

Capítulo 4:

Las definiciones políticas





Conceptos de seguridad y defensa

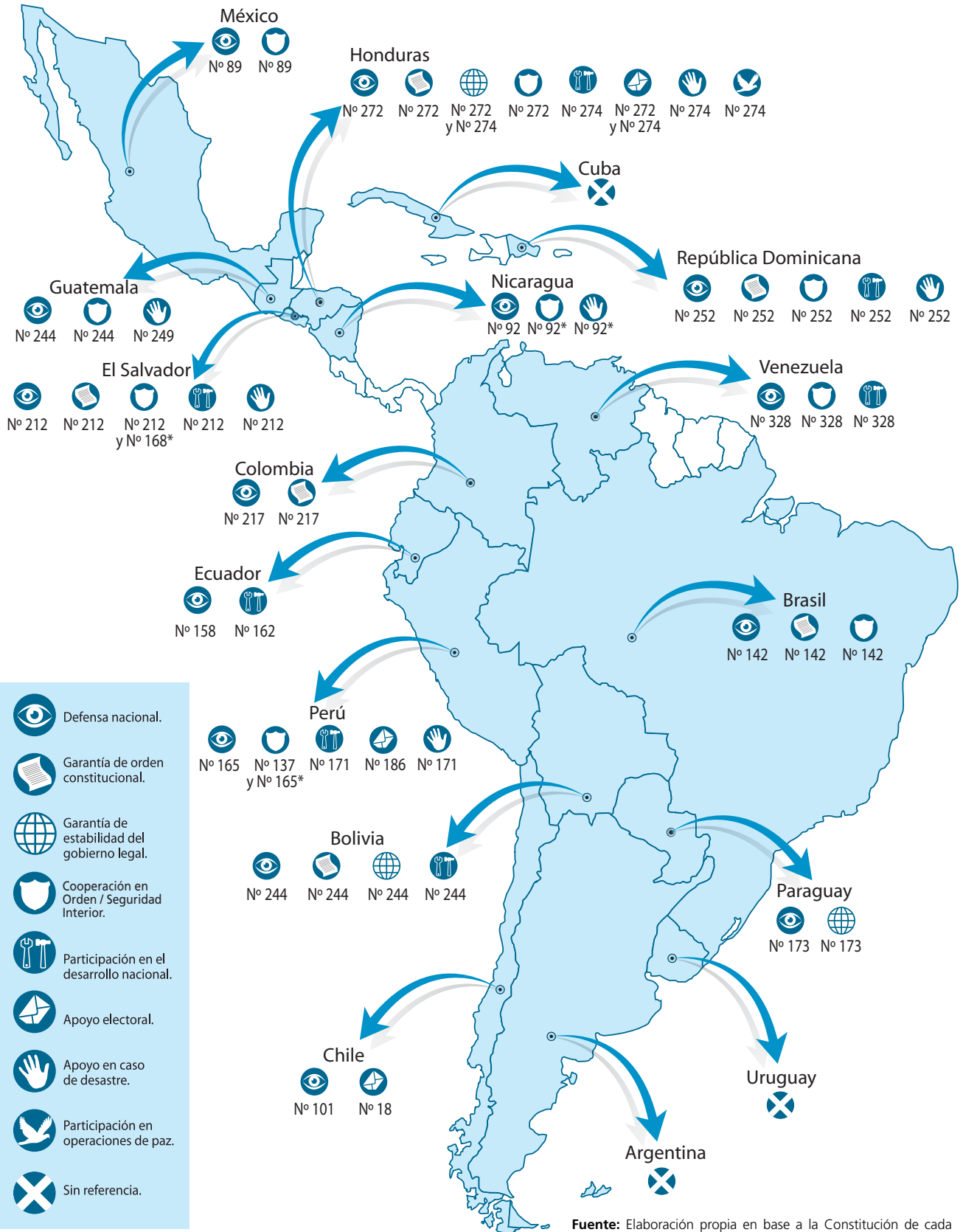
País	¿Qué es defensa?	¿Qué es seguridad?
Argentina	La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes. (Ley de defensa nacional, N° 23.554 - 05/05/1988, Art. 2)	Se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y, la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional. (Ley de seguridad interior, N° 24.059 - 17/01/1992, Art. 2)
Bolivia	La defensa es una responsabilidad fundamental del Estado, es integral, multifacética, dinámica, permanente y plenamente articulada con la seguridad y desarrollo, basada en la íntima unión entre la sociedad civil – militar (pueblo y Fuerzas Armadas) con el esfuerzo dirigido hacia la protección del Estado, la sociedad y sus intereses; asimismo, implica la participación activa de las Fuerzas Armadas en el desarrollo integral, donde la entidad no diseña, ni gestiona la política social, pero su participación es imprescindible para la operativización de las políticas sociales del Estado. La defensa se conceptualiza como el conjunto de medidas que el Estado utiliza para hacer frente a toda agresión interna o externa, a fin de alcanzar adecuadas condiciones de seguridad, con la convicción de que ella abarca todas las actividades del país y, por lo tanto, no es tarea y responsabilidad exclusiva de las Fuerzas Armadas, sino de todas las organizaciones y personas naturales y jurídicas. (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010)	Al concepto de "Seguridad Integral" del Estado Plurinacional de Bolivia se le confieren las siguientes características: - Es una condición política, económica, cultural, social, ambiental y militar. - Se manifiesta como un proceso continuo y perdurable. - Tiene dinámica propia. - Nace con la organización del Estado. - Se relaciona estrechamente con las categorías de soberanía e independencia de los Estados. - Tiene un carácter fundamentado en los objetivos del Estado así como de sus intereses. - Se privilegia como concepto relacionado con la conservación y supervivencia de los Estados. - Es condición fundamental del desarrollo. (Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia, 2010)
Brasil	Defensa nacional es el conjunto de medidas y acciones del Estado, con énfasis en la expresión militar, para la defensa del territorio, la soberanía y los intereses nacionales contra amenazas preponderantemente externas, potenciales o manifiestas. (Política de Defensa Nacional, 2005) La estrategia nacional de defensa es inseparable de la estrategia nacional de desarrollo. Es el vínculo entre el concepto y la política de independencia nacional, por un lado, y las Fuerzas Armadas para resguardar esa independencia, por el otro. La base de la defensa nacional es la identificación de la Nación con las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas con la Nación. (Estrategia Nacional de Defensa, 2008)	La seguridad, en líneas generales, es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. (Política de Defensa Nacional, 2005)
Chile	La defensa nacional es el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario en contra de sus intereses, principalmente su soberanía e integridad territorial. Su propósito es alcanzar una condición de seguridad externa tal que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores. La defensa es una función intransferible del Estado. Contribuye a la seguridad del país por medio del empleo legítimo de la fuerza, la disuasión y la cooperación internacional. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010).	La seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la Nación, particularmente los del desarrollo social y económico. (Libro de la Defensa Nacional de Chile, 2010)
Colombia	La política de consolidación de la seguridad democrática es la política de defensa nacional de Colombia para el período 2006-2010. Los principios de implementación son: conquistar la seguridad y la paz, actuar con legalidad, hacer presencia permanente, promover la seguridad como garante del funcionamiento de la justicia, ser flexibles y adaptables, coordinar entre las Fuerzas y con las demás entidades del Estado. Se establecen como objetivos estratégicos: - Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional. - Proteger a la población, manteniendo la iniciativa estratégica en contra de todas las amenazas a la seguridad de los ciudadanos. - Elevar drásticamente los costos de desarrollar la actividad de narcotráfico. - Mantener una fuerza pública legítima, moderna y eficaz, que cuente con la confianza y el apoyo de la población. - Mantener la tendencia decreciente de todos los indicadores de criminalidad en los centros urbanos del país. (Política de Consolidación de la Seguridad Democrática, 2007)	
Cuba	La República de Cuba basa su política para la defensa nacional en su aspiración de paz digna, verdadera y válida para todos los Estados, asentada en el respeto a la independencia, soberanía y autodeterminación de los pueblos, así como en su compromiso de cumplir los demás principios proclamados en la Carta de las Naciones Unidas y en otros tratados internacionales de los cuales sea parte. La doctrina militar cubana es el conjunto de ideas y concepciones científicamente argumentadas, adoptadas por el Estado sobre la esencia, los objetivos, el carácter, las particularidades y las consecuencias de la guerra; la preparación del país para realizarla exitosamente y con ello tratar de evitarla; y los métodos para su realización y conducción, con el fin de enfrentar una agresión militar. Esta doctrina tiene como fundamento la concepción de la Guerra de Todo el Pueblo; concepción estratégica defensiva del país, que resume la experiencia histórica acumulada por la nación; se basa en el despliegue del sistema defensivo territorial como sustento de su poderío militar, y en el empleo más variado de todas las fuerzas y recursos de la sociedad y el Estado. (Ley de defensa nacional, N° 75 - 21/12/1994, Preámbulo y Art. 3)	
Ecuador	La defensa nacional es un patrimonio de todas y todos, y no exclusivo del ámbito militar. Es un bien público que debe ser construido socialmente sobre la base de los principios de corresponsabilidad entre los diferentes sectores de la sociedad, bajo la dirección del Estado, y orientado a la equidad dentro de la estructura interna de las Fuerzas Armadas y de la sociedad en general. Responde a una visión integral de la seguridad, el desarrollo y la construcción de la paz. La actual política de defensa se fundamenta en la conservación de la soberanía nacional y la integridad territorial, así como en el impulso de la integración regional y la seguridad cooperativa entre los pueblos y los Estados. (Agenda Política de la Defensa Nacional, 2008)	La seguridad pública será integral para todos los habitantes del Ecuador, comunidades, pueblos, nacionalidades, colectivos, para la sociedad en su conjunto, las instituciones públicas y privadas, y comprende acciones conjugadas de prevención, protección, defensa y sanción. Así, se prevendrán los riesgos y amenazas que atenten contra la convivencia, la seguridad de los habitantes y del Estado y el desarrollo del país; se protegerá la convivencia y seguridad ciudadanas, se defenderá la soberanía y la integridad territorial; se sancionarán las acciones y omisiones que atenten a la seguridad pública y del Estado. (Ley de seguridad pública y del Estado, N° 35 - 28/09/2009, Art. 4) La seguridad integral es entendida como la visión integral de la seguridad humana, la seguridad cooperativa y otras visiones multidimensionales en el orden de la integridad para precautelar los intereses de la seguridad interna y externa del país, en la que el ser humano sea el eje central de la seguridad. Comprende el conjunto de acciones del Estado y la sociedad civil que de manera armónica e interdisciplinaria revolucionen la seguridad desde una visión integral y multidimensional para resguardar y garantizar los principios relacionados con los derechos humanos, la gobernabilidad, el fortalecimiento de la democracia, las libertades, los derechos del buen vivir de las personas, la asistencia recíproca y la seguridad solidaria entre los pueblos, promoviendo la integración latinoamericana, las relaciones Sur-Sur y la seguridad global. (Agenda Nacional de Seguridad Interna y Externa, 2008)

País	¿Qué es defensa?	¿Qué es seguridad?
El Salvador	Defensa nacional: conjunto de recursos y actividades que en forma coordinada desarrolla el Estado permanentemente en todos los campos de acción, para hacer frente a una amenaza a la soberanía nacional y a la integridad del territorio. (Ley de defensa nacional, DL N° 948, 03/10/2002, Art. 4).	Seguridad nacional: conjunto de acciones permanentes que el Estado propicia para crear las condiciones que superan situaciones de conflictos internacionales, perturbaciones a la tranquilidad pública, catástrofes naturales y aquellas vulnerabilidades que limiten el desarrollo nacional y pongan en peligro el logro de los objetivos nacionales. (Ley de defensa nacional, DL N° 948, 03/10/2002, Art. 4).
Guatemala	El ámbito de la seguridad exterior es la defensa de la independencia y la soberanía, la integridad del territorio, la paz, así como la conservación y fortalecimiento de las relaciones internacionales. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa. En el funcionamiento y coordinación del ámbito de la seguridad exterior se tomará en cuenta el contenido de los tratados y convenios internacionales de los cuales forma parte. En materia de política exterior, su propósito es prevenir y contrarrestar las amenazas y los riesgos que en lo político afecten al país y provengan de factores externos. En asuntos de defensa nacional, desarrolla la política de defensa de la Nación, y garantiza la convocatoria y movilización de la defensa civil. (Ley marco del sistema nacional de seguridad, DL N° 18-2008 - 15/04/2008, Art. 20).	El ámbito de la seguridad interior enfrenta de manera preventiva y directa el conjunto de riesgos y amenazas provenientes del crimen organizado, delincuencia común, en defensa del estado democrático de derecho. Actúa bajo la responsabilidad del Presidente por conducto del Ministerio de Gobernación. (Ley marco del sistema nacional de seguridad, DL N° 18-2008 - 15/04/2008, Art. 19).
Honduras	La defensa se define como un conjunto de acciones y capacidades para garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia del país. La defensa nacional se orienta principalmente a prevenir y neutralizar las amenazas externas que ponen en peligro los intereses nacionales. (Libro de la Defensa Nacional, 2005).	La seguridad es un concepto multidimensional, que engloba aspectos diversos de la realidad nacional. Es una garantía para el desarrollo en la medida que genera condiciones apropiadas para la inversión productiva y la generación de empleo. La seguridad es responsabilidad del Estado y genera corresponsabilidad, participación y apropiación pública al interior de la sociedad en la defensa y mantenimiento de la seguridad común. (Libro de la Defensa Nacional, 2005).
México	De acuerdo con lo dispuesto en la Ley [de seguridad nacional], en su artículo 3, por seguridad nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conllevan a: I. La protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país; II. La preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; III. El mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; IV. El mantenimiento de la unidad de las partes integrantes de la Federación	señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. La defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y VI. La preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes. (Programa para la Seguridad Nacional, 2009-2012.)
Nicaragua	La defensa nacional es el medio que tiene como finalidad garantizar la seguridad del Estado, a través de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones destinadas a prevenir o bien a superar las amenazas y riesgos. De esto se entiende que defensa nacional es la capacidad del Estado para brindar protección a sus intereses y objetivos nacionales, mediante la disposición y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la Nación. (Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua, 2005).	La seguridad nacional es una condición permanente de soberanía, independencia, integridad territorial, paz y justicia social, que en el marco institucional de estado social de derecho, provee las garantías necesarias a la Nación para la vigencia de sus intereses y objetivos nacionales, frente a cualquier amenaza, riesgo o agresión, así como el goce de las libertades individuales y los derechos políticos, conforme a la ley. Si bien no es un fin en sí mismo, la seguridad nacional es un propósito genérico del Estado que involucra a todas las fuerzas de la Nación, expresadas en el poder nacional. (Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua, 2005).
Paraguay	La defensa nacional es el sistema de políticas, procedimientos y acciones desarrollados exclusivamente por el Estado para enfrentar cualquier forma de agresión externa que ponga en peligro la soberanía, la independencia y la integridad territorial de la República, o el ordenamiento constitucional democrático vigente. (Ley de defensa nacional y de seguridad interna, N° 1.337 - 14/04/1999, Art. 2).	Se entenderá por seguridad interna la situación de hecho en la cual el orden público está resguardado, así como la vida, la libertad y los derechos de las personas y entidades y sus bienes, en un marco de plena vigencia de las instituciones establecidas en la Constitución Nacional. (Ley de defensa nacional y de seguridad interna, N° 1.337 - 14/04/1999, Art. 37).
Perú	El sistema de seguridad y defensa nacional es el conjunto interrelacionado de elementos del Estado cuyas funciones están orientadas a garantizar seguridad nacional mediante la concepción, planeamiento, dirección, preparación, ejecución y supervisión de la defensa nacional. (Ley del sistema de seguridad y defensa nacional, N° 28.478 - 23/03/2005, Art. 3)	La seguridad es la situación en la cual el Estado tiene garantizada su independencia, soberanía e integridad y, la población los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos. (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005).
República Dominicana	Para el desarrollo de la política de seguridad y defensa en el ámbito nacional se establecen como directrices: • Definición e identificación de los objetivos nacionales. • Aprobación de una Ley de seguridad nacional. • Modificación de la Ley orgánica de las Fuerzas Armadas. • Publicación del Libro de Defensa y el Manual de doctrina conjunta de las Fuerzas Armadas. • Creación del Sistema nacional de inteligencia. • Fortalecimiento de la Comisión permanente de reformas y modernización.	Definición del modelo de Fuerzas Armadas. • Impulsar la transformación de las Fuerzas Armadas. • Desarrollar un nuevo modelo de institucionalización y profesionalización. • Reformar la carrera militar. • Mejorar el equipamiento. • Fomentar la investigación, el desarrollo y la innovación. (Directiva de seguridad y defensa nacional, 2007)
Uruguay	La defensa nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población. La defensa nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. (Ley marco de defensa nacional, N° 18.650 - 08/03/2010, Arts. 1 y 2).	Seguridad nacional es el estado según el cual, el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas. (Ley orgánica de las Fuerzas Armadas, DL N° 14.157 - 05/03/1974. Última reforma: Ley N° 18.198 - 28/11/2007, Art.4).
Venezuela	Defensa integral: Es el conjunto de sistemas, métodos, medidas y acciones de defensa, cualesquiera sean su naturaleza e intensidad, que en forma activa formule, coordine y ejecute el Estado con la participación de las instituciones públicas y privadas, y las personas naturales y jurídicas, nacionales o extranjeras, con el objeto de salvaguardar la independencia, la libertad, la democracia, la soberanía, la integridad territorial y el desarrollo integral de la Nación. (Ley orgánica de seguridad de la Nación, GO N° 37.594 - 18/12/2002, Art. 3).	Seguridad de la Nación: está fundamentada en el desarrollo integral, y es la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad, con proyección generacional, dentro de un sistema democrático, participativo y protagónico, libre de amenazas a su sobrevivencia, su soberanía y a la integridad de su territorio y demás espacios geográficos. (Ley orgánica de seguridad de la Nación, GO N° 37.594 - 18/12/2002, Art. 2).

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación y documentos mencionados.



Funciones constitucionales para las Fuerzas Armadas



*Sólo en casos excepcionales.

Fuente: Elaboración propia en base a la Constitución de cada país. Existen normativas nacionales complementarias a las presentadas en este mapa respecto de las misiones de las Fuerzas Armadas. Para mayor información puede consultarse la sección "Los Países" de la presente publicación.

Otras referencias en legislación*

Pais	Garantía de orden constitucional / estabilidad gobierno legal	Cooperación en orden / seguridad interior**	Desarrollo nacional / medio ambiente	Apoyo electoral	Apoyo en caso de desastre	Participación en operaciones de paz
Argentina						
Bolivia						
Brasil						
Chile					****	
Colombia						
Cuba						
Ecuador					****	
El Salvador						
Guatemala						
Honduras						
México						
Nicaragua						
Paraguay						
Perú						
Rep. Dominicana						
Uruguay			***	***	***	
Venezuela						

* Más allá de defensa de la soberanía.

** Argentina, Chile, Ecuador y Paraguay sólo en estado de excepción. Uruguay ver nota siguiente

*** En tiempos de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrán prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas y sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. (Ley marco de defensa nacional, Art. 20).

**** En estado de emergencia o catástrofe.

Garantía de orden constitucional / estabilidad del gobierno legal:

- Garantizar el orden institucional de la República (Ley orgánica constitucional de las Fuerzas Armadas, Art. 1 – Chile).
- Garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del estado social de derecho (Ley orgánica de defensa nacional, Art. 2 –Ecuador).
- Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado (Ley orgánica de la Armada de México, Art. 2 – México).
- Defender a las autoridades legítimamente constituidas (Ley de organización general de las Fuerzas Armadas de la Nación, Art. 6 – Paraguay).

Cooperación en orden/ seguridad interna:

- Coadyuvar, en caso necesario, a la conservación del orden público, a requerimiento del Poder Ejecutivo y de acuerdo a la Constitución Política del Estado (Ley orgánica de las Fuerzas Armadas, Art. 6, inc. G – Bolivia).
- Asistencia militar cuando la Policía Nacional no esté por sí sola en capacidad de contener grave desorden o enfrenar una catástrofe o calamidad pública (Decreto 1.512, Art. 79 – Colombia).
- El Presidente del Consejo de Estado podrá disponer el empleo de las instituciones armadas para mantener el orden interior y proteger a los ciudadanos, aunque no haya sido declarado el estado de emergencia (Ley de la defensa nacional, Art. 35 – Cuba).

Participación en el desarrollo nacional / cuidado del medio ambiente:

- Cooperar con el desarrollo nacional como atribución subsidiaria (Ley complementaria 136, Art. 16 – Brasil).
- Velar en todo el territorio nacional por la protección y defensa del medio ambiente y los recursos naturales renovables. (Ley por la cual se organiza el Sistema Nacional Ambiental, Art. 103 – Colombia).
- Poseen una estructura que permite el empleo de sus integrantes en actividades de provecho para el desarrollo económico social del país y para la protección del medio ambiente (Ley de la defensa nacional, Art. 34 – Cuba).
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país (Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, Art. 1 – México).
- Colaborar en la realización de obras que contribuyan al desarrollo del país. Coadyuvar en la conservación y renovación de los recursos naturales, en mejorar el medio ambiente y el equilibrio ecológico y demás planes estratégicos, que establezca el Presidente (Código de organización, jurisdicción y previsión social militar, Art. 2, inc. 7 – Nicaragua).

Apoyo electoral:

- Cooperar, apoyar, custodiar y vigilar las instalaciones y el patrimonio del Poder

Electoral (Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Art. 42, inc. 6 – Venezuela).

Apoyo en caso de desastre:

- Operaciones en apoyo a la comunidad nacional o de países amigos (Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas, Art. 6 – Argentina).
- Cooperar con defensa civil (Ley complementaria 136, Art. 16 – Brasil).
- El Presidente del Consejo de Estado podrá disponer el empleo de las instituciones armadas para enfrenar y eliminar las consecuencias de los desastres naturales u otros tipos de catástrofes (Ley de la defensa nacional, Art. 35 – Cuba).
- Auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia (Ley orgánica de la Armada, Art. 2, inc. VIII). En caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas (Ley orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, Art. 1 – México).
- Cooperar en la Defensa Civil (Ley de organización general de las Fuerzas Armadas Nº 74 – 216, Art. 7, inc. D – Paraguay).
- Participar en operaciones de protección civil en situaciones de desastres. Prestar apoyo a las comunidades en caso de catástrofes, calamidades públicas y otros acontecimientos similares. (Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Art. 4. inc. 6 y 15; Art. 42 inc. 6 – Venezuela).

Participación en operaciones de paz:

- Operaciones en el marco de las Naciones Unidas (Ley de reestructuración de las Fuerzas Armadas, Art. 6 – Argentina).
- El empleo de las Fuerzas Armadas en la participación en operaciones de paz es responsabilidad del Presidente (Ley complementaria 136, Art. 15 – Brasil).
- Salida de tropas nacionales del territorio de la República para participar en operaciones de paz dispuestas en conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (Ley que establece normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz, Art. 7 – Chile).
- Podrán participar en operaciones de mantenimiento de la paz y ayuda humanitaria, de acuerdo con la política exterior del país y el requerimiento de la Organización de las Naciones Unidas (Ley orgánica de defensa nacional, Art. 16, inc. O – Ecuador).
- Paraguay puede participar con sus instituciones castrenses en las misiones de paz que promuevan organizaciones internacionales de las que aquélla forme parte (Ley de defensa nacional y seguridad interna, Art. 35 – Paraguay).
- Las misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de la República deberán ser promovidas por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte. (Ley marco de defensa, Art. 21 y 22 – Uruguay).
- Formar parte de misiones de paz (Ley orgánica de la Fuerza Armada Nacional Bolivariana, Art. 4, inc. 5 – Venezuela).

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación mencionada. Se hace referencia a aquellas misiones específicamente nombradas en legislación más allá de aquellas que refieren a temas que figuran en los mandatos constitucionales; no implica exhaustividad en el conjunto de las misiones que se desempeñan.



Informes anuales sobre gestión ministerial

País	Nombre	Publicado por
Argentina	Memoria Detallada del Estado de la Nación.	Jefatura de Gabinete de Ministros.
Bolivia	Memoria Institucional.	Ministerio de Defensa.
Brasil	Relatório de Avaliação.	Ministerio de Defensa.
Chile	Cuenta pública.	Gobierno de Chile.
Colombia	Memorias al Congreso de la República.	Ministerio de Defensa Nacional.
Cuba	s/d	--
Ecuador	Informe de Gestión.	Ministerio de Defensa Nacional.
El Salvador	Memoria de Labores.	Ministerio de Defensa Nacional.
Guatemala	Memoria de Actividades.	Ministerio de Defensa.
Honduras	Evaluación Fiscal Financiera.	Secretaría de Defensa Nacional.
México	Informe de Labores.	Secretaría de la Defensa Nacional. Secretaría de Marina.
Nicaragua	Memoria Anual.	Ejército de Nicaragua.
Paraguay	Informe del Gobierno Nacional.	Presidencia de la República.
Perú	S/D	--
República Dominicana	Memoria Anual.	Ministerio de las Fuerzas Armadas.
Uruguay	Memoria Anual del Ejercicio.	Presidencia de la Nación.
Venezuela	Memoria y Cuenta.	Ministerio el Poder Popular para la Defensa.

s/d: sin datos disponibles.

Fuente: Elaboración propia en base a la información provista por las instituciones mencionadas.

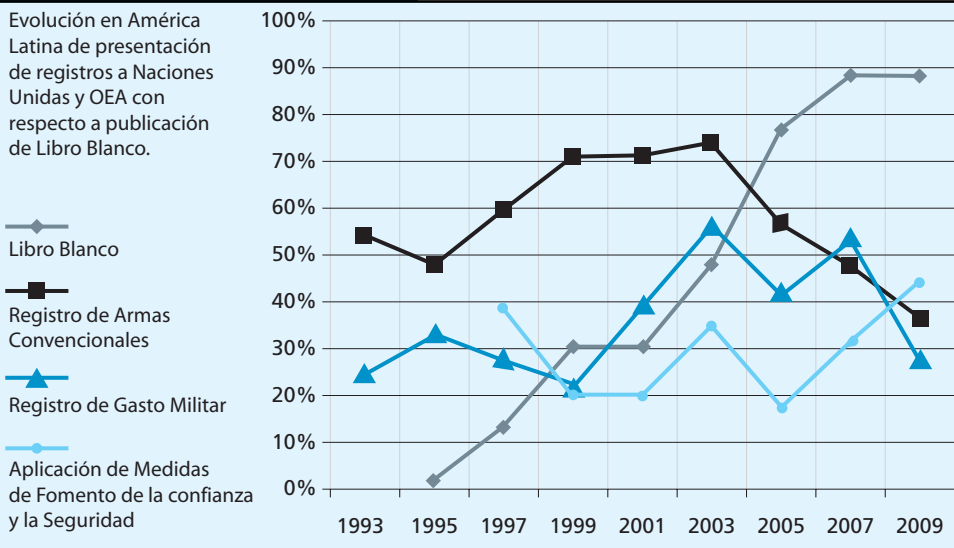
Documentos de política

País	Documento
Argentina*	Libro Blanco de la Defensa Nacional 1999. Revisión de la Defensa 2001. Directiva de Política de Defensa Nacional 2009.
Bolivia	Libro Blanco de la Defensa 2004. Bases para la Discusión de la Doctrina de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional de Bolivia 2010.
Brasil	Política de Defensa Nacional 1996 y 2005. Estrategia Nacional de Defensa 2008.
Chile	Libro de la Defensa Nacional de Chile 1997, 2002 y 2010.
Colombia	Política de Defensa y Seguridad Democrática 2003. Política de Consolidación de la Seguridad Democrática 2007.
Ecuador	Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2002 y 2006. Agenda Política de la Defensa Nacional 2008.
El Salvador	Libro de la Defensa Nacional 2006.
Guatemala	Libro de la Defensa Nacional de la República de Guatemala 2003. Política de la Defensa Nacional 2005.
Honduras	Libro de la Defensa Nacional 2005.
México	Libro del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos 2005.
Nicaragua	Libro de la Defensa Nacional de Nicaragua 2005.
Paraguay	Política de Defensa Nacional de la República del Paraguay 1999.
Perú	Libro Blanco de la Defensa Nacional del Perú 2005.
República Dominicana	Directiva de Seguridad y Defensa Nacional 2007.
Uruguay	Bases para una Política de Defensa Nacional 1999.

* Al cierre de esta edición Argentina estaba en elaboración del Libro Blanco de la Defensa 2010.

Fuente: Elaboración propia en base a los documentos mencionados.

Medidas de transparencia



Fuente: Elaboración propia en base a los Libros Blancos y documentos de política de defensa nacional de cada país, a los reportes presentados por los Estados ante el Registro de Armas Convencionales y al Informe Estandarizado Internacional sobre Gastos Militares de la ONU en el período 1992 y 2010 y a los informes presentados por los Estados a la OEA sobre la Aplicación de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS) en el período 1997 y 2010.

Registros y Aplicación: Promedio de presentaciones realizadas durante los años de cada período (se incluyen todos los países objeto de la presente publicación, exceptuando Cuba para el cálculo de los informes presentados a la OEA). Libro Blanco: Frecuencia acumulada de los países que lo han publicado.

Militares y participación política

Países	¿Pueden votar?		¿Pueden presentar candidaturas?	
	Actividad	Retirado	Actividad	Retirado
Argentina	Sí	Sí	No	Sí
Bolivia	Sí	Sí	No	Sí ⁽¹⁾
Brasil	Sí	Sí	No ⁽²⁾	Sí
Chile	Sí	Sí	No	Sí ⁽³⁾
Colombia	No	Sí	No	Sí ⁽³⁾
Cuba	Sí	Sí	Sí	Sí
Ecuador	Sí	Sí	No	Sí
El Salvador	No	Sí	No	Sí ⁽⁴⁾
Guatemala	No	Sí	No	Sí ⁽⁵⁾
Honduras	No	Sí	Sí ⁽⁶⁾	Sí
México	Sí	Sí	Sí ⁽⁷⁾	Sí
Nicaragua	Sí	Sí	No	Sí ⁽³⁾
Paraguay	Sí	Sí	No	Sí
Perú	Sí	Sí	No	Sí
República Dominicana	No	Sí	No ⁽⁸⁾	Sí ⁽⁸⁾
Uruguay	Sí	Sí	No ⁽⁹⁾	Sí ⁽¹⁰⁾
Venezuela	Sí	Sí	No	Sí

- (1) Para acceder a cargos públicos deben haber renunciado al menos tres meses antes del día de la elección (Constitución Política, Art. 238).
- (2) De contar con menos de diez años de servicio deberá apartarse de la actividad; si contara con más de diez años de servicio será separado por la autoridad superior y, si es electo, pasará automáticamente a la inactividad.
- (3) Luego de un año en situación de retiro.
- (4) Para presentar candidaturas a Presidente, deben haber cumplido tres años en situación de retiro.
- (5) Luego de cinco años en situación de retiro.
- (6) La Constitución menciona la posibilidad de candidatura en los casos no prohibidos por la Ley (Art. 37), pero estipula que no pueden ser Diputados (Art. 199) o Presidente (Art.240).
- (7) No se debe revistar en servicio activo por lo menos noventa días antes de la elección para Diputado (Constitución Política Art. 55) o Senador (Constitución Política, Art. 58), y seis meses para ser Presidente (Constitución Política, Art. 82). La legislación indica que para ocupar cargos de elección popular los militares deben solicitar una licencia llamada especial, concebida ex profeso.
- (8) El Art. 123 de la Constitución Política establece como requisito para ser Presidente no estar en servicio militar o policial activo por lo menos durante los tres años previos a las elecciones presidenciales. El Art. 77 que refiere a las condiciones para ser legislador, no hacen mención alguna al respecto.
- (9) El Art. 91 de la Constitución Nacional, en su numeral 2, establece que "los militares que renuncien al destino y sueldo para ingresar al cuerpo legislativo, conservarán el grado, pero mientras duren sus funciones legislativas no podrán ser ascendidos. Estarán exentos de toda subordinación militar y no se contará el tiempo que permanezcan desempeñando funciones legislativas a los efectos de la antigüedad para el ascenso". Por su parte el Ley orgánica de las Fuerzas Armadas DL N° 14.157, en su Art. 98 dice que "Pasará a situación de suspensión del Estado Militar (...) el militar electo para un cargo político (...)".
- (10) La Constitución Nacional en su Art. 77, inc. 4, establece que sólo el militar en actividad tiene prohibido el ejercicio de actividades políticas.

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación vigente en cada país. Para mayor detalle de dicha legislación puede consultarse en la sección "Los países" de la presente publicación.



Documento de análisis:

El oculto encanto de la defensa

Rut Diamint

Profesora de la Universidad Torcuato di Tella,
investigadora de Conicet

Durante lo que solemos llamar el período de la transición a la democracia, se generó un debate bastante consistente sobre la literatura de las relaciones civil-militares. No daremos los detalles en este escrito, pero sugerimos consultar los textos de Felipe Agüero y de Narcís Serra, ya que ambos resumen nítidamente los diferentes argumentos y conceptos elaborados por aquellos años¹. Todos esos trabajos no eran meras especulaciones teóricas, sino, por el contrario, expresiones de un compromiso político por sustentar a las nuevas democracias. Gracias a ellos quedaron un conjunto de ideas que impactaron en las prácticas políticas de ministros de defensa, cancilleres, legisladores, dirigencia en general. Se forjó un consenso sobre los principios ineludibles de toda democracia.

Ese proceso de construcción de una episteme co-

¹ Felipe Agüero, "Las fuerzas armadas en una época de transición: Perspectivas para el afianzamiento de la democracia en América Latina" in Rut Diamint ed., *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, (Buenos Aires: Universidad Torcuato Di Tella-Nuevo Hacer, 1999); Narcís Serra, *La transición militar. Reflexiones en torno a la reforma democrática de las fuerzas armadas*, (Barcelona: Debate, 2008). Ver también Alfred Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1988); Samuel J. Fitch, *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, (Baltimore-Londres: The Johns Hopkins University Press, 1998); y Alain Rouquié, *El Estado Militar en América Latina*, (Mexico: Siglo XXI Editores, 1984).

mún en América Latina y Caribe, se reforzó gracias a otros impulsos cuya finalidad era coincidente con el aporte de la academia: desterrar los golpes de Estado, deslegitimar las dictaduras militares, fortalecer a las nacientes democracias. Así, nos encontramos con iniciativas internacionales, nacionales, locales y privadas orientadas a establecer el control de las fuerzas armadas. Por ejemplo, la OEA se ocupó de diseminar las nociones de Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad, formulando un digesto de buenas prácticas que evitaran los argumentos de conflicto vecinal que alimentaron el militarismo latinoamericano.

Poco después, el gobierno de Estados Unidos propuso un mecanismo de diálogo entre ministros de Defensa en la reunión de Williamsburg, en 1995. De estos encuentros surgió el compromiso de crear Libros Blancos de la defensa. Los gobiernos latinoamericanos fueron adoptando gradualmente estas imposiciones del sistema interamericano. Con el aporte de fundaciones, varias organizaciones latinoamericanas fueron desarrollando actividades en pos de formar expertos civiles en defensa.

En consecuencia, la mayoría de los gobiernos de este continente prepararon una serie de prácticas e instrumentos para responder a ese consenso democrá-

tico. En algunos casos -los menos- los parlamentos adquirieron un papel convincente convirtiendo el control civil de las fuerzas armadas en un tema de la agenda política en tiempos de paz y de relativa estabilidad doméstica. Sin embargo, este rápido recorrido acerca de las modificaciones en el campo de las cuestiones militares concluye, lamentablemente, en comprobar que la eficacia de estas transformaciones es cuestionable. Parece existir un oculto encanto de la defensa que hipnotiza a los gobernantes más osados e invalida a los dirigentes más avezados.

No se pueden hacer generalizaciones, ya que cada país ha transitado por coyunturas diferentes, pero como ejercicio de análisis, intentemos ver algunas facetas particulares. Por ejemplo, una evaluación de lo que relatan los Libros Blancos y lo que ocurre realmente en el ámbito de la defensa, daría una medida de la distancia que existe entre discurso y realidad. Pese a que un análisis preciso de esas comparaciones excede los objetivos de esta presentación, en base a la experiencia acumulada en este tema me permito sugerir tres fundamentos que explicarían los fracasos en implementar lo que promete la documentación oficial.

El juego del status quo

Entre inicios de los años ochenta y el presente, se sucedieron grandes cambios en la escena internacional. No vale la pena recordar aquí lo que ha encabezado los textos de ciencia políticas por dos décadas, pero sintéticamente, cambios de régimen, globalización, integración y uni-multipolarismo, produjeron incertidumbre. La toma de decisión en contextos volátiles es riesgosa. Y tiende a ser más peligrosa en Estados que no tienen una tradición en la formulación de estrategias de mediano y largo plazo. En consecuencia, lo mejor es no innovar.

Los gobernantes, ante la imposibilidad de medir los efectos -tanto domésticos como internacionales- de sus probables decisiones en el campo de la defensa, hicieron un “como sí”. Esta figura, prestada del psicoanálisis, alude a la construcción de racionalizaciones superficiales que no llevan a un cambio verdadero. Se trata de un mero montaje intelectual que demuestra una ligazón con el pasado sin arraigarnos en la realidad presente.

La incertidumbre de esa época de cambios globales y mutaciones domésticas, el costo probable para la gobernabilidad de avanzar en una reforma del sector

defensa en democracias jóvenes y las urgencias económicas y sociales, hicieron que los gobernantes se conformaran con una puesta en escena que reinstalaba las condiciones del pasado sin el aprendizaje para el futuro. Era el “como si”. Se reformaban los Ministerios de Defensa, se promulgaban nuevas legislaciones, se reducían los presupuestos, sin discernir realmente sobre las actividades, los métodos y la organización de las fuerzas armadas. Había otras preocupaciones. Y, quien sabe, esas fuerzas armadas que siempre fueron funcionales a proyectos políticos -pese a que luego se autonomizaban por encima de los deseos de la dirigencia- podrían nuevamente servir a los intereses de algunos grupos. En síntesis, demasiadas imprecisiones como para que los políticos tomaran el riesgo de construir otra realidad.

El juego del conformismo

Vinculado al punto anterior, aparece otro aspecto que daría cuenta de la distancia entre discurso y hechos. Las demandas externas, como las que generaba la OEA o en muchas ocasiones, la presión directa de Estados Unidos, obligaban a los presidentes a buscar soluciones rápidas. No importaba si eran correctas o eficaces, pero había que demostrar que se cumplía con lo acordado, que había *delivery*. El presidente le pedía al ministro y el ministro al oficial de turno. Esta es una simplificación de un proceso que se dio en este entorno. Los ministerios no tenían personal capacitado para formular un Libro Blanco, o una directiva estratégica, o un plan del consejo nacional de defensa. En los países en que hubo dictaduras militares, o en los que un viejo pacto dejaba las cuestiones militares exclusivamente en manos de las fuerzas armadas a cambio de respeto por las reglas de la política civil, no se desarrollaron comunidades de defensa, ni organizaciones de estudio e investigación en temas estratégicos. Para una solución rápida -y superficial- tenían a mano a los oficiales.

Al mismo tiempo, muchas de las organizaciones de la sociedad civil -que habían tenido una agenda intensa en la lucha contra las dictaduras- una vez instalados los regímenes democráticos no pudieron continuar con una labor vinculada al manejo de la defensa en una república. El conocimiento acumulado y las prácticas de incidencia se fueron perdiendo gradualmente, mientras que muchas de las fundaciones que las habían financiado dieron por concluido el tema, optando



por otros problemas sociales.

Se produjo un vacío y otras entidades fueron reelaborando muy lentamente una nueva agenda de defensa, en muchos casos, contando con el apoyo de los gobiernos. No tenían experiencia en proponer y estudiar los pasos que correspondían a los períodos de consolidación de la democracia. A pesar de ello, se fue conformando una eventual comunidad de expertos. Por una parte esto permitió que nuevos actores encontraran un espacio de legitimidad para entender y ocuparse de la defensa. Pero por otra parte, la dependencia respecto a los gobiernos quitó autonomía y criticismo a quienes tenían que impulsar los cambios en el sector.

Conformismo y mediocridad han estado vinculados en el pensamiento filosófico, sugiriendo que amoldarse es ajustarse a un orden engañoso. La racionalidad contraria al conformismo proyecta sus fines y motiva a los agentes para alcanzar el movimiento irresistible del progreso. En definitiva, el acomodamiento dio frutos de corto plazo, pero comprometió la conducción civil a futuro.

El pasado nos condena

Existe un viejo refrán que dice que los militares se preparan para pelear la guerra pasada. O sea, estudian la estrategia y la táctica para aprender y corregir basado en una experiencia del pasado. Las definiciones de defensa parecen haber sufrido del mismo síndrome. Los Libros Blancos y las directivas estratégico-militares se elaboraron sobre los escenarios del pasado. Marcadas profundamente por el requerimiento de mostrar conducción civil, y de ostentar cierta eficiencia en la conducción de la defensa, se produjeron documentos que respondían a criterios y amenazas de períodos anteriores.

Entonces, se explicitó la nueva dinámica de integración regional, pero los instrumentos militares, las disposiciones de entrenamiento, los intereses vitales, los niveles operacionales y de comunicación reflejaban los conceptos de mediados del siglo XX. Se podía aludir a la globalización pero al mismo tiempo se hacía referencia al perfil geoestratégico y geopolítico. Se puntualizaba el papel del Ministerio de Defensa, pero no se generaban políticas para fortalecerlo. Se cambiaba el concepto de gasto en defensa por el de inversión, pero los sectores pujantes de la economía se mantenían excluidos de la producción en defensa. Se hablaba de Estado de Derecho pero la justicia militar

apañaba viejas injusticias.

Las innovaciones en defensa han sido reactivas. En algunos países la creciente inseguridad pública y formas de criminalidad organizada que desafiaban la capacidad de respuesta policial, llevaron rápidamente a involucrar a militares en la seguridad pública. Nada de cambio de doctrinas, ni de entrenamiento, ni de equipamiento. De un día para el otro salir a las calles y con la urgencia de la demanda social intentar, vanamente, reparar los déficit del Estado². En otros países cuya inestabilidad política fue más acentuada, las fuerzas armadas debieron llenar los vacíos del Estado con tareas sociales, asistencialismo, politización. Tampoco ello conllevó un replanteo del instrumento militar. Finalmente en otros, los gobiernos recurrieron a distintas agencias estatales para suplir las insuficiencias, organizaron un espacio vecinal más cooperativo y se encontraron con sistemas de defensa que no eran funcionales a sus objetivos. Pero tampoco en estos casos se hizo una revisión de funciones, un debate amplio respecto a los objetivos de la defensa, ni se convocó a la sociedad a participar en el diseño del Sector Seguridad.

El resultado es que en general no se alcanza ni la eficacia, ni la eficiencia, ni la efectividad, ni el efectismo buscado. No queremos a las fuerzas armadas del pasado, pero las del presente no terminan de mostrar su utilidad: porque fracasan en el control del crimen organizado; porque no terminan de ser aliados políticos enteramente fiables; o porque no proveen de un servicio necesario para el desarrollo estatal y regional.

Ya se transitó por varias administraciones democráticas como para superar el estigma de la historia. Ya no se paga el costo político de una transformación integral del sistema de defensa. Y, sin embargo, los cambios son cosméticos. Tal vez podemos atribuir esta inoperancia a la inepticia de los políticos, que una vez llegados al poder prefieren prescindir de la mediación de las instituciones para fortalecer su poder personal. O tal vez responda a una residual desconfianza entre los países de la región. Mejor no cambiar mucho, porque las condiciones externas pueden mutar y el país vecino nuevamente se convertirá en el generador de amenazas. Y entonces, tenemos los recursos históricos de fuerzas armadas que defienden la nación. Ese oculto encanto de la defensa que atrae cuando es desconocida, misteriosa y tal vez, cautivamente fatal.

² Avant, Deborah D., "Are the Reluctant Warriors Out of Control? Why the US Military is Averse to Responding to Post-Cold War Low-Level Threats," *Security Studies*, Vol. 6, No. 2, Winter 1996/97, p. 51-90.