

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).	Seguridad Integral: - 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). La seguridad ciudadana es un bien común esencial de prioridad nacional para el desarrollo del libre ejercicio de los derechos y garantías individuales y colectivas, de todos los estantes y habitantes del territorio y una condición fundamental para la convivencia pacífica y el desarrollo de la sociedad boliviana. (Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana "Para una vida segura", N° 264 – 01/08/2012, Art. 3).
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, 2012). 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. (Estrategía Nacional de Defensa, 2012).	La seguridad, 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, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales. (Política de Defensa Nacional, 2012).
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. 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 Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad –PISDP- enfrenta los retos de seguridad que amenazan a Colombia al comienzo de la segunda década del siglo XXI. Para el Gobierno Nacional, consolidar la paz significa garantizar la prevalencia del Estado de Derecho, la seguridad, la observancia plena de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia en todo el territorio nacional. Esta política ha definido una serie de objetivos y estrategias, enfocados al logro de un propósito superior. Define igualmente pilares, que le dan vida y sustentan el desarrollo de la política. La PISDP ha definido seis objetivos estratégicos, con los cuales se pretende neutralizar cualquier amenaza proveniente de cuatro factores principales de riesgo: los grupos armados al margen de la ley, los delitos contra los ciudadanos, las amenazas externas y los desastres naturales. Se establecen como objetivos estratégicos: • Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos. • Desarticular los grupos al margen de la ley y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación. • Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana. • Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable. • Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes. • Fortalecer la Institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional. (Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad, 2011).	
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 es un deber irrenunciable y permanente del Estado. Es un componente de la seguridad integral y garantiza la soberanía e integridad territorial. Preserva los derechos, garantías y libertades de los ciudadanos y ciudadanas y tiene participación activa en la integración regional. Es un bien público. Exige un grado de cultura de seguridad y defensa en todos los niveles de la sociedad, e implica su conducción democrática desde una visión integral de la seguridad, desarrollo y construcción de la paz interna, regional y	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 prevenirán 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

País	¿Qué es defensa?	¿Qué es seguridad?
Ecuador	global, en condiciones de defensa de la soberanía y en busca de la solución pacífica para actuales y eventuales controversias interestatales. De modo paralelo, el mantenimiento de la paz interna exige tener en cuenta las amenazas multidimensionales y la delincuencia transnacional organizada. De otro lado, la conducción democrática de la defensa demanda el desarrollo y el mantenimiento de apropiadas relaciones civiles – político – militares que den cuenta de la prevalencia del poder político sobre el estamento militar, como un factor significativo en la profundización del sistema democrático. (Agenda Política de la Defensa Nacional, 2011).	atenten a la seguridad pública y del Estado. (Ley de seguridad pública y del Estado, N° 35 - 28/09/2009, Art. 4) La seguridad con enfoque integral es la condición que tiene por finalidad garantizar y proteger los derechos humanos y las libertades de ecuatorianas y ecuatorianos, la gobernabilidad, la aplicación de la justicia, el ejercicio de la democracia, la solidaridad, la reducción de vulnerabilidades, la prevención, protección y respuesta ante riesgos y amenazas. (Plan Nacional de Seguridad Integral, 2011).
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. 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 conlleven 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 seguridad es una condición a alcanzar y la defensa es un medio para lograrla, por lo que la seguridad engloba a la defensa, dado que esta abarca todos los campos de acción y los ámbitos diplomáticos, económicos, jurídicos, políticos, militares, ambientales y sociales. (Ley de la defensa nacional de la República de Nicaragua, N° 748 - 22/12/2010, Art. 3).	Es el medio para garantizar la soberanía, autodeterminación e independencia nacional y la integridad territorial e inviolabilidad del mismo, a través de la ejecución de un conjunto de medidas y acciones de carácter integral destinadas a prevenir y superar las, amenazas, riesgos o agresiones. (Ley de la defensa nacional de la República de Nicaragua, N° 748 - 22/12/2010, Art. 3).
Paraguay	Se entiende por Seguridad Nacional, la condición permanente de soberanía, independencia, integridad territorial, paz y justicia social dirigida a preservar la integridad, estabilidad y permanencia del Estado, sus instituciones, el orden democrático, estado social de derecho, el bien común, protección de las personas y sus bienes, frente a cualquier amenaza, riesgo o agresión. (Ley de la defensa nacional de la República de Nicaragua, N° 748 - 22/12/2010, Art. 3).	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).
Perú	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).	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 - 27/03/2005, Art. 3)
República Dominicana	La defensa nacional es el conjunto de medidas, previsiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente; se desarrolla en los ámbitos externo e interno. (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005).	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. (Libro Blanco de la Defensa Nacional, 2005).
	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, Decreto N° 189-07 - 03/04/2007, Art. 3).



País	¿Qué es defensa?	¿Qué es seguridad?
Uruguay	La defensa nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia del país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, 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).	La Seguridad es la situación requerida para que exista un orden jurídico institucional dentro del territorio nacional. Comprende todos los actos destinados a asegurar la preservación de dicho orden, abarcando el mantenimiento de la tranquilidad interior, la paz social, el nivel cultural, las condiciones necesarias para el normal desarrollo de las actividades económicas, y el mantenimiento de la soberanía e independencia del Estado. (Bases para una Política de Defensa Nacional, 1999).
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.

Documento de análisis:

Fundamentos para pensar la distinción entre "defensa" y "seguridad"

Héctor Saint-Pierre

Grupo de Estudios de Defensa y Seguridad (GEDES), UNESP.

Algunas antropologías filosóficas consideran al hombre un ser social por naturaleza y a la sociedad como su característica intrínseca y definidora. Para otras, la sociedad es un producto artificial, resultado de un acuerdo entre los hombres. Para esta última perspectiva, en el comienzo hubo un pacto, antes del cual, los dioses no habían sido creados y por eso no había ni bien ni mal. Sin leyes ni normas nada era crimen. Sin contención moral ni límites normativos, la fuerza se imponía como relacionamiento entre los hombres. Cada uno practicaba un régimen de autodefensa que Hobbes immortalizó con la imagen de un pavoroso "estado de naturaleza".

No fue el amor, sino el pavor que llevó a los hombres al pacto. Por este, todos abdicaron de su voluntad y de su capacidad, fuerza e instrumentos de autoprotección, concentrándolos monopolísticamente en alguien que, por no hacer parte del pacto, no tiene compromisos ni limitaciones contractuales y por eso es soberano. Los demás, se transforman voluntariamente en súbditos.

La decisión del soberano constituye el contenido material de su expresión, que asume la forma gramatical del imperativo. Así, su decisión produce, por su forma, una normatividad que cercena su propia libertad. En efecto, con su decisión, el soberano ordena la relación entre los súbditos y la suya con ellos, generando compromisos que limitan su libertad. Ese ordenamiento define lo social así como el comportamiento considerado aceptable para ese orden. En otros términos, el monopolio legítimo de la fuerza permite imponer una univocidad jurídica para una comunidad humana dentro de un determinado territorio: los términos que definen, para Max Weber, la unidad política, en nuestra época el Estado.

Una única condición limita la voluntad soberana en su recorte normativo. No obstante el pacto no oblige al soberano, **su fundamento es la protección y la seguridad** del súbdito: condición tácita, pero fundante, del pacto. De hecho, los súbditos abdicaron de su autodefensa esperando la protección efectiva del soberano. La previsibilidad de una sociedad ordenada jurídicamente le ofrece una seguridad con la que no contaba en el "estado de naturaleza".

Por lo tanto, la primera característica del monopolio es que la naturaleza de la decisión y de la violencia para con los súbditos **es ordenadora y protectora**. La naturaleza de su empleo es la de garantizar la seguridad y el orden internos, es decir, despolitizar y disolver el concepto de "enemigo interno" (*no hay compatriotas enemigos*), pues el objetivo primordial del soberano es la protección de los súbditos. De ahí que el ejercicio interno de la soberanía consista, antes de más nada, en neutralizar conflictos. Para su interior —dirá Schmitt— el soberano es policía y, en el sentido estricto de la palabra, sólo para el exterior hará política. La estructura institucional abocada a este objetivo es la judicaria y su instrumento el sistema policial. El policía, preparado, entrenado, capacitado, armado y doctrinado para **mantener** el orden y **reprimir** los "fuera de la ley", constituye el contenido sociológico de ese instrumento.

La expresión unívoca de una comunidad organizada se conoce como "unidad decisoria"; en sentido estricto, "unidad política". Por su vez, esa unidad política comparte el mundo con otras unidades políticas que reclaman soberanía dentro de su espacio territorial. En ese ambiente imprevisible, sin un monopolio de la violencia que imponga una normatividad, las unidades polí-

ticas deben prepararse para defender su existencia de cualquier amenaza. Para eso, cada unidad política debe desenvolver una sensibilidad estratégica que le permita distinguir claramente, las unidades políticas que puedan aumentar su potencialidad por la cooperación y, principalmente, aquellas que amenacen su existencia. Sobre esa percepción **distinguirá los amigos de los enemigos** como fundamento de su política externa.

Para Carl Schmitt, la existencia de esa pluralidad de unidades decisorias, con valores, principios e intereses diversos, que pueden llegar a guerrear por ellos, configura el ambiente externo como un *pluriverso*, más que un universo. En ese pluriverso, cada unidad política intentará preservar su soberanía y lograr su reconocimiento por parte de las otras unidades. Ante la falta de un orden que regule y torne previsible las relaciones, cada unidad proyectará para el exterior su sensibilidad perceptiva, así como una imagen de su capacidad de potencia. De esa forma, tratará de reconocer y determinar la estatura estratégica de las otras unidades políticas, así como demarcar y obtener el reconocimiento de las fronteras de su soberanía. *Si internamente la fuerza es ejercida en régimen de monopolio, externamente, el régimen de empleo de la fuerza es el de libre concurrencia*, por eso exige el cálculo y la previsión estratégica. La proyección externa de las unidades políticas constituye el plexo de las relaciones de fuerzas en el mutuo reconocimiento y delimitación de las respectivas estaturas estratégicas. Esa es la materia empírica de la **seguridad internacional**. A su vez, la plástica cristalización jurídica de la relación de fuerzas constituye el “derecho internacional”, que define y norma sobre la paz y la guerra, el conflicto y la cooperación, cerne de la política internacional. La estructura institucional del empleo del monopolio de la violencia en esta proyección externa es la defensa y su instrumento específico las fuerzas armadas. El militar, formado, preparado, entrenado, capacitado, armado y doctrinado para **eliminar** al enemigo, es el contenido sociológico de este instrumento.

Nótese que del mismo monopolio legítimo de la violencia emana la energía para mantener el orden interno (seguridad) y para garantizar la soberanía externa (defensa). Sin embargo, la diferencia del empleo (monopólico internamente y de libre concurrencia externamente) define y distingue el ámbito interno del externo de la unidad política. Pero también, el mismo fenómeno muestra inequívocamente la diferente naturaleza de la fuerza empleada en cada caso: **ordenadora y protectora** internamente, **defensora y letal** externamente. Internamente el Estado debe garantizar la vida hasta del más peligroso y odiado “fuera de la ley”; externamente, hasta un “santo” del otro lado de la frontera puede ser muerto en combate sin cometer crimen.

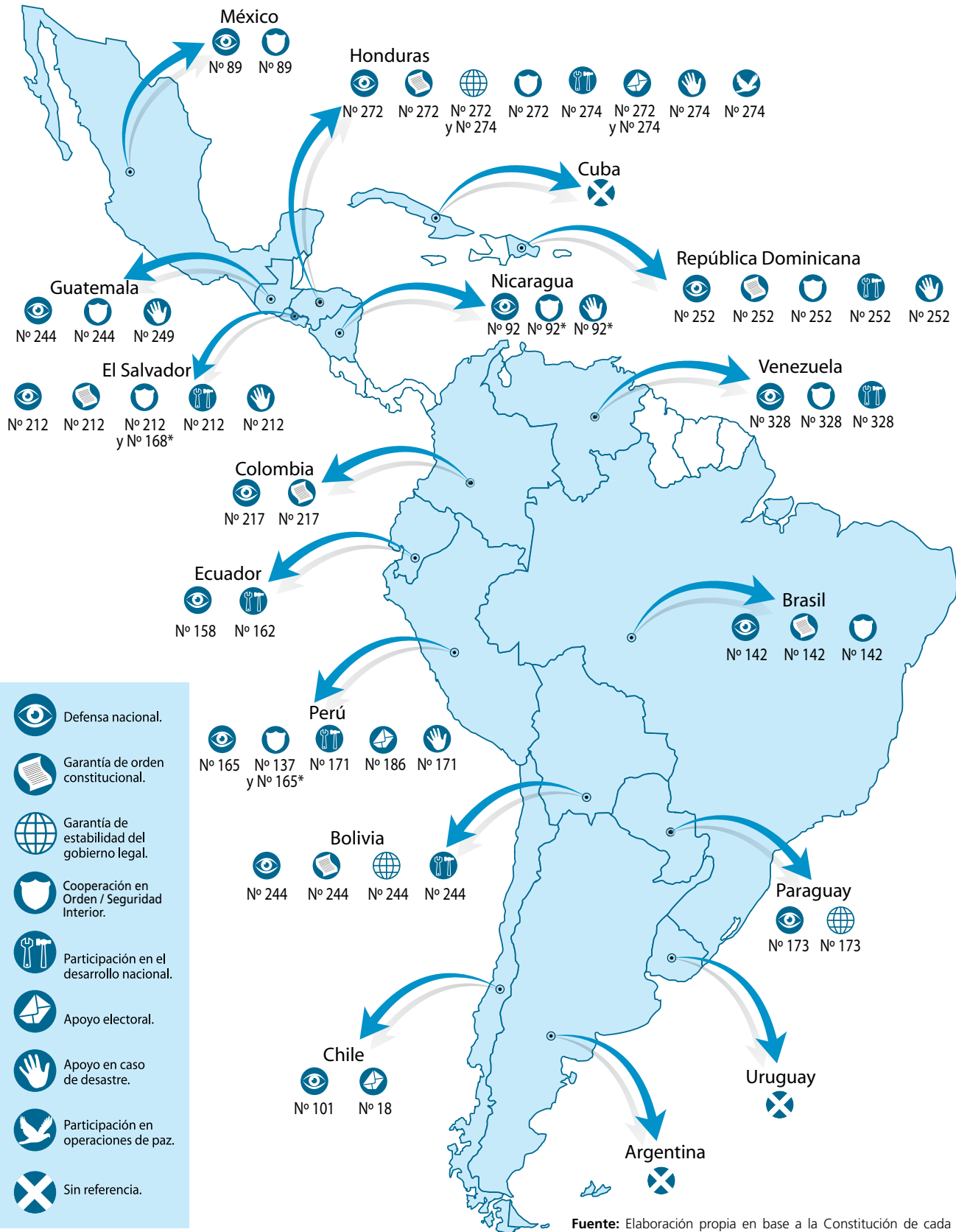
El desafío **permanente** del soberano es, por un lado, garantizar la seguridad de los ciudadanos y mantener el or-

den normativo y, por otro, defender ese orden jurídico y social de eventuales amenazas en el imprevisible pluriverso. La naturaleza de la fuerza en su empleo monopólico interno es **protectora** del ciudadano y **conservadora** del orden. Ella promueve lo que se conoce como “seguridad pública”, “seguridad interna”, “seguridad ciudadana”. Normalmente es administrada por los ministerios de interior, de justicia y, más recientemente creados, ministerios de la seguridad, promovido por el aumento del tipo de amenazas que intranquiliza a la ciudadanía en general. Por otro lado, con una naturaleza de **letalidad defensiva**, el monopolio de la fuerza se destina externamente a disuadir, anular o eliminar las potenciales fuentes de hostilidad para promover la paz. Ese doble empleo del monopolio legítimo de la violencia, obedeciendo a su dupla naturaleza, por ser ambas **permanentes**, exige la elaboración de una jurisprudencia que legalice y norme las condiciones y límites de cada empleo, que defina unívocamente la cadena de responsabilidades que permita imputar jurídicamente en los casos en que esas condiciones y límites no sean respetados por los ejecutores, tanto en el orden interno como externo. La mayoría de las cartas constitucionales de los países trata la reglamentación del empleo de la fuerza en cada una de esas dos naturalezas en capítulos específicos y diferentes.

Con respecto a esa reglamentación y buscando la eficiencia, cada una de esas destinaciones cuenta con una doctrina general y de empleo específicas. Para satisfacer esas doctrinas se provee una preparación y armamento también específico para cada una de estas ordenes de empleo. La especificidad de la naturaleza dual de la fuerza en sus dos manifestaciones y su permanencia funcional requiere burocracias funcionales también permanentes y específicas, con educación, formación y capacitación profesional, estatuto y preparación específicas para cumplir cabalmente con el papel constitucionalmente definido y realizar con eficiencia las misiones atribuidas. Mantener ambas estructuras institucionales funcionando correctamente exige un presupuesto específico y adecuado, porque ellas son vitales para el funcionamiento soberano de la unidad política. El gobierno tiene entre sus obligaciones directas la de proveer de los medios adecuados necesarios para el correcto funcionamiento operacional de esas instituciones armadas. En caso de inadecuación o insuficiencia de una de ellas, el gobierno es responsable por asegurar su recuperación. Substituir una de ellas por otra (tendencia cada vez más frecuente en América Latina) puede ser en alguno casos inconstitucional o, en la mayoría de los casos, resultar en inadecuación instrumental, ineficacia de resultados y/o pérdida de la función específica (por desvío de función), escamoteando y perpetuando las deficiencias del aparato institucional que está siendo substituido.



Funciones constitucionales para las Fuerzas Armadas



- Defensa nacional.
- Garantía de orden constitucional.
- Garantía de estabilidad del gobierno legal.
- Cooperación en Orden / Seguridad Interior.
- Participación en el desarrollo nacional.
- Apoyo electoral.
- Apoyo en caso de desastre.
- Participación en operaciones de paz.
- Sin referencia.

*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*

País	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, Ecuador y Paraguay sólo en estado de excepción.

*** 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).
- Garantizar el Estado de Derecho, su orden constitucional y la forma democrática de gobierno consagrados por la Constitución Política (Ley de la defensa nacional, Art. 5 y 16 Nicaragua).

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 enfrentar 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).
- Contribuir al desarrollo del país y colaborar en los planes de salud, educación, en la conservación y renovación del medio ambiente y los recursos naturales y el equilibrio ecológico (Ley de la defensa nacional, Art. 16 – 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 enfrentar 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. VII). 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).
- Contribuir a fortalecer la política de gestión de riesgo, en función de la prevención, mitigación y atención de desastres naturales (Ley de la defensa nacional, Art. 16 – Nicaragua).
- 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).
- Participar en misiones internacionales de paz y ayuda humanitaria, de conformidad a la Carta de las Naciones Unidas (Ley de la defensa nacional, Art. 16 – Nicaragua).
- 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.



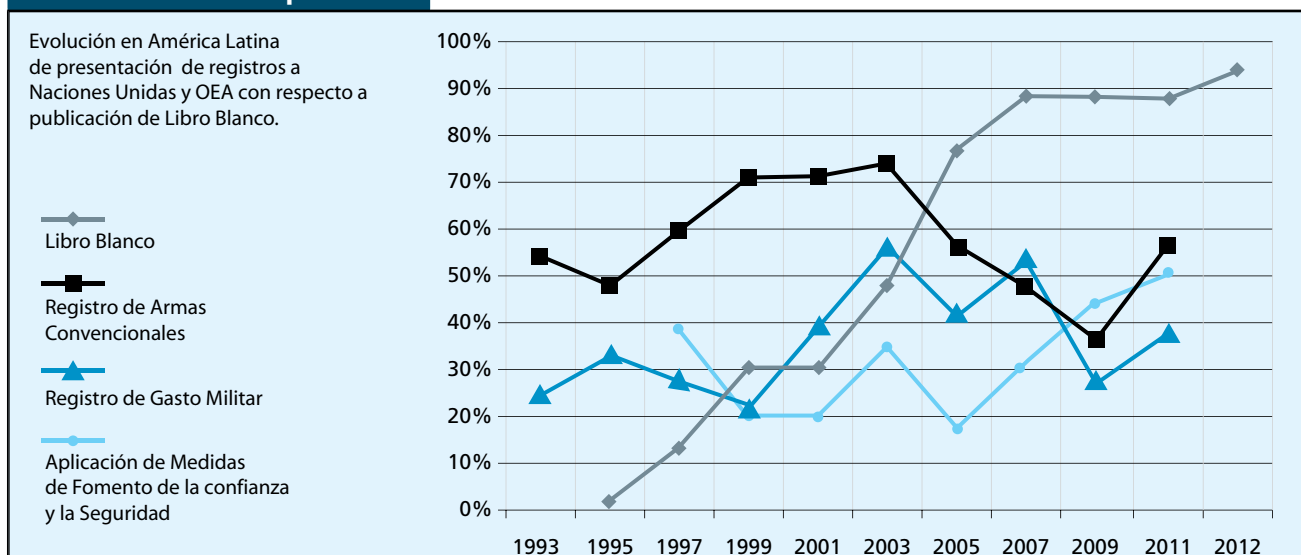
Informes anuales sobre gestión ministerial

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	s/d
Ecuador	Informe de Gestión.	Ministerio de Defensa Nacional.
El Salvador	Memoria de Labores.	Ministerio de Defensa Nacional.
Guatemala	Memoria de Labores.	Ministerio de la Defensa Nacional
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	Memoria institucional anual.	Presidencia de la República.
República Dominicana	Memoria Anual.	Ministerio de las Fuerzas Armadas.
Uruguay	Memoria Anual.	Ministerio de Defensa.
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.

Medidas de transparencia



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 hasta 2012.

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 2011 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 2011.

Militares y participación política

	¿Pueden votar?	¿Pueden presentarse a candidaturas?
Actividad	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Cuba, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela	Cuba, Honduras(1) y México(2)
Retirado	En los 17 países incluidos en la presente publicación los militares en situación de retiro pueden ejercer el voto.	En todos los incluidos en la presente publicación, permiten a los militares en situación de retiro presentar candidaturas (3).



(1) 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).

(2) 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.

(3) En Bolivia, para acceder a cargos públicos deben haber renunciado al menos tres meses antes del día de la elección (Constitución Política, Art. 238). En Chile, Colombia y Nicaragua, luego de un año en situación de retiro. En El Salvador, para presentar candidaturas a Presidente, deben haber cumplido tres años en situación de retiro. En Guatemala luego de 5 años en situación de retiro. En República Dominicana, en la Constitución Política (Art. 123) se 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. En Uruguay, la Constitución Nacional en su Art. 77, inc. 4, establece que sólo el militar en actividad tiene prohibido el ejercicio de actividades políticas.

Notas: En Brasil el militar activo no puede presentarse a candidatura. 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.

En Uruguay 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 (...)”.

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

Documento de análisis:

Nuevos desafíos doctrinarios en América Latina en seguridad y defensa: el peligro del retroceso

Raúl Benítez Manaut

Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia (CASEDE).

La última década del siglo XX fue de gran optimismo. En lo internacional se superaba la guerra fría. Por fin el libre comercio, la democracia y la apertura de fronteras se hacían presentes. Esto tuvo repercusiones directas en América Latina en los sectores de seguridad y defensa. A la par que se desmilitarizaban los sistemas políticos, se construían aceleradamente ministerios civiles de defensa en la gran mayoría de los países. En aquellos que vivían situaciones de guerra civil, éstas se superaban mediante la participación activa de actores internacionales como la ONU y la OEA, como en Nicaragua, El Salvador y Guatemala. También se reducían los presupuestos militares; se desactivaban conflictos fronterizos y se aceleraban procesos de integración, entre otros elementos. Pero desde inicios del siglo XXI, “lo negativo” ha ido afectando a la seguridad y la defensa. Con la aparición de nuevas amenazas internas y externas, se observa en algunos países el peligro de una regresión en los avances logrados en las relaciones civiles-militares.

El siglo XXI abrió con los ataques terroristas a Estados Unidos y comenzaron a securitizarse las relaciones entre los países. Reapareció de nuevo la geopolítica: seguridad de fronteras, aeropuertos, puertos, sistemas de información e inteligencia y control de personas se fueron expandiendo como una necesidad global ante retos que, si bien son lejanos, también están presentes en el hemisferio. El terrorismo, si bien es una amenaza lejana, tenía expresiones internas en el continente como en Colombia, y aparecieron retos que

nadie previó en su momento: la delincuencia se abrió paso ante débiles sistemas de justicia e incapacidad policíaca; y en subregiones como Centroamérica se expandió de forma inusitada, a través de la acción de las pandillas conocidas como “maras”. En México, el narcotráfico y las organizaciones criminales que lo posibilitan crecieron y ciudades de la frontera con Estados Unidos llegaron a tener el record Guinness de las ciudades más peligrosas del mundo, como Ciudad Juárez, con casi 200 homicidios por cada 100 mil habitantes en 2009-2010. En Haití se desplomó el gobierno constitucional en 2004, se habla recurrentemente de “estado fallido” y la ONU implementa la misión Minustah, con gran protagonismo de nueve países del subcontinente, en un esfuerzo multinacional y cooperativo sin precedentes, pero ante una realidad de crisis de gobierno y hasta de supervivencia nacional (sobre todo después del trágico terremoto) tampoco vista con anterioridad en ningún país.

Se pensaba que los golpes militares, la ingobernabilidad y el activismo castrense en política estaban superados, pero eso más bien se demostró como una hipótesis relativa. Importantes militares (en retiro) llegan al poder, con el respaldo de la población (Venezuela, Perú y Guatemala) y siguen siendo el pilar fundamental de muchos gobiernos civiles. Sin importar la tendencia política de los presidentes y gobiernos, muchos regímenes políticos para sostenerse le dan fuerza (presupuestal o política) a las fuerzas armadas. Sea para su profesionalización y modernización, o con el argumento de que no se han superado las “amenazas con-



vencionales” e históricas, como los conflictos fronterizos no resueltos: Argentina-Gran Bretaña (a pesar de la devaluada percepción que tienen los argentinos de sus militares); Chile-Perú-Bolivia; Colombia-Venezuela (donde un ex presidente colombiano ha declarado que “le faltó tiempo para proceder a desplegar su ejército contra el vecino”), entre otros. En otros países, ante la emergencia de nuevos conflictos sociales, por ejemplo aquellos grupos o sectores (como indígenas) que se oponen a las inversiones en minería a cielo abierto o a grandes obras de infraestructura, aparece la posibilidad del empleo real de las fuerzas armadas para acallar nuevas expresiones de protesta social.

En la parte norte del subcontinente, México y América Central, las tendencias en las relaciones entre civiles y militares se han tornado a resolver problemas de seguridad interna, incluso modificando la doctrina militar e impidiendo la consolidación, modernización y profesionalización de una relación democrática entre civiles y militares. Debido a la guerra a las drogas en México y al incremento acelerado de la inseguridad pública en Honduras, Guatemala y El Salvador, las fuerzas armadas son llamadas a desempeñar de nuevo un rol fundamental. Claramente hay una regresión doctrinaria o “desprofesionalización”. Tanto frente al aumento del poder de las organizaciones criminales como de la delincuencia, las policías se han visto rebasadas en sus capacidades de disuasión y contención. Las debilidades institucionales de las policías (por ejemplo la ausencia de inteligencia con capacidades de investigación del crimen); el bajo nivel de desarrollo de capacidades de investigación científica; una débil profesionalización, la falta de recursos humanos y materiales; los bajos salarios, y la corrupción, explican por qué no pueden hacer frente al problema.

Los gobiernos se ven en la necesidad de recurrir a las fuerzas armadas y a desarrollar discursos de “guerra” y “mano dura”, con notables implicaciones en las relaciones civiles-militares, tales como problemas de derechos humanos (las organizaciones no-gubernamentales está reiteradamente anunciando un rol no constitucional de las fuerzas armadas y aumento en violaciones), ocupación de militares (en activo o retiro) en responsabilidades de seguridad pública y justicia, aumento de presupuestos militares, nueva cooperación internacional (por ejemplo Iniciativa Mérida y CARSI), centrada en el fortalecimiento de las fuerzas armadas, inteligencia y profesionalización judicial, para enfrentar al crimen organizado y las maras. Aunado a ello, persisten problemas de falta de transparencia. Estos fenómenos ponen en riesgo: 1) la calidad de la democracia; 2) está produciendo un notable cambio en la doctrina militar, de nuevo centrada en la seguridad interna; 3) la seguridad nacional a nivel conceptual se reorienta a asuntos domésticos, con un peligro de “desprofesionalización” de las fuerzas armadas; 4) se le otorga una fuerza política revitalizada e incluso “legítima” y “necesaria” a las elites castrenses; y 5) aumentan problemas

de derechos humanos, afectando a las instituciones castrenses y a la impartición de justicia.

En Venezuela su politización ha llegado al máximo y ha revivido la doctrina de la guerra fría del enemigo externo “imperialista” y hasta el impulso de milicias armadas populares para defender el régimen de gobierno, y en su doctrina de seguridad se identifica a los opositores políticos como enemigos del Estado; en México se ve lejana la salida del ejército de las calles para enfrentar al crimen organizado; en Centroamérica ahora vuelven a ocupar las responsabilidades de cuerpos de seguridad pública; y en los países andinos no han muerto los grupos “subversivos” (Colombia y Perú) y ello sigue siendo un objeto central de las misiones castrenses. Hasta en países con una evolución notable de la relación civil-militar, como Brasil, se ha empleado a las fuerzas armadas para lograr la pacificación de las favelas en Rio de Janeiro.

Para la “salud”, en el sentido democrático del término, de las relaciones civiles-militares y para que no sucumban o sólo queden como un papel escrito sin valor político, las doctrinas de seguridad y defensa que se abrieron paso en los años noventa deben volver a revitalizarse, pues es necesario recuperar el impulso en favor de relaciones equilibradas entre las elites civiles-políticas y las castrenses. La conducción de las elites democráticas y el control civil de los militares y policías son elementos básicos para no regresar a esquemas de “autonomía” como los vividos durante la guerra fría. Las nuevas amenazas que han aparecido ponen en peligro estos alcances en muchos países y los militares vuelven a ser “la herramienta vital” que hace frente a problemas de seguridad interna. No se deben dejar de lado ni los políticos (para la conducción de la seguridad interna) ni los diplomáticos (para la seguridad y la defensa externa) por los militares.

Los alcances logrados en América del Sur, en el sentido de acelerar la integración y la cooperación son notables, como la creación de la UNASUR y el Consejo de Defensa Sudamericano. Hay países que han consolidado un equilibrio democrático en la relación civil-militar como Brasil, Uruguay, Chile. Hacia las elites castrenses, se deben seguir apoyando sus procesos de profesionalización y modernización, pero sin alterar los equilibrios de poder geopolíticos (entre naciones) o democráticos (al interior de los países). Todo lo anterior debe también observarse en cuanto a la cooperación internacional. Los países europeos y Estados Unidos están “bajando de intensidad” si no es que relegando por completo la cooperación profesionalizante de las fuerzas armadas. En otras palabras, sin dejar de tener en cuenta la importancia de hacer frente a las nuevas amenazas, se debe recuperar el impulso de la década de los noventa: fortalecer la doctrina democrática de las relaciones civiles-militares y cooperación e integración para hacer frente a las amenazas transnacionales.