, mostrando bastante ejercicio de funciones en el Ministerio de Defensa. Por su lado, Nicaragua mantiene al Ministerio de Defensa fuera de la línea de mando.

Entretanto, en México las fuerzas armadas, en 2006, refrendaron su posición institucional de respeto al poder establecido. Esto 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 Electoral de resguardar la documentación electoral. El Ejército tampoco fue empleado cuando fueron sobrepasados los cuerpos de seguridad pública locales y federales en la grave crisis política de Oaxaca (mayo-noviembre 2006), ya que esta institución no aceptó asumir eventuales consecuencias en el campo de los derechos humanos.

En la zona del Caribe, se mantiene como caso a mantener presente la situación de Haití. Como es sabido, varias fuerzas armadas y otras instituciones de países de la región están involucrados en esa operación. Ocurre que estos países ven su participación en este tipo de operaciones como un posicionamiento de su política exterior, más que como una conducta puramente humanitaria. Este año será seguramente de definiciones acerca del futuro de esta operación.

El análisis hacia el futuro

Concluyendo, este 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 educacionales 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 énfasis en la participación en operaciones humanitarias.
- La posición respecto al empleo de las fuerzas armadas en la lucha contraterrorista.
- El desarrollo del Plan "Consolidación" en Colombia y el de "Defensa Integral" en Venezuela.

■ Los procesos educacionales pueden revisarse a la luz del actual énfasis tecnológico.