CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Desde la óptica de sus Colegios de Defensa

ISBN

Centro de Altos Estudios Nacionales

(Colegio de Defensa del Uruguay)

Eduardo Víctor Haedo 2020 – C.P. 11200

Teléfonos (+598) 2401 8944 – 2401 8385 – 2401 9443

E-Mail: calen@mdn.gub.uy

http://calen.edu.uy

https://www.facebook.com/CALEN.Uruguay

Montevideo – República Oriental del Uruguay

Los conceptos vertidos en aquellos artículos firmados en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores y no representan necesariamente la opinión, el pensamiento o la doctrina del Centro de Altos Estudios Nacionales.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, fotocopiado u otros métodos, ni su préstamo alquiler o cualquier otra forma de cesión de uso del ejemplar, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.



MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

Eleuterio Fernández Huidobro

Ministro

Doctor Jorge Menéndez

Subsecretario

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS NACIONALES

General José María Burone

Director

Coronel Luis Suárez

Subdirector

Escribana Rosario Rodríguez

Subdirectora Académica

EDICIÓN Y PUBLICACIÓN

Coronel Gustavo Papuchi

Teniente Coronel Pablo Camps

CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LOS PAÍSES IBEROAMERICANOS

Desde la óptica de sus Colegios de Defensa

Centro de Altos Estudios Nacionales

(Colegio de Defensa del Uruguay)

2013

TABLA DE CONTENIDO

PRÓLOGO 17

REPÚBLICA ARGENTINA

SEGURIDAD Y DEFENSA: Una visión desde los países Iberoamericanos 25
I. Introducción 25
II. Conceptualizaciones sobre Defensa y Seguridad 27
III. Política de Defensa y Sistema de Defensa 37
IV. Trazos gruesos para una nueva política de defensa para un "nuevo" país 47
Bibliografía 52

ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

EL DESAFÍO: Construcción del Estado Plurinacional de Bolivia. Reflexiones sobre la seguridad y defensa 61
I. Bolivia: Transición siglo XX – siglo XXI 61
II. Reconfigurando la seguridad y defensa del Estado 63
III. La seguridad y defensa: Doctrina y Educación 69
IV. Seguridad y defensa: Teoría y práctica 73
V. Seguridad y defensa más allá de las fronteras 78
Bibliografía 80

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

SEGURANÇA E DEFESA 85
I. Introdução 86
II. Definição de Segurança e Defesa 88
III. Órgãos responsáveis pelo planejamento e execução da Defesa 93
IV. Dissuasão 98
V. Defesa da Amazônia 104
VI. Outros aspectos de interesse 110
VII. Considerações finais 112
Referências 114

REPÚBLICA DE CHILE

DEFINICIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA 123
I. Definiciones 123
Bibliografía 159

REPÚBLICA DE COLOMBIA

LA DEFENSA NACIONAL PARA LA SEGURIDAD DEL ESTADO 165
I. Conceptos básicos 165
II. Estado Moderno como Institución 166
III. Los Fines del Estado: Intereses y Objetivos 167
IV. Retos a la Seguridad del Estado: De los Conflictos a las Amenazas 169
V. Retos a la Seguridad del Estado: Nuevas Amenazas 170

VI. La defensa nacional y la seguridad del Estado: Generalidades 174
VII. La geopolítica como factor estratégico de la defensa nacional. 181
VIII. El Estado como institución de poder 182
IX. Convenios Internacionales de Defensa 185
X. Organización del Estado para la Defensa Nacional. Niveles de Responsabilidad. 186
XI. Planeación de la Defensa Nacional para la Seguridad del Estado. 187
XII. Epílogo 194
Bibliografía 196

REPÚBLICA DOMINICANA

ASPECTOS CONCEPTUALES DE SEGURIDAD Y DEFENSA, DESDE LA PERSPECTIVA DOMINICANA 201
I. Seguridad y Defensa 202
II. Órganos responsables de la planificación y conducción de la Defensa 206
III. Concepto de Seguridad Exterior e Interior 214
IV. Mecanismos de Coordinación Interinstitucional 215
V. Acuerdos e Instrumentos Internacionales en Materia de Defensa Nacional 217
VI. Percepciones de Riesgos y Amenazas 224
VII. Retos de la defensa 226
Bibliografía 228

REPÚBLICA DEL ECUADOR

LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL DESARROLLO INTEGRAL DEL ESTADO ECUATORIANO 235
I. Amenazas.-.....254
II. Factores de Riesgo.-.....254
Referencias Bibliográficas 261

REPÚBLICA DE EL SALVADOR

CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL CAPÍTULO EL SALVADOR 267
I. Introducción. 267
II. Definición de Seguridad y Defensa. 268
III. Órganos responsables de la planificación y conducción de la Defensa. 270
IV. Concepto de Seguridad Exterior e Interior. 272
V. Mecanismos de coordinación Interinstitucional. 274
VI. Acuerdos e instrumentos Internacionales en materia de Defensa Nacional. 276
VII. Percepciones de riesgos y amenazas. 276
VIII. Otros aspectos que se entiendan de interés. 278
Referencias 280

REINO DE ESPAÑA

LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE ESPAÑA 285
I. Introducción 285
II. Definición de seguridad y defensa: la visión Española.....286

III. Órganos responsables de la planificación y conducción de la seguridad y defensa. Mecanismos de coordinación institucional 292
IV. Concepto de seguridad exterior e interior 294
V. Percepciones de riesgos y amenazas 299
VI. Acuerdos e instrumentos internacionales en materia de seguridad y defensa nacional..... 309
VII. Perspectivas 315
Bibliografía 316

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES EN MÉXICO. 323
I. Factor geoestratégico..... 323
II. El proyecto de Nación 324
III. Marco jurídico 325
IV. Política nacional de defensa 333
V. Política interior..... 334
VI. Política exterior 335
VII. Política militar 336
VIII. Seguridad nacional 338
IX. Defensa nacional 341
X. Seguridad interior..... 342
XI. Antagonismos a la seguridad nacional 343
XII. Principales desafíos en materia de seguridad nacional 344
XIII. Glosario de conceptos sobre la seguridad nacional..... 348
Bibliografía..... 350

REPÚBLICA DEL PERÚ

FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y FILOSÓFICOS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL PERÚ 357
Bibliografía 367

REPÚBLICA PORTUGUESA

O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL PORTUGUÊS 373
I. Uma revisão necessária 373
II. Um conceito alargado de segurança.....374
III. Riscos, ameaças e tendências globais 377
IV. Valorizar ativos e oportunidades nacionais 378
V. A diplomacia e as Forças Armadas como pilares da estratégia 380
VI. O que se segue.....383
Bibliografia e Legislação Consultada 385

REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

LA DEFENSA NACIONAL EN EL URUGUAY: Análisis del contenido de la Ley No. 18.650 “Marco de Defensa Nacional” 391
I. Antecedentes 391
II. Aspectos más relevantes de su contenido 393
III. Análisis de su contenido 395
IV. El camino por recorrer 399
V. Ley Nº 18.650 – Ley Marco de Defensa Nacional 401

LISTA DE REDACTORES 413

ÍNDICE COMPLEMENTARIO

Organigramas, Cuadros y otras imágenes e información específica

ORGANIGRAMAS

- Sistema de la Defensa Nacional (Argentina)..... 45
- Organización del Ministerio de Defensa Nacional (Arg.)..... 46
- Organización del Estado para la Def. Nacional (Colombia) .. 187

CUADROS

- Instituciones de Defensa de la Sociedad y Defensa del Estado (Cuadro Nº 1 - Bolivia) 67
- Papel de la teoría en relación a los hechos y Función significativa de los hechos en la construcción de la teoría (Cuadro Nº 2 - Bolivia) 74
- Análisis de la conceptualización de la Seguridad Externa en función de los hechos (Cuadro Nº 3 - Bolivia)..... 76
- Responsabilidad Estratégica de la Defensa (Colombia)..... 188
- CONVENIOS INTERNACIONALES FIRMADOS POR LA REPÚBLICA DOMINICANA 219
  - En materia de Seguridad regional (Cuadro Nº 1)..... 219
  - Convenciones sobre Seguridad del personal asociado de las Naciones Unidas (Cuadro Nº 2)..... 220

- Convenios, convenciones y protocolos relacionados con la represión del terrorismo (Cuadro Nº 3).....220
- Otras convenciones (Cuadro Nº 4).....222
- Glosario de conceptos sobre seguridad nacional (España) 348

IMÁGENES E INFORMACIÓN DIVERSA

- Mapa: Países de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (Brasil) 111
- Gráfico: La Finalidad del Estado son los Intereses Nacionales (Colombia) 167
- Gráfico: Fuerzas antagónicas (Colombia).....169
- Gráfico: La Defensa y el Desarrollo Nacional (Colombia).....176
- Gráfico: Principios de la Defensa Nacional (Colombia).....179
- Gráfico: Composición del Poder del Estado (Colombia).....183
- Gráfico: Planeación estratégica (Colombia) 190
- Gráfico: Apreciación Política Estratégica Nacional (Col.) 191
- Gráfico: Planificación Estratégica (Colombia) 194
- Gráfico: Función Seguridad (Ecuador) 241
- Gráfico: Articulación de la seguridad y defensa con el desarrollo (Fig. 1 – Perú) 361
- Gráfico: Composición del Consejo de Seguridad Nacional y Defensa Nacional (Fig. 2 – Perú).....364
- Ley Marco de Defensa Nacional Nº 18.650(texto completo)(Uruguay).....401

PRÓLOGO

La idea de aportar a la comprensión de los procesos nacionales y evolución de las estructuras de la Defensa de cada una de nuestras Naciones, es un desafío que se está volviendo usual en nuestras latitudes además de constituir una motivación, dados los progresos en la unidad de la comunidad iberoamericana.

El contexto internacional influenciado por los adelantos tecnológicos de la denominada globalización, que está instalada desde hace más de dos décadas, impone una profunda y permanente reflexión a los liderazgos iberoamericanos para acompasar la evolución de las Defensas Nacionales al vértigo diario de sucesos que van transformando la realidad.

Habitamos una de las regiones más pacíficas del planeta, donde no tenemos permanentes causales de conflictos de origen étnico o religioso que originan luchas fratricidas con intolerables saldos humanos. Nuestros problemas son de otra índole, pero principalmente poseen una escala y tendencia de la violencia que son posibles de controlar y en la mayoría de los casos requieren de la cooperación regional para enfrentar fenómenos cuya trasnacionalidad anula los esfuerzos individuales.

Esta realidad nos llama a incrementar la capacidad e interoperabilidad de nuestras estructuras, para afrontar con mayor consistencia los desafíos y riesgos que se le presentan a las comunidades, destinatarias finales de nuestro constructo defensivo.

Desde hace más de dos décadas, las Naciones Iberoamericanas hemos hallado en la cooperación una herramienta apropiada para reforzar las capacidades propias a la hora de enfrentar el variado y dinámico conjunto de amenazas que ponen en riesgo el bienestar y el necesario desarrollo sostenible de nuestros países.

Hemos asistido a lo largo de la última década a un proceso incremental en los aspectos cooperativos de la Defensa, materializado por acuerdos bilaterales, multilaterales, medidas de fomento de la confianza mutua tanto en los niveles estratégico, operacional y táctico. Un fuerte acelerador de estos procesos ha sido la cooperación ante desastres y las Operaciones de Paz. Bajo estas motivaciones se ha generado un interesante intercambio entre los componentes de la Defensa de nuestros países, que ha sedimentado un aporte en la divulgación de conocimientos, técnicas, procedimientos, logística, interoperabilidad y relacionamiento humano, que nos permite fundamentar la necesidad de continuar fortificando la cooperación a través de todos los mecanismos posibles y plausibles.

La cooperación, también tiene su expresión en el nivel formativo estratégico, allí donde nuestros países forman a sus conductores e interactúan con todos los factores y expresiones del poder de cada uno.

Los Colegios de Defensa a nivel iberoamericano dan significación a los esfuerzos e intereses de las naciones por la formación de sus líderes, así como por la investigación y formulación de sus conceptos de la Defensa, lo que indica la permanente preocupación de sus gobernantes por sostener y defender su población y activos tangibles e intangibles.

La Conferencia de Directores de Colegios de Defensa de Iberoamérica es un hito histórico desde su creación, dado que señala un paso más en el camino de la cooperación y el entendimiento.

Los progresos alcanzados en el entendimiento y coordinación de esfuerzos a través de ella, han valido su permanencia y hoy nos congratulamos de alcanzar nuestra décima cuarta instancia iberoamericana.

Agradecemos sinceramente a los países que integran la misma y en particular a aquellos que hicieron posible la publicación de este libro, por su constante y generoso apoyo, que aporta a continuar tejiendo las relaciones interinstitucionales entre los Colegios de Defensa y a perfeccionar las concepciones de la defensa, mediante el intercambio constructivo de ideas y aportes de todos.

Agradecemos la comprensión de los gobernantes de nuestros países, que hacen posible la generación de instancias académicas que refuerzan los esfuerzos por mejorar la cooperación regional e iberoamericana, que nos inspira a mantener en forma constructiva la armonía entre nuestras comunidades.

Coronel Magíster Antonio Romanelli

Director de la Cátedra de Estrategia del C.AL.E.N.

República Argentina

Escuela de Defensa Nacional



SEGURIDAD Y DEFENSA: Una visión desde los países Iberoamericanos

"Construyendo un nuevo paradigma en Defensa para la Patria Grande Suramericana"

Por Profesor Sebastián Martín Juncal

I. Introducción

La reflexión y el debate acerca de las condiciones de seguridad de un país y su región y la incidencia del sistema de defensa en dichas condiciones es una necesidad permanente de cualquier sociedad y, como tal, cualquier iniciativa que los estimule, profundice y difunda es sumamente encomiable. Para los países iberoamericanos, asimismo, constituye un imperativo ineludible en la presente coyuntura debido a la gran heterogeneidad que presentan los procesos sociales y políticos de cada uno de ellos, así como la diversa inserción de cada uno en los bloques y mecanismos regionales de los que forman parte. Podríamos afirmar que la pretensión de buscar una síntesis unificadora respecto de los conceptos de Seguridad y Defensa, además de ser infructuosa, podría ralentizar la consolidación de un espacio de intercambio y cooperación que contribuya a la conformación de un ámbito específicamente Iberoamericana. En ese sentido, son esas diferencias, las que por supuesto se encuentran ancladas en una tradición e historia comunes, las que mantienen el sentido de pertinencia a espacios de cooperación, integración y asociación que poseen diferente contenido y finalidad, pero que comparten proyectar a futuro el bienestar de nuestros pueblos. Lejos de ser una limitación, consideramos que la heterogeneidad Iberoamericana, en un marco de respeto y confianza mutua, es la principal fortaleza de cualquier instancia que articule las relaciones entre sus Estados y, por ello, que contribuya a mejorar sus condiciones de seguridad y sus capacidades de defensa.

Los procesos de transformación social y política iniciados en Suramérica a comienzos del siglo XXI, con diferente ritmo e

intensidad en cada país, imprime una mayor intensidad a esta necesidad y predisposición para su implementación entre los países que integran la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). La vocación integracionista que en todos los órdenes los países de América del Sur se encuentran promoviendo, supone profundizar el análisis y el debate para la implementación de políticas comunes que, respetando las diferencias, promuevan su unidad. Unidad que es a la vez medio y fin de la Patria Grande Suramericana. Y el impulso al debate no sólo surge de la recuperación y fortalecimiento de la idea (y la inexorable realidad en la que ésta encuentra anclaje) de un destino común suramericano, sino también del carácter fundacional que los pueblos y sus gobiernos imprimen a los actuales procesos de transformación. En ese sentido, como todo proceso social transformador novedoso, debe debatir permanentemente su destino a medida que lo construye, en base a las lecciones que se recuperan del pasado para aquellas situaciones que son convocadas por las necesidades del presente.

En el caso particular de la Política de Defensa, consideramos que nos encontramos en un momento muy oportuno para profundizar el debate. Esto es así debido a que, excepto en momentos de amenaza a la integridad territorial y a la soberanía, la conformación o la transformación de una Política de Defensa se desarrolla a un ritmo mucho más lento y con procedimientos más sistemáticos que, probablemente, cualquier otra política pública. En el caso de Suramérica, transcurridos algunos años de un proceso transformador que atacó primariamente las urgencias sociales derivadas del descalabro neoliberal, es posible y necesario dedicarse a aquellas políticas públicas de mayor sofisticación y que requieren más tiempo de maduración. Pero no sólo es una cuestión de las características y necesidades que devienen de la factibilidad de su formulación: toda Política de Defensa supone cierta decantación y apropiación de los rasgos de determinado modelo de desarrollo, que le brinda los fundamentos a su despliegue. Es el Pueblo el que define esos fundamentos, y que los gobiernos deben saber interpretar para poder traducirlo en una Política de Defensa. Comenzando por *qué* defender, para luego pasar al *cómo* y *cuando*, que conjugan así las dimensiones territorial y temporal que requiere todo Sistema de Defensa para su

proyección. En ese marco, este libro constituye un insumo fundamental para el debate.

Basándonos en esas ideas generales, en el presente capítulo nos proponemos reflexionar sobre la visión Argentina respecto de los conceptos de Seguridad y Defensa, la cuál no puede ser escindida del hecho que forma parte de un esquema Suramericano de Defensa en proceso de consolidación. En primer lugar, desarrollaremos los conceptos de Seguridad y Defensa tomando como punto de partida la estricta separación de Defensa y Seguridad Interior, que constituye la característica fundamental de la arquitectura político-institucional de la Argentina. Seguidamente describiremos la Política de Defensa de nuestro país y el Sistema de Defensa encargado de su implementación. Y por último, desarrollaremos algunas reflexiones sobre la vinculación entre los procesos de transformación social y la evolución de los paradigmas en materia de Defensa y Seguridad, incorporando algunas ideas que pueden resultar procedentes para el despliegue de una Política de Defensa que requiere la definición de roles y acciones para actores en el territorio que pertenecen a múltiples niveles, desde el local-comunal al regional.

II. Conceptualizaciones sobre Defensa y Seguridad

Los conceptos defensa y seguridad han sido largamente abordados por las ciencias sociales, el mundo académico y las organizaciones políticas y sociales. La noción de seguridad es la que ha tenido una mayor diversificación conceptual y ha generado más debate, debido en parte a que es posible aplicarla a todo proceso social, político y económico, para referenciar un estado de situación. La extensión de su uso tiene implicancias desde el punto de vista ideológico y revela determinada matriz teórica. Retomaremos más adelante los efectos que la impronta teórica tiene sobre la hechura de las políticas públicas en general y en materia de defensa y seguridad en particular.

Se han desarrollado numerosos conceptos asociados a la seguridad como estado de situación. El término acuñado originalmente en el plano de las políticas de defensa y de seguridad, fue ampliando su alcance hasta alcanzar procesos de otra índole. Es el

caso, por ejemplo, de ***Seguridad Alimentaria y Nutricional***, que inicialmente en la década del '70 refería al acceso físico y económico a la alimentación, pero que comenzó a ser ampliamente difundido y reconocido como un derecho humano a partir de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996, momento en el cuál comienza su re-semantización para incluir el reconocimiento de pautas culturales y la inocuidad, entre otros aspectos.[1]

El avance del proceso de globalización produjo una eclosión del riesgo asociado a flagelos sociales de diferente índole que, como consecuencia del repliegue selectivo del Estado en relación con el Mercado y la Sociedad Civil siguiendo los dictados del credo neoliberal en un proceso altamente heterogéneo y discontinuo; degradó las condiciones que permitían una relativa focalización y contención de los mismos. La delincuencia, el tráfico de armas, el narcotráfico, el SIDA, la pobreza, el terrorismo, la degradación del medio ambiente, entre otros, incubaron un enfoque del concepto de seguridad más amplio. La noción de ***Seguridad Humana***[2] pretendía referenciar esa ampliación del concepto desde determinado marco ideológico que condensaba nociones de seguridad económica, alimentaria, ambiental, personal, política, jurídica, etc. desde una perspectiva securitaria[3]. Dicho concepto permitió una conceptualización más amplia para abarcar la naturaleza de los mecanismos institucionales que permitirían alcanzar (en tanto medio y fin de un estado óptimo de seguridad) la llamada ***Seguridad Democrática***, que *"se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del*

---

1 Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), desde la Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996, la Seguridad Alimentaria *"a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana"* (FAO, 1996).

2 Jácome (2008).

3 Serbín (2011).

medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas".[4]

En esa coyuntura, el ámbito del Sistema Interamericano, dio nacimiento al concepto de ***Seguridad Multidimensional***. Se trata de un nuevo enfoque que fue introducido en el trigésimo segundo período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la OEA, realizada en Bridgetown, Barbados, del 2 al 4 de junio de 2002, pretendiendo erigirse como síntesis de los conceptos de Seguridad Humana y Seguridad Democrática. La Asamblea sostuvo como eje central del concepto que "*las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.*"[5] Se dispuso que tanto las amenazas tradicionales a la seguridad como las llamadas nuevas amenazas, han determinado que la seguridad tenga un carácter multidimensional. Si bien resulta loable promover una mirada más amplia respecto del proceso de globalización y sus efectos, en términos de diseños institucionales para abordar la problemática integral de la seguridad, el concepto sufrió un deslizamiento que tendría un impacto negativo a la hora de concertar medidas entre estados. Las diferentes visiones respecto de las causas de los problemas y de los fundamentos de los que debían partir las soluciones propuestas en el seno de las instituciones interamericanas (e inclusive en instancias regionales y subregionales), puso en cuestión el sentido del debate en curso.

La perspectiva securitaria forjó la contracara desde el plano de la implementación de las políticas públicas, de la mencionada Seguridad Multidimensional. La llamada ***Seguridad Hemisférica***, genéricamente expresiva de la seguridad en el ámbito del hemisferio occidental, tenía la intención de poner en acto "*un sistema de interacciones interestatales que, coordinando políticas gubernamentales, evita, previene y contiene las amenazas a los*

4 Serbín (2011).

5 OEA (2002).

intereses nacionales de las repúblicas latinoamericanas, y evita que las percepciones que de estas amenazas tienen los diversos estados, se transformen en tensiones, crisis o confrontaciones".[6] El surgimiento de gobiernos latinoamericanos resistentes a los mecanismos de integración y cooperación promovidos por los Estados Unidos de Norteamérica, puso en cuestión desde sus bases cualquier esquema interamericano. La Cumbre de Presidentes de las Américas que tuvo lugar en Mar del Plata, Argentina, en el año 2005, puso fin al ALCA como proyecto político para el hemisferio, arrastrando consigo a buena parte de los mecanismos instalados o proyectados a nivel interamericano.

Existe consenso en torno a necesidad de abordaje integral de las problemáticas que incluye el concepto de Seguridad Multidimensional. Son problemas acuciantes que exigen tratamiento por parte de los Estados y que la opinión pública unánimemente considera imprescindible encontrar solución, dada su alta capacidad de dañar irremediablemente el tejido social. Pero las desavenencias en torno a las estrategias sobre cómo hacerlo, minaron en la práctica el desarrollo de la Seguridad Hemisférica.

El eje del desacuerdo se basa fundamentalmente en la diferente apreciación sobre la naturaleza y las causas de los problemas. La inclusión de problemáticas ligadas a un desarrollo deficiente y/o a una distribución desigual de los resultados del desarrollo bajo el paraguas conceptual de la Seguridad, tiene implicancias muy importantes. No solo en términos del impacto que esa perspectiva le da al abordaje de los asuntos, sino también porque un lineamiento anclado con rigidez en esa perspectiva afecta las particularidades con que cada país fija e implementa su agenda política, social y económica para el tratamiento de esos temas.

En ese sentido, nuestro país se ha posicionado claramente por promover una perspectiva no securitaria en el tratamiento de los problemas vinculados con el desarrollo y la equidad. El modelo de desarrollo impulsado por nuestro país establece claramente los límites entre las políticas públicas que intervienen en el tratamiento de cada

6 Aravena y Baloyra (1994).

uno de los problemas de naturaleza transnacional que enumeramos sucintamente mas arriba. Se parte de la premisa que los propios fundamentos del modelo de desarrollo deben resolver gran parte de esos problemas o cuando menos contribuir a su mitigación, por lo que intervenciones específicas pueden concentrarse en aquellas situaciones que el modelo no alcanzó a resolver, para las cuales una política exterior basada en la firme decisión de impulsar la unión, la cooperación y la integración regional es el complemento al modelo de desarrollo que procura reducir las inequidades y promover la inclusión. De esta manera, el modelo de desarrollo y la política exterior configuran dos fundamentos centrales del proyecto nacional, popular y solidario impulsado por el gobierno argentino para alcanzar nuestras aspiraciones en materia de paz, desarrollo y libertad. En términos conceptuales, se promueve un uso específico del concepto de Seguridad, asociado a procesos y políticas públicas que resultan pertinentes y oportunas.

En el tema que nos convoca, los conceptos de **Seguridad y Defensa**, cabe resaltar que en ocasiones son considerados sinónimos, aunque se distinguen fundamentalmente en que la Seguridad hace referencia a una situación o condición, mientras que la Defensa hace referencia a las medidas adoptadas para alcanzar dicha condición de Seguridad[7]. Pero teniendo en cuenta las reflexiones desarrolladas anteriormente, está claro que el término Seguridad ha sufrido un deslizamiento conceptual hasta abarcar diversos ámbitos que nada tienen que ver con la Defensa estrictamente, aunque también contribuyen a ella. Es el caso de la definición establecida por las Naciones Unidas sobre Seguridad:

> *"La situación en la que un Estado se considera resguardado contra agresiones militares, presiones políticas o coerciones económicas significativas, obteniendo con ello, libertad de acción para proseguir con su desarrollo y progreso."*[8]

---

7 *"El término "seguridad" indica un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de ser de quien percibe"* en Saint-Pierre (2007).

8 ONU (1986).

La perspectiva argentina de Seguridad vinculada a la Defensa, tiene como ámbito de actuación exclusivo a las agresiones militares estatales externas. Y aquí cabe realizar algunas precisiones conceptuales más:

> *"El concepto de Seguridad, en el ámbito concreto en que nos movemos, tiene dos matices claramente diferenciados que, aquí sí hay que adjetivar: Seguridad Exterior y Seguridad Interior, y ambos están claramente relacionados con otros dos conceptos: el de Defensa (ligado a la Seguridad Exterior) y el de Orden Público (ligado a la Seguridad Interior). Deberíamos, por tanto, convertir (desglosar) la expresión 'Seguridad y Defensa' en dos locuciones nítidamente diferenciadas: 'Defensa y Seguridad Exterior', de un lado, y, de otro, 'Orden Público y Seguridad Interior'".*[9]

Ambos conceptos, ***Defensa y Seguridad Exterior*** y ***Orden Público y Seguridad Interior***, se ven conmovidos por los procesos ligados a la globalización y a la política internacional. El primero de ellos debido a que el proceso de integración, cooperación y unión en el marco de la UNASUR implica tendencialmente, como medio y fin, la imposibilidad de concebir una política de defensa nacional que no tenga un carácter o anclaje regional. En ese sentido, desde un enfoque de ***Seguridad Cooperativa***[10], comienza a ser concebible que la "Seguridad" como situación de un "Estado" y, por ende, frecuentemente acompañada del adjetivo "nacional", pase a ser dimensionada en forma "regional", sin perder las especificidades nacionales pero en el entendimiento que forma parte de un bloque de

9 García Caneiro (2007).

10 *"En un enfoque de Seguridad Cooperativa, la disuasión se alcanza a través de la transparencia de los procedimientos e información militares y de las medidas de confianza mutua que involucran a las fuerzas armadas de cualquier grupo de países. La Seguridad Cooperativa requiere confianza, consulta, transparencia, prevención e interdependencia, así como, que los Estados reconfiguren sus instituciones militares en la búsqueda de reducción de posibilidades y el alcance de las agresiones internacionales, a través de la asociación preventiva de los Estados participantes para proteger su seguridad conjunta"* en Domínguez (1998).

países que forman una unidad, ya que, con diferencias, poseen un destino común.[11]

El ***Orden Público y Seguridad Interior*** se ven afectados, en el plano internacional, sobre todo por los procesos de carácter transnacional protagonizados por actores con una pertenencia estatal incierta, oculta o velada. Esta situación impulsa necesariamente a fomentar mecanismos de cooperación, concertación y coordinación que, partiendo del estricto respeto por las especificidades nacionales de la arquitectura institucional encargada de las situaciones de Defensa y de Seguridad, fortalecen el proceso de integración en curso. La separación conceptual mencionada es el fundamento en que se basa la estricta separación de la Seguridad Interior respecto de la Defensa en la República Argentina. Sus medios pueden ser utilizados en este marco únicamente en forma subsidiaria, ante una situación en la cual los disponibles para la Seguridad Interior como política y sistema resultan ostensiblemente insuficientes y siempre a través de los mecanismos institucionales que fija la Constitución de la Nación Argentina y el corpus normativo correspondiente.

La clara separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior en la legislación argentina es una consecuencia directa de los resultados, consecuencias e impactos de las dictaduras cívico-militares (genocidio, desapariciones forzadas, tortura, apropiación y robo de bebes, exilios, estafas, corrupción, descalabro económico, extranjerización de la economía, concentración de la propiedad, destrucción del tejido social, por nombrar solo algunos), representando la manera cómo la dinámica política de la sociedad argentina los procesó. La permanente intervención política que las Fuerzas Armadas protagonizaron durante largos períodos desde 1930, sobre todo los golpes cívico-militares, que constituyen la más radical y profunda de sus múltiples formas, tuvo un fuerte impacto sobre el diseño de la política de Defensa, su sistema y el Instrumento Militar.

---

11 En ese marco, el ámbito regional de la UNASUR es el punto de partida para la aplicación efectiva del concepto con el que la ONU complementa su concepto de seguridad, para hacer referencia a la esfera internacional: "*Seguridad Internacional es, pues, el resultado y la suma de la seguridad de todos y cada Estado miembro de la comunidad internacional, en consecuencia, la seguridad internacional no puede ser alcanzada sin plena cooperación internacional*" en ONU (1986).

Además de transformar a las relaciones civiles-militares como un problema para su definición, condicionó a través de los intereses corporativos de las Fuerzas las prioridades y los fundamentos de la ideología del partido militar.[12]

En ese sentido, a partir de la segunda mitad de la década del ’50, comienza a imponerse cierta visión que procuraba definir el rol de las Fuerzas Armadas bajo un prisma de hipótesis de conflicto con potenciales agresores de países limítrofes (Brasil y Chile)[13] y con el llamado “enemigo interno”, fundamentalmente el comunismo y, por extensión, cualquier movimiento político transformador de izquierda, sobre todo para aquellos adscriptos a los métodos revolucionarios, en los términos del dilema Reforma o Revolución. En un contexto de Guerra Fría, con toda su lógica de amenazas, presiones, desestabilizaciones políticas, sociales y económicas; e inclusive conflictos bélicos convencionales y/o de baja intensidad, promovidos por las superpotencias, EE.UU. concibe la Doctrina de la Seguridad Nacional (DSN) para el Hemisferio Occidental, como corpus inspirador de los movimientos políticos y sus brazos ejecutores civiles y/o militares de los regímenes autoritarios y represivos que surgieron en América Latina, sobre todo durante los ´60 y ´70.

En la Argentina, la DSN fue aplicada a través de la Ley Nº 16.970 de 1966 que justificó la represión interna por parte del Instrumento Militar y las Fuerzas de Seguridad y promovió una perversa cooperación regional con el resto de las dictaduras suramericanas para mejorar la operatividad represiva de conjunto. Así, mientras los gobiernos de facto mantenían vigentes las “hipótesis de conflicto” con sus vecinos aunaban sus esfuerzos en la represión del “enemigo interno”.[14]

---

12 Concepto con que se conoce el proceso de conformación y consolidación, a partir de 1930, de las Fuerzas Armadas como factor de poder propio, dejando de ser un apéndice de las distintas facciones políticas. El uso del término luego se aplicó en sentido amplio a las facciones autoritarias y antidemocráticas de la derecha, tanto liberales como conservadoras. El concepto fue especialmente desarrollado por Rouquié (1994) entre otros autores.

13 Diamint (2001).

14 DerGhougassian (2010).

La última dictadura militar (1976-1983) llevó la DSN al paroxismo haciendo de la violación sistemática de derechos humanos una metodología de Estado, sostenida en base al terror como instrumento de coerción. Desde el plano técnico-profesional, la derrota en la Guerra de Malvinas en 1982, demostró fallas de todo tipo, entre las que se destacaron la falta de accionar conjunto entre las tres fuerzas armadas, un alistamiento de medios desarrollado a partir de otra hipótesis de conflicto, una previsión desacertada y una ejecución poco sistemática.

La democracia emergió del colapso del régimen cívico-militar represivo y autoritario en 1983, con la elección del Dr. Raúl Alfonsín. Con cierta delación, el 23 de abril de 1988, se sanciona la Ley de Defensa Nacional Nº 23.554 que reemplaza a la hasta el momento vigente ley Nº 16.970, sustituyendo la anterior concepción inspirada en la DSN por otra que estipula estrictamente el ámbito de la Defensa Nacional:

> *"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."*[15]

La Ley de Seguridad Interior Nº 24.059 promulgada el 6 de enero de 1992 por el Presidente Dr. Carlos Saúl Menem, terminó de clarificar la distinción entre Defensa y Seguridad en la arquitectura

---

15 Artículo 2º ley Nº 23.554. El artículo 3º de la misma norma precisa que *"La defensa nacional se concreta en un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda"* y su artículo 4º, enuncia que *"para dilucidar las cuestiones atinentes a la Defensa Nacional, deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la Defensa Nacional de la Seguridad Interior."*

jurídico-institucional del Estado, al definir la Seguridad Interior como:

> *"...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."*[16]

Además de ratificar la diferenciación entre seguridad interior y defensa nacional, fija una regulación para el uso de las Fuerzas Armadas - facultad constitucional - en el ámbito doméstico, si una situación excepcional así lo requiriera.[17] Por delegación del Presidente de la Nación, se concentra la seguridad interior del territorio en el Ministro de Seguridad[18] y con él, la conducción del esfuerzo nacional de policía, estableciéndose taxativamente los casos en que resulta procedente la intervención de las Fuerzas Armadas en relación a la seguridad interior: el apoyo logístico, la defensa de los establecimientos militares y el empleo subsidiario para el caso de conmoción interior, en caso de ser insuficiente el sistema de seguridad interior.[19] En ningún caso se podrán elaborar doctrinas,

---

16 Artículo 2º Ley Nº 24.059.

17 Eissa (2010).

18 A partir de diciembre de 2010, hasta entonces, atribuida al Ministro del Interior.

19 La ley Nº 24.059 precisa en varios artículos el alcance de esa prescripción. En su artículo 27º establece que *"en particular el Ministerio de Defensa dispondrá en caso de requerimiento del Comité de Crisis- que las fuerzas armadas apoyen las operaciones de seguridad interior mediante la afectación a solicitud del mismo, de sus servicios de arsenales, intendencia, sanidad, veterinaria, construcciones y transporte, así como de elementos de ingenieros y comunicaciones, para lo cual se contará en forma permanente con un representante del Estado Mayor Conjunto en el Centro de Planeamiento y Control de la Subsecretaría de Seguridad Interior."* El artículo 28º, por su parte, que *"todo atentado en tiempo de paz a la jurisdicción militar, independientemente de poner en forma primordial en peligro la aptitud defensiva de la Nación, constituye asimismo una vulneración a la seguridad interior."* Y finalmente el artículo 31º que *"sin perjuicio del apoyo establecido en el artículo 27, las fuerzas armadas serán empleadas en el restablecimiento de la seguridad interior dentro del territorio nacional, en aquellos casos excepcionales en que el sistema de seguridad interior descrito en esta ley resulte insuficiente a criterio del Presidente de la Nación para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el artículo 2º."*

formas de organización y entrenamiento o procurar equipamiento para la Seguridad Interior dentro de las fuerzas armadas.[20]

Ambas leyes constituyeron el antecedente inmediato para establecer los fundamentos del proyecto de reestructuración de las Fuerzas Armadas. La Ley Nº 24.948 *"Bases políticas, orgánicas y funcionales fundamentales para la reestructuración de las Fuerzas Armadas"* fue sancionada en abril de 1998 con el principal objetivo de modernizar el instrumento militar y clarificar su estructuración interna teniendo en consideración el despliegue territorial, la modernización del equipamiento, la formación de sus efectivos y el alistamiento, adiestramiento y sostenimiento de los medios del Instrumento Militar, junto a la forma de realización de la conducción política y civil de la Defensa Nacional.

Si bien la sanción de la ley Nº 23.554 eliminaba total y definitivamente las concepciones vigentes de la DSN, la organización definitiva de la Defensa Nacional fue establecida por el decreto Nº 727/06 del 12 de junio de 2006. Es a partir de dicho decreto que se pone en marcha el proceso de reconversión definitivo de las Fuerzas Armadas, asegurando su conducción civil y política. Firmado por el entonces Presidente de la Nación, Dr. Néstor Kirchner, el decreto reglamentó la Ley de Defensa Nacional 18 años después que fuera sancionada.

III. Política de Defensa y Sistema de Defensa

La defensa nacional definida como la respuesta a amenazas y agresiones de origen externo y de carácter estatal, se despliega mediante la integración y acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación, entre ellas, el Sistema de Defensa y el Instrumento Militar, en el que las Fuerzas Armadas ocupan un rol central. Esta integralidad del esfuerzo bélico tiene su origen en el hecho que sin soberanía, independencia, integridad territorial y capacidad de autodeterminación; la capacidad de proteger la vida y la libertad de

20 *"Con las sanciones de esas leyes se buscó afirmar un principio básico que es la supremacía de la conducción política institucional, poniendo fin a cualquier intento de autonomización militar."* Martínez (2000).

los habitantes de la Nación deviene inalcanzable, ya que su propia existencia independiente está en juego. En un contexto semejante, cada habitante es un sujeto para la defensa, de ahí que la Constitución de la Nación Argentina en su artículo 21º estipule que:

> *"Todo ciudadano argentino está obligado a armarse en defensa de la patria y de esta Constitución, conforme a las leyes que al efecto dicte el Congreso y a los decretos del Ejecutivo nacional…"*

Definición que se complementa con la ley de Defensa Nacional Nº 23.554, que en su artículo 6º afirma, en ese sentido, que:

> *"La defensa nacional constituye un derecho y un deber para todos los argentinos, en la forma y términos que establecen las leyes."*

Dicha perspectiva recupera una visión imperante en materia de defensa nacional abandonada durante el auge de la DSN, que la reconoce como un asunto no exclusivamente militar, sino como la suma de las capacidades de la Nación para la defensa de su bienestar e intereses.[21] Probablemente la conceptualización más reconocida al respecto en un período fundante en la materia fue el célebre discurso del entonces Coronel Juan Domingo Perón, entonces Ministro de Guerra, en una Conferencia pronunciada en el Colegio Nacional de la Universidad de La Plata, el 10 de junio de 1944. La disertación, conocida como *"El Significado de la Defensa Nacional desde el punto de vista militar"* estableció los primeros lineamientos estratégicos-militares y nacionales en materia de defensa nacional para la Argentina derivados de la Segunda Guerra Mundial:

> *"Las dos palabras 'Defensa Nacional' pueden hacer pensar a algunos espíritus que se trata de un problema cuyo planteo y solución interesan e incumben únicamente a las fuerzas armadas de una Nación. La realidad es bien distinta. En su solución entran en juego todos sus habitantes, todas las energías, todas las riquezas, todas las industrias y producciones más diversas, todos los*

21 La conformación en setiembre de 1943 del Consejo de Defensa Nacional mediante decreto Nº 9330/43 se enmarca en dicho espíritu.

> *medios de transporte y vías de comunicación, etcétera, siendo las Fuerzas Armadas únicamente, como luego lo veremos en el curso de mi exposición, el instrumento de lucha de ese gran conjunto que constituye 'la Nación en armas'."*[22]

El reflejo normativo e institucional de esa concepción ampliada de la organización para la defensa, por la dinámica y la historia política argentina, se refiere particularmente a las pautas para la conducción civil de la política de defensa y para el Instrumento Militar que la operativiza desde el punto de vista técnico-profesional. Se encuentra pendiente la sanción de una ley de Organización Territorial y Movilización para la Defensa, que fije los criterios y características del involucramiento de las restantes capacidades y recursos de la Nación en el ejercicio de la Defensa. En el próximo apartado reflexionaremos sobre este tema en particular a la luz de las recientes transformaciones introducidas en el Ministerio de Defensa.

La ley de Defensa Nacional Nº 23.554 y su decreto reglamentario Nº 727/06 son las normas fundamentales que establecen los principios básicos, finalidad y estructura del Sistema de la Defensa Nacional, materializando *"un conjunto de planes y acciones tendientes a prevenir o superar los conflictos que esas agresiones generen, tanto en tiempo de paz como de guerra, conducir todos los aspectos de la vida de la Nación durante el hecho bélico, así como consolidar la paz, concluida la contienda."*[23] Para ello, fija que el Sistema de la Defensa Nacional tendrá por Finalidad:

a. *Determinar las hipótesis de conflicto y las que deberán ser retenidas como hipótesis de guerra;*
b. *Elaborar las hipótesis de guerra, estableciendo para cada una de ellas los medios a emplear;*
c. *Formular los planes que posibiliten una adecuada preparación de toda la Nación para un eventual conflicto bélico;*

---

22 Perón (1944).

23 Artículo 3º de la Ley Nº 23.554.

d. Elaborar los planes para la conducción de los niveles de defensa nacional, correspondientes a la estrategia militar y a la estrategia operacional;

e. Dirigir la guerra en todos sus aspectos, desde el nivel de la estrategia nacional;

f. Conducir las Fuerzas Armadas y los esfuerzos de los sectores del país afectados por el conflicto bélico, en el nivel estratégico militar y en el estratégico operacional;

g. Preparar y ejecutar las medidas de movilización nacional;

h. Asegurar la ejecución de operaciones militares conjuntas de las Fuerzas Armadas y eventualmente las operaciones combinadas que pudieran concretarse;

i. Establecer las hipótesis de confluencia que permitan preparar las alianzas necesarias suficientes, para resolver convenientemente la posible concreción de la hipótesis de guerra;

j. Controlar las acciones de la posguerra."[24]

La Estructura del sistema encargada de desarrollar dichos planes es conducida por el Presidente de la Nación en su carácter de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, e integrado por:

- *El Consejo de Defensa Nacional (CODENA);*
- *El Congreso de la Nación, en ejercicio de las facultades conferidas por la Constitución Nacional para el tratamiento de cuestiones vinculadas a la defensa y permanentemente a través de las Comisiones de Defensa de ambas Cámaras;*
- *El Ministerio de Defensa;*
- *El Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas;*
- *El Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea de la República Argentina;*
- *Gendarmería Nacional y Prefectura Naval Argentina en los términos que prescribe la presente ley;*

---

24 Artículo 8º de la Ley Nº 23.554.

- *El pueblo de la Nación mediante su participación activa en las cuestiones esenciales de la defensa, tanto en la paz como en la guerra de acuerdo a las normas que rijan la movilización, el servicio militar, el servicio civil y la defensa civil.*[25]

La creación del CODENA constituye la innovación organizativa del sistema, cuerpo que tiene el rol de asesorar al Presidente de la Nación y que recupera una organización similar que en la década del '40 fue la instancia encargada de *"coordinar la utilización de todos los recursos del país para la guerra y para la preparación de los planes pertinentes"*.[26] Fue convocado por primera vez por el Presidente Dr. Néstor Kirchner el 5 de septiembre de 2006 mediante el Decreto Nº 1168/2006[27], para la realización del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional, que sería la base conceptual para la redacción de la Directiva de la Política de Defensa Nacional aprobada mediante el decreto Nº 1714/09.

El CODENA constituye una instancia convocada especialmente por el Presidente de la Nación e integrada por miembros del gabinete ministerial, los integrantes de la estructura del Sistema de Defensa, funcionarios de los restantes poderes del Estado y otras personas que considere pertinente en función de sus conocimientos y capacidades. Corresponde al Ministerio de Defensa, en tanto organismo en el cual el Presidente de la Nación delega el manejo cotidiano y la conducción de los asuntos de la política de defensa, ejercer la Secretaría del Consejo de Defensa Nacional (SECODENA) como instancia de coordinación operativa y funcional del mismo.

El decreto Nº 727/06, reglamentario de la Ley de Defensa Nacional Nº 23.554 es la normativa que establece las competencias, atribuciones y funciones del CODENA, del Ministerio de Defensa, del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas Armadas. Se considera que es la normativa que formaliza un proceso

25 Artículo 9º de la Ley Nº 23.554.

26 Artículo 10º Ley N° 13.234.

27 Decreto N° 1168/2006.

realmente transformador dentro de la institución castrense que completa la reestructuración parcial de la Ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas Nº 24.948. Posibilita todas las reformas organizativas, doctrinarias, presupuestarias y de modernización del Instrumento Militar, y sobre todo implanta la idea de *Accionar Conjunto* de las Fuerzas Armadas, perspectiva imprescindible luego de la experiencia frustrada de la guerra de Malvinas de 1982.

En tiempo de paz, el Ministerio de Defensa es, por delegación del Presidente de la Nación en tanto Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, el órgano de conducción política de la Defensa. Tiene a su cargo la dirección, ordenamiento y coordinación de las actividades de la defensa nacional, a saber:

a) Integrar el CODENA en los términos y condiciones que establecen la Ley de Defensa Nacional y el presente Decreto Reglamentario;

b) Establecer las condiciones requeridas para desempeñar la Jefatura del ESTADO MAYOR CONJUNTO y las Jefaturas DE LOS ESTADOS MAYORES GENERALES DE LAS FUERZAS ARMADAS;

c) Poner a consideración del PRESIDENTE DE LA NACION la evaluación realizada de los antecedentes, calificaciones y desempeño profesional de aquéllos que acrediten las condiciones requeridas para ocupar los cargos señalados en el inciso anterior;

d) Aprobar el mecanismo de selección y la designación del personal que integrará el ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS, y proponer un régimen especial para el mismo;

e) Elaborar los principios, las normas y/o pautas fundamentales a las que deberá ajustarse el ejercicio de las funciones conferidas al ESTADO MAYOR CONJUNTO DE LAS FUERZAS ARMADAS;

f) Aprobar anualmente el planeamiento estratégico militar;

g) Aprobar la readecuación de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas;

h) Poner a consideración del PRESIDENTE DE LA NACION la evaluación realizada respecto de la designación del Comandante

Operacional de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 21 del presente Decreto;

i) Disponer la creación de unidades operacionales;

j) Promover la readecuación presupuestaria a que diera lugar la conformación del Comando Operacional en el ámbito del ESTADO MAYOR CONJUNTO tal como se prevé en el artículo 22 del presente;

k) *Ejercer toda función que explícita o implícitamente surja de las leyes que rigen su competencia.*[28]

La conducción y coordinación operativa del Instrumento Militar es realizada por el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas, que constituye el órgano de asesoramiento principal en materia de estrategia militar del Ministerio de Defensa. Concentra la capacidad de consolidar el adiestramiento, alistamiento y sostenimiento de los recursos para la defensa que cada una de las fuerzas armadas realiza como actividad permanente. Al ser la instancia de realización del planeamiento estratégico militar, tiene a su cargo la formulación de la doctrina militar conjunta, la elaboración del planeamiento militar conjunto, la dirección del adiestramiento militar conjunto y el control del planeamiento estratégico operacional y la eficacia del accionar militar conjunto.[29]

El actual Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas tiene su origen en la Ley Nº 13.234[30] de Defensa Nacional, sancionada por el Honorable Congreso de la Nación el 9 de septiembre de 1948, que estructuró todo el sistema de defensa nacional del primer gobierno peronista, basado en la planificación de la Defensa Nacional como una defensa integral que abarque todos los aspectos socio-productivos, militares, educativos y morales de la Nación. Llamado Estado Mayor de Coordinación, estaba directamente subordinado al Consejo de Defensa Nacional que establecía dicha ley y estaba

28 Artículo 13º decreto Nº 727/2006.

29 Artículo 17° ley Nº 23.554.

30 Ley Nº 13.234.

conformado por los jefes y oficiales de los Estados Mayores Generales del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea.

El decreto Nº 727/06 en su art. 14º establece que *"el Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas será designado de entre los Generales, Almirantes o Brigadieres del cuerpo comando en actividad y pasará a revistar con la máxima jerarquía, ejerciendo la superioridad por cargo sobre el resto del personal militar de las Fuerzas Armadas"*. El ejercicio de conducción por parte de la Jefatura de Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas se realiza a través del Comando Operacional de las Fuerzas Armadas, en tanto *"instancia permanente encargada de la dirección y coordinación de la actividad operacional"*.[31]

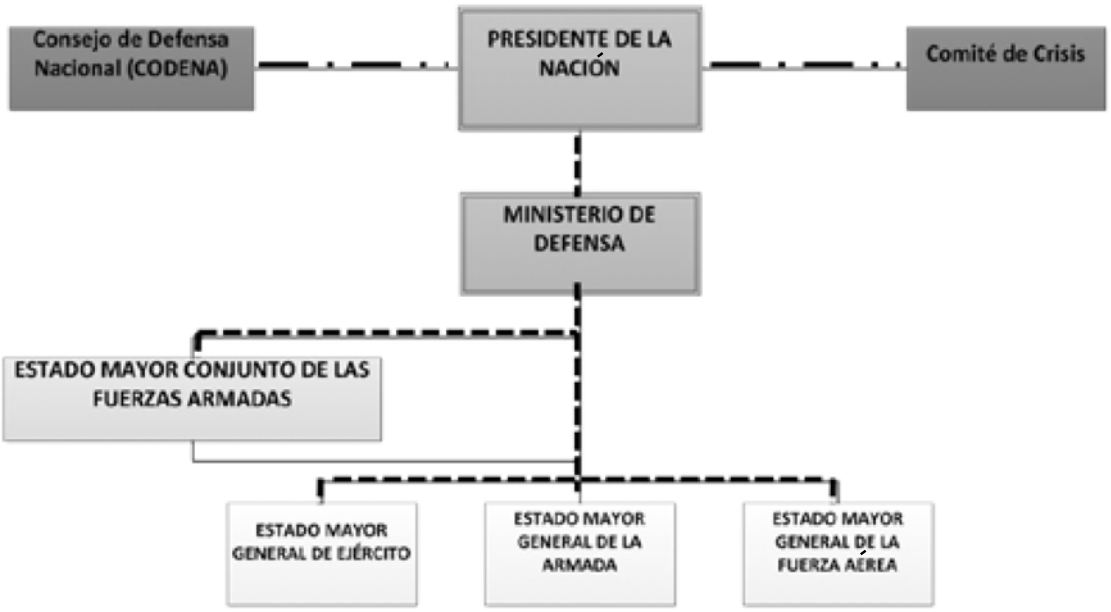
Cada una de las Fuerzas Armadas (Ejército Argentino, Armada de la República Argentina y Fuerza Aérea Argentina) tienen una función específica exclusiva que fija el artículo 24º del decreto Nº 727/06:

> *"Las Fuerzas que conforman el Instrumento Militar estarán dedicadas exclusivamente a alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición, a efectos de garantizar su eficaz empleo en el marco del planeamiento militar.*
>
> *Los medios humanos y materiales estarán determinados por el diseño del Instrumento Militar que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la presente reglamentación, será responsabilidad del ESTADO MAYOR CONJUNTO."*

La estructura orgánica del Sistema antedicho se completa con la Resolución del Ministerio de Defensa N° 1633/10 del 13 de diciembre de 2010, que establece la Estructura Orgánico-Funcional de la Conducción Superior de las Fuerzas Armadas. En el gráfico siguiente, se puede observar el organigrama del Sistema de la Defensa Nacional:

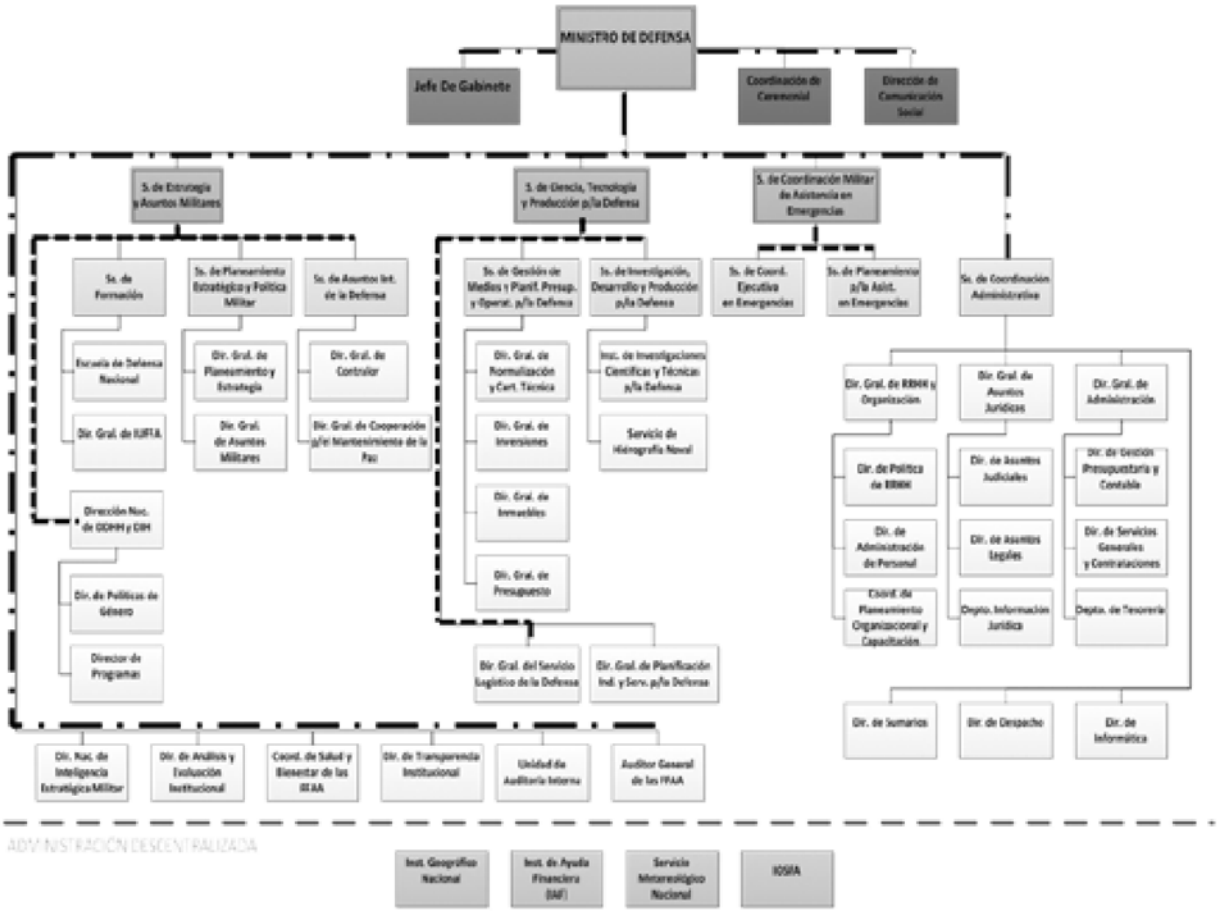
---

31 Artículo 20º decreto Nº 727/2006.



Relación de mando
Relación de asesoramiento y asistencia
Relación de conducción y planificación operacional conjunta

En cuanto a la organización del Ministerio de Defensa, en tanto órgano de conducción política del Sistema de Defensa, su estructura actual fue establecida por el decreto Nº 1451/08 del 10 de septiembre de 2008 y modificada recientemente por el decreto Nº 636/13 del 31 de mayo de 2013. Esta última norma incorpora, principalmente, una serie de unidades organizativas ligadas a la Asistencia Militar en caso de Emergencias (Secretaría de Coordinación Militar de Asistencia en Emergencias y las Subsecretarías de Coordinación Ejecutiva en Emergencias y de Planeamiento para la Asistencia en Emergencias) y precisa y amplia las funciones de la Secretaría de Ciencia, Tecnología y Producción para la Defensa (entre las que se destacan la transferencia de la Dirección General de Fabricaciones Militares de la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a la del Ministerio de Defensa). En el próximo apartado, abordaremos las implicancias de estas transformaciones en el marco de la construcción de un nuevo paradigma de la Defensa en nuestro país y en su ineludible proyección al ámbito regional. El organigrama resultante se puede apreciar en el siguiente gráfico:



En síntesis, el diseño institucional resultante del proceso de modernización del Sistema de Defensa, se basa en tres ejes fundamentales jurídico-normativos: la Constitución Nacional, la ley de Defensa Nacional Nº 23.554 y su decreto reglamentario Nº 727/06 y la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas Nº 24.948. A dichas normas, se agregan una serie de decretos y resoluciones ministeriales que reemplazaron la antigua concepción de la Defensa Nacional ligada al concepto de Seguridad Nacional emergente de la Guerra Fría, cuya expresión normativa más acabada fue la ley Nº 16.970 del año 1966.

IV. Trazos gruesos para una nueva política de defensa para un "nuevo" país

Los fundamentos y las características de la política de Defensa Nacional de la República Argentina que desarrollamos en secciones anteriores operan en un nivel estratégico nacional y forman parte de una política exterior centrada en preservar a Suramérica como Zona de Paz. Las transformaciones introducidas en la arquitectura político-institucional de la Defensa desde el 2003, en particular en el Instrumento Militar y en la conducción civil (política) del mismo por parte del Ministerio de Defensa, establecieron las condiciones necesarias para elaborar un nuevo paradigma en materia de Defensa Nacional. Dicho paradigma tiene como puntos de partida la inexistencia de hipótesis de conflicto regionales y el establecimiento de un sistema de cooperación e integración regional progresivo que procura inhibir la emergencia de las mismas a futuro. Este entrelazamiento de intereses concurrentes se refuerza por la existencia de territorios de enclave colonial regidos por potencias extrarregionales (Islas Malvinas, Georgias y Sandwich del Sur, así como Guayana Francesa), así como un sistema de bases militares de potencias extrarregionales que encierran al continente. Esta situación evidencia potenciales amenazas extrarregionales, por lo que se convierte en un factor que consolida la emergencia de un sistema de defensa cooperativo específicamente suramericano. En esa inteligencia, la hipótesis de conflicto que se puede proyectar a futuro se vincula con la disponibilidad de recursos naturales por parte de Suramérica y la escasez que se proyecta para otras regiones, lo que claramente podría devenir en un interés por asegurar su provisión.

En la Directiva de Política de Defensa Nacional aprobada mediante el decreto N° 1714/09 del 10 de noviembre de 2009, el gobierno nacional ha convalidado dicho diagnóstico, sobre el que se basa el modelo de defensa de la República Argentina de carácter defensivo y con una doble dimensión, autónomo y cooperativo:

> *"...la REPUBLICA ARGENTINA sostiene un modelo de defensa de carácter 'defensivo', de rechazo y oposición a políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados, en el cual la concepción*

y la disposición estratégica, la política de defensa y su consecuente política militar, diseño de fuerzas y previsión de empleo y evolución del instrumento militar, se encuentra estructurada según el principio de legítima defensa ante agresiones de terceros Estados.

Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente 'defensivo' en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes.

Asimismo, la concepción argentina en materia de Defensa, también se funda en el reconocimiento de la importancia que detenta la cooperación interestatal y la dimensión multilateral en defensa y seguridad como genuinos instrumentos complementarios de la política de defensa propia.

En este sentido, en un mundo crecientemente interrelacionado e interdependiente, la REPUBLICA ARGENTINA concibe su defensa en la doble dimensión 'autónoma' por un lado, y 'cooperativa' por otro, esto es, la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global. En este espíritu, la Argentina participa de modo activo y constructivo en las consultas tendientes al futuro establecimiento de un órgano de Defensa Sudamericano

en el marco de la UNION DE NACIONES SURAMERICANAS (UNASUR).

En efecto, la paz y la seguridad de las naciones son objetivos y realidades cada vez más interdependientes de las condiciones internacionales globales de paz y seguridad, por lo cual, la política de defensa nacional reconoce y adhiere a los postulados que reclaman mayor y creciente cooperación internacional en la materia. De la misma forma que la NACION ARGENTINA asumió sus responsabilidades respecto de la paz, la defensa y la seguridad internacional a través de su contribución al sistema de Seguridad Colectiva estructurado en torno a las Naciones Unidas, la política de defensa argentina también continuará comprometida con el afianzamiento y la consolidación de las prácticas y de las políticas de cooperación militar y de defensa que a nivel regional y, particularmente, subregional se registran en Sudamérica."[32]

En ese marco, puede afirmarse que la Defensa Nacional como política pública ha iniciado un proceso de transformación que tiene implicancias en sus características como sistema y en la estructura que permite su despliegue. Las reflexiones antedichas sobre el alcance regional de una defensa autónoma y cooperativa, nos indican que ha trascendido el nivel nacional para comenzar a instalarse en el ámbito regional específicamente suramericano. En palabras de Celi de la Torre (2012), *"Suramérica se proyecta como una comunidad de Seguridad Regional en ciernes"*. Está claro que esta situación opera como tendencia y con diferencias de velocidad, intensidad y ritmo según cada realidad nacional e inclusive subregional (en relación a las subregiones andina y cono sur de Suramérica). Pero así como es posible proyectar esta cooperación e interrelación de los niveles nacional y regional, hacia el interior de cada uno de los Estados comienzan a desarrollarse iniciativas que operacionalizan fundamentos para una nueva concepción defensiva. Nos referimos al involucramiento de los niveles de gobierno subnacionales

32 Decreto N° 1714/2009.

(provinciales y locales) en un sistema de defensa y, sobre todo, la movilización civil para la defensa. Esto que se observa como una tendencia a futuro, se fundamenta en el nivel de asimetría de los instrumentos militares a nivel global[33], que en caso de conflicto requiere no sólo la concurrencia de dispositivos combinados con el resto de los países suramericanos sino también el esfuerzo del conjunto de sus sociedades.

En ese sentido, la República Argentina, con las recientes modificaciones introducidas a la estructura organizativa del Ministerio de Defensa mediante el decreto N° 636/13, ha dado los primeros pasos en ese sentido. La estructuración de la intervención de las Fuerzas Armadas en caso de Emergencias y Catástrofes, como áreas específicas y jerarquizadas de su estructura, es concebida como una oportunidad de integrar definitivamente a las Fuerzas Armadas en la Sociedad Civil, a partir de su trabajo en el territorio y ante situaciones dramáticas. Luego de años de mutuo recelo y desconfianza derivados de la sangrienta intervención castrense en la vida política argentina, y teniendo en cuenta el accionar ejemplar de las Fuerzas Armadas durante catástrofes naturales recientes, la Presidenta Dra. Cristina Fernández de Kirchner dispuso la creación de dispositivos permanentes de planificación, coordinación y ejecución de acciones de mitigación y respuesta a ese tipo de eventos. El despliegue de esta práctica servirá a futuro para diseñar dispositivos aplicables ante catástrofes que pueden fungir también como respuesta

---

33 *"El escenario global en materia de defensa y seguridad internacional presenta, entre otras importantes características, una marcada asimetría interestatal respecto de las capacidades militares de las naciones que componen el sistema internacional. En términos estrictamente militares, sólo los ESTADOS UNIDOS DE AMERICA, detenta una supremacía indiscutible, caracterizada por, entre otros elementos, un gasto de defensa que equivale a más de la mitad del total mundial, un liderazgo incuestionable en lo que ha dado en llamarse la "Revolución de los Asuntos Militares", una presencia militar a escala mundial —más de CIENTO VEINTE (120) bases de diversa magnitud en todo el mundo, situadas selectivamente en áreas y zonas estratégicas clave desde el punto de vista de sus intereses vitales— y una efectiva capacidad para proyectar globalmente recursos militares y sostener simultáneamente DOS (2) o más operaciones militares de envergadura en diferentes regiones del orbe. En atención a este aspecto, se debe reseñar que, consecuentemente, la agenda y el escenario internacional en materia de defensa y seguridad internacional se encuentran manifiestamente condicionados por las conductas y las políticas desplegadas por dicha nación."* Directiva de Política de Defensa Nacional, decreto N° 1714/2009.

de todas las fuerzas de la Nación ante agresiones estatales externas. En ese sentido, permitirá extraer de la práctica concreta los fundamentos y principios que deben regular la ley de organización territorial y movilización para la defensa que fuera enunciada por la ley de Defensa Nacional Nº 23.554 y reiterada por la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas Nº 24.948.

Creemos que estamos camino a conformar definitivamente un nuevo paradigma defensivo que contribuya decididamente a la conformación de una Identidad Estratégica Suramericana en materia de Defensa, que se base en una profunda integración del instrumento militar y el gobierno del estado (en sus diferentes niveles local, provincial, nacional y regional) con los pueblos suramericanos.-

BIBLIOGRAFÍA

Aravena, Francisco Rojas y Baloyra, Enrique (1994) *"Conflicto y Seguridad en el Hemisferio Occidental"*, Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago, Vol. IX, N° 4, oct.-dic. 1994.

Cáceres, Gustavo (1995) *"La crisis militar en la Argentina"* en Cáceres, Gustavo y Scheetz, Tomas (Comps.), Defensa No Provocativa. Una propuesta de Reforma Militar para la Argentina, Editora Buenos Aires, Buenos Aires.

Celi de la Torre, Pablo (2012) *"El anclaje Suramericano de Integración y Seguridad Regional"*, en Cuadernos de Estrategia N° 158, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid.

DerGhougassian, Khatchik (2010) *Prólogo. Ley de Defensa Nacional. Ley 23.554 (1987-1988).* Colección de Debates Parlamentarios de la Defensa Nacional, Ministerio de Defensa Nacional, República Argentina, Buenos Aires.

DerGhougassian, Khatchik (comp.) (2011) La defensa en el Siglo XXI. Argentina y la Seguridad Regional, Colección Claves para Todos, Capital Intelectual, Buenos Aires.

Diamint, Rut (2001) Democracia y Seguridad en América Latina, Centro de Relaciones Internacionales, Instituto Torcuato Di Tella, Colección Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.

Domínguez, Jorge (1998) "*Seguridad, paz y democracia en América latina y el Caribe: desafíos para la era posguerra fría*", en Domínguez, Jorge (ed.), Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur. Santiago, FLASCO-Chile.

Eissa, Sergio (2010) Lo que el neoliberalismo se llevó: reconstruyendo la Política de Defensa argentina, CAEI, Working paper Nº 40, 2010, Programa Defensa y Seguridad.

García Caneiro, José (2007) *"La Seguridad interior y exterior: misiones de las Fuerzas Armadas en América Latina",* en Isidro Sepúlveda (ed.), *IV Semana Iberoamericana sobre la Paz, Seguridad y Defensa*, UIGM, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado-UNED.

Jácome, Francine (2008) *La Seguridad Democrática en el Marco del Proceso de Integración Centroamericana,* Buenos Aires, CRIES.

Martínez, Pablo Carlos (2000) "*La reestructuración de las Fuerzas Armadas y el rol del parlamento: La experiencia argentina*", *Fasoc*, Año 15, Nº 1, enero-marzo, 2000.

Ministerio de Defensa (2010), *La Construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas*, Ministerio de Defensa, Buenos Aires.

Organización de Estados Americanos - OEA (2002) *Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica* (Aprobada en la cuarta sesión plenaria celebrada el 4 de junio de 2002) AG/DEC. 27 (XXXII-O/02) AG/CG/doc.15/02.

Organización de las Naciones Unidas - ONU (1986) *Concepts of Security* (A/40/553), New York.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO (1996), *Informe de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación*, Roma, 1996.

Perón, Juan Domingo (1944) *Conferencia pronunciada en el Colegio Nacional de la Universidad de La Plata*, 10 de Junio de 1944, Instituto Nacional Juan Domingo Perón.

RESDAL (2012), *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina y el Caribe 2012*, RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América latina.

Rouquié, Alain (1994), *Poder Militar y Sociedad Política en Argentina*, Emecé Editores, Buenos Aires.

Saint-Pierre, Héctor (2007) *"Defensa y Seguridad", Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina 2007*, RESDAL Red de Seguridad y Defensa de América latina.

Serbín, Andres (2011) "*Las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil en la prevención de conflictos en América Latina y el Caribe*", en Serbin, Andrés (Coord.), *De la ONU al ALBA: Prevención de conflictos y espacios de participación ciudadana*, Buenos Aires, CRIES.

Ugarte, José Manuel (2004), *Los conceptos jurídicos y políticos de la seguridad y la defensa: un análisis orientado a América Latina*, Plus Ultra, Buenos Aires.

Normativa

Constitución de la Nación Argentina.

Ley Nº 13.234 de Organización de la Nación en tiempo de guerra (1948).

Ley N° 16.970 de Defensa Nacional (1966).

Ley N° 23.554 de Defensa Nacional (1988).

Ley Nº 24.059 de Seguridad Interior (1992).

Ley Nº 24.429 de Servicio Militar Voluntario (1995).

Ley N° 24.948 de Reestructuración de las Fuerzas Armadas (1998).

Ley Nº 25.520 de Inteligencia Nacional (2002).

Ley Nº 26.394 de Justicia Militar (2008).

Decreto Nº 9330/1943 de creación del Consejo de Defensa Nacional.

Decreto N° 727/2006 reglamentario de la Ley de Defensa Nacional.

Decreto N° 1691/2006 de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas.

Decreto N° 1168/2006 de Convocatoria al Consejo de Defensa Nacional para la realización del Diagnóstico Comprensivo de la Situación Estratégica Nacional.

Decreto N° 1451/2008 de Estructura Organizativa del Ministerio de Defensa.

Decreto N° 1714/2009 de Directiva de la Política de Defensa Nacional.

Decreto N° 636/2013 de Estructura Organizativa del Ministerio de Defensa.

Resolución del Ministerio de Defensa N° 1430/2006.

Resolución del Ministerio de Defensa Nº 1633/2010.

Resolución del Ministerio de Defensa N° 477/2013.-

Estado Plurinacional de Bolivia

Escuela de Altos Estudios Nacionales "Coronel. Eduardo Avaroa Hidalgo"



EL DESAFÍO: Construcción del Estado Plurinacional de Bolivia. Reflexiones sobre la seguridad y defensa

I. Bolivia: Transición siglo XX – siglo XXI

Las oportunidades que la historia ofrece a las sociedades, nacen de sus propias realidades, responden a sus visiones y buscan abordar la solución de sus necesidades. De manera general, son el resultado de procesos agotados que no atienden las demandas de una determinada sociedad. Entonces es posible aseverar, que el futuro se construye en base a la renovación continua de procesos, de la interpretación de los cambios del presente, en términos de asumir el desafío de trabajar continuamente en la solución de problemas, forma y fondo de la vida social, pues la ausencia de problemas demostraría una sociedad inerte.

El imperativo de la tendencia mundial, de incorporar el modelo neoliberal a los Estados del planeta, como receta económica para resolver la problemática social, generalizando las particulares realidades de cada región, de cada país y de cada comunidad, determinó que la brecha entre ricos y pobres se hiciera más ancha, sin lograr en ninguno de los casos atender las demandas sociales básicas.

En Bolivia, como en todos los países de la región, esta receta se puso en práctica a finales de la década de los 90, convirtiendo al Estado en un ente regulador no solo de la actividad productiva, sino abandonando el área social básica referida a la educación y la salud, pues sus recursos no llegaban a satisfacer las necesidades de su población, debido al modelo aplicado que facilitaba la migración de sus riquezas hacia las arcas de las empresas transnacionales de los países capitalistas.

Esta situación tuvo como respuesta social, una movilización generalizada y continua de las grandes mayorías de la población boliviana, constituidas por campesinos, pueblos originarios y clase media de las ciudades que conforman el eje central del país, movilizaciones que como hitos históricos se denominaron la Guerra

del Agua y la Guerra del Gas, así como el bloqueo de las carreteras que lograron paralizar verdaderamente Bolivia.

La solución política de este escenario social que vivía el país, se dio en diciembre de 2005, con la elección de Evo Morales Ayma, como Presidente Constitucional de la República de Bolivia, mediante voto directo y universal cuyos resultados no tenían precedentes en la historia democrática del país, pues fue elegido con el 53,7% de los votos efectivos, con el compromiso de nacionalizar los hidrocarburos y convocar a una Asamblea Constituyente.

Ante esta situación, políticamente surgieron posiciones regionales, particularmente en la región norte, sur y este de Bolivia, que buscaban la incorporación del Régimen Autonómico al modelo del nuevo Estado, logrando llevar a cabo un referéndum por autonomías departamentales, vinculante al trabajo de la Asamblea Constituyente y a partir de esta posición, se librará una ardua lucha política, que materializa la confrontación de quienes arraigados en modelos político-económicos que les eran favorables no aceptaban el cambio que demandaban quienes perseguían el establecimiento de un modelo que rompa con las antiguas estructuras políticas y económicas, lucha que concluiría con la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, a través de un referéndum nacional celebrado el 25 de enero de 2009, mediante el cual el 61,43 % de los bolivianos le dijeron SI al nuevo proyecto constitucional.

En virtud del establecimiento de la Nueva Constitución Política del Estado, Bolivia ingresa al Siglo XXI, con uno de los desafíos más importantes de su historia, la construcción de un ***"Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario"***, fundado en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, que responda de manera genuina a las necesidades de la nación boliviana, conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígena originario campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas, esto es, un Estado propio, que intenta dejar atrás el modelo republicano y exige la reconfiguración de todas las instituciones estatales, en doble sentido, primero como sujetos activos de cambio y segundo como sujetos de auto-reconfiguración. No puede ser de otra manera, pues es un modelo de Estado por crear, por construir, no se puede copiar, no se

puede imitar, no se puede adecuar, la convicción es imaginar y construir, asociar la realidad boliviana con un modelo estatal que logre superar las demandas históricas de la nación boliviana y la proyecte con la mayor confianza hacia el futuro, tarea que sin duda, resulta para cada ciudadano, para cada una de sus instituciones, difícil, compleja y sobre todo necesaria.

Ante tal realidad, la problemática de la Seguridad y Defensa en Bolivia, se encuentran en pleno proceso de reconfiguración, dentro de un debate que intenta incorporar no solamente a las instituciones históricamente responsables sino a una representación ciudadana e institucional, que permita precisamente definir las bases sobre las cuales deberá ubicarse la seguridad y la defensa en el nuevo Estado Plurinacional de Bolivia.

II. Reconfigurando la seguridad y defensa del Estado

En la concepción del nuevo Estado Plurinacional, en el artículo 10 de su Constitución Política, Bolivia se declara un Estado pacifista, que promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación de los pueblos de la región y del mundo, a fin de contribuir al conocimiento mutuo, al desarrollo equitativo y a la promoción de la interculturalidad, con pleno respeto a la soberanía de los Estados; rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución de diferendos y conflictos entre Estados y se reserva el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa la independencia y la integridad del Estado, prohibiendo la instalación de bases militares extranjeras en su territorio. Asimismo, en su artículo 108, numeral 13, expresamente establece que es deber de las bolivianas y bolivianos defender la unidad, la soberanía y la integridad territorial de Bolivia.[1]

Estas decisiones asumidas por el pueblo boliviano, declaradas expresamente en su constitución, están vinculadas directamente con la Seguridad y Defensa, se dan por primera vez de forma clara y

---

1 BOLIVIA. Referéndum de 25 de enero de 2009. **Aprueba la Constitución Política del Estado**. Gaceta Oficial. La Paz. Gaceta Oficial de Bolivia. Edición Oficial. 7 de febrero de 2009. p. 15 – 41,42.

explícita estos dos mandatos, el primero como postura oficial del Estado ante la comunidad internacional respecto a su vocación pacifista en la solución de conflictos y el segundo referido al deber ciudadano, de todos y cada uno de los bolivianos y bolivianas, de defender el Estado en cuanto a su unidad, soberanía e integridad territorial. En consecuencia, estos mandatos constituyen el punto de partida para la reconfiguración de sus instituciones en términos de Defensa y Seguridad.

En la definición de la Estructura y Organización Funcional del Estado[2], la nueva constitución define entidades estatales con funciones de defensa de la Sociedad y Defensa del Estado, como un nuevo posicionamiento Estatal que orienta la reconfiguración de las instituciones estatales en el esfuerzo de satisfacer las demandas de Seguridad y Defensa de la nación boliviana.

En este orden las instituciones con mandato constitucional de defensa de la sociedad, son: la ***Defensoría del Pueblo***, vinculada con la vigencia, promoción, difusión, y cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos; y el ***Ministerio Público*** vinculado con la defensa de la legalidad de la sociedad. Asimismo, la institución con responsabilidad de defensa del Estado es la ***Procuraduría General del Estado***, como institución de representación jurídica pública que tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado.

Si bien, constitucionalmente no se define expresamente la posición institucional de las Fuerzas Armadas y de la Policía Boliviana, respecto a sus ámbitos de actuación, es decir, en defensa del Estado o en defensa de la Sociedad, pueden ser ubicadas a través de sus misiones constitucionales.

Para el caso de la Policía Boliviana, el artículo 251 de la Constitución Política del Estado establece que su misión específica es

---

2 La Segunda Parte de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, establece la Estructura y Organización Funcional del Estado, abarcando desde el artículo 145 hasta el 268. Esta parte en su Título V, Capítulo Segundo define las funciones de defensa de la sociedad; en su Capítulo Tercero las Funciones de Defensa del Estado. Finalmente en su Título VII establece los mandatos constitucionales respecto a las Fuerzas Armadas y Policía Boliviana.

la ***defensa de la sociedad*** y la ***conservación del orden público***, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano. En consecuencia, puede considerarse a la Policía Boliviana como una institución que se integra a las instituciones de ***defensa de la sociedad***, bajo dependencia orgánica de la Presidenta o Presidente del Estado por intermedio de la Ministra o Ministro de Gobierno, tal como lo determina el artículo 252 de la constitución.

Respecto a las Fuerzas Armadas, su misión constitucional fundamental establecida en el artículo 244, es ***defender*** y ***conservar la independencia***, ***seguridad*** y ***estabilidad del Estado***, ***su honor*** y la ***soberanía*** del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país. A efecto de esta disposición puede establecerse que las Fuerzas Armadas, forman parte de las instituciones nacionales de ***defensa del Estado***, en cuanto a sus elementos constitutivos, es decir, territorio, población y gobierno, bajo dependencia de la Presidenta o Presidente del Estado de quien reciben sus órdenes, en lo administrativo por intermedio de la Ministra o Ministro de Defensa y en lo técnico del Comandante en Jefe, disposición que nace en el artículo 246 de la constitución.

Deben ser incorporados como entidades del órgano ejecutivo, que sectorialmente tienen responsabilidades con la seguridad y la defensa del Estado y la sociedad, las Ministras o Ministros de Defensa y Gobierno. En primer término, la Ministra o Ministro de Defensa que se constituye en el medio por el cual el Presidente o Presidenta del Estado emite sus órdenes a las Fuerzas Armadas en materia administrativa, y en segunda término el Ministro o Ministra de Gobierno que en razón del mandato constitucional le otorga la facultad de mediar la dependencia integral de la Policía Boliviana del Presidente o Presidenta del Estado. (Las atribuciones de ambos ministros o ministras, se encuentran debidamente establecidas en el Decreto Supremo Nº 29894 Estructura Organizativa del Poder Ejecutivo del Estado Plurinacional de 7 de febrero de 2009).

Resulta importante mencionar que otro mandato constitucional para la Policía Boliviana, vinculado con la defensa del Estado, se verifica en el artículo 254, el cual dispone que en caso de guerra internacional, las fuerzas de la Policía Boliviana pasaran a depender

del Comando en Jefe de las Fuerzas Armadas por el tiempo que dure el conflicto, marcando así una dependencia orgánica de las Fuerzas Armadas ante una condición imperativa, caso de guerra internacional, situando así a la Policía Boliviana de una manera particular dentro de las instituciones de defensa del Estado. De igual manera, es necesario referir las disposiciones de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas[3] aún en actual vigencia, que en su artículo 8 inciso b) establece que el Presidente de la República y Capitán General de las Fuerzas Armadas, en uso de la facultad que le confiere la Constitución Política del Estado dispondrá el empleo de las fuerzas militares para en lo interno, mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin, resultaren insuficientes, disposición legal que le otorga la facultad a las Fuerzas Armadas de mantener el orden público, ante la condición de que las instituciones constituidas para este fin resultaren insuficientes, sin que esto quiera decir que las Fuerzas Armadas ingresan a conformar las instituciones de defensa de la sociedad, más bien recurren a su naturaleza institucional de defensa del Estado, en cuanto a su territorio, sociedad y gobierno, conforme a su misión constitucional.

En el Capítulo constitucional referido a Fuerzas Armadas, mediante el artículo 248 se da nacimiento al Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional, el cual estará presidido por el Capitán General de las Fuerzas Armadas, institución que mediante ley expresa deberá definir su composición, organización y atribuciones, asumiéndose por ello, que como tal es parte de las instituciones con responsabilidades de defensa del Estado.

A manera de síntesis se presenta el siguiente cuadro, donde se puede visualizar las entidades que responden en el ordenamiento constitucional a la defensa de la sociedad y del Estado.

---

3 BOLIVIA. Ley No. 1405 de 30 de diciembre de 1992. Promulga la Ley Orgánica de las Fuerza Armadas de la Nación "Comandantes de la Independencia de Bolivia" **Gaceta Oficial de Bolivia**, La Paz, Año XXXII No. 1766, 31 dic. 1992.

CUADRO Nº 1. Instituciones de Defensa de la Sociedad y Defensa del Estado

Instituciones de Defensa de la Sociedad		Instituciones de Defensa del Estado	
Institución	**Responsabilidad**	**Institución**	**Responsabilidad**
Defensoría del Pueblo	Velar por la vigencia, promoción, difusión, y cumplimiento de los derechos humanos individuales y colectivos.	Procuraduría General del Estado	Como institución de representación jurídica pública tiene como atribución promover, defender y precautelar los intereses del Estado.
Ministerio Público	Defender la legalidad y los intereses generales de la sociedad, y ejercer la acción penal pública.	Consejo Supremo de Defensa del Estado Plurinacional	A definirse por Ley expresa
Ministerio de Gobierno	Instancia que media la dependencia orgánica de la Policía Boliviana del Presidente o Presidenta del Estado.	Ministerio de Defensa	Instancia mediante la cual el Presidente o Presidenta del Estado, emite sus órdenes administrativas a las Fuerzas Armadas del Estado.
Policía Boliviana	Defensa de la sociedad y la conservación del orden público, y el cumplimiento de las leyes en todo el territorio boliviano.	Fuerzas Armadas del Estado.	Defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del Gobierno legalmente constituido, y participar en el desarrollo integral del país.

Fuente: Constitución Política del Estado Plurinacional, Ley Orgánica de las FF.AA. y Decreto Supremo Nº 29894.
Elaboración propia.

Tal como se muestra en el cuadro, puede encontrarse definida la seguridad y la defensa como una responsabilidad integral que inicialmente la asume el Estado a través de sus instituciones y la comparte con todas las bolivianas y los bolivianos por mandato del artículo 108 numeral 13 de la constitución, donde establece que es deber de todos y cada uno de los bolivianos y bolivianas la defender la unidad, la soberanía y la integridad territorial de Bolivia.

No es posible pasar por alto, una responsabilidad constitucional incorporada a la misión de las Fuerzas Armadas, su participación en el desarrollo integral del país, que si bien puede asumirse que es un

mandato que pretende aprovechar todas las fortalezas institucionales con las que cuenta las Fuerzas Armadas para orientarlas a favor del desarrollo integral del Estado, también puede interpretarse que existe la postura de considerar a la defensa y al desarrollo como dos elementos inseparables para conseguir la Seguridad, a manera de las hojas de las tijeras, que solo con el concurso de ambas y un Estado óptimo de su filo, es posible que cumpla su función de cortar.

Esta es la actual situación legal en Bolivia, que determina la reconfiguración de las instituciones estatales vinculadas con la defensa y seguridad del Estado y de la sociedad, que respondan al desafío histórico de construir el Estado Plurinacional de Bolivia.

Resulta lógico considerar que la reconfiguración de las instituciones vinculadas a las responsabilidades estatales sobre la Seguridad y Defensa, en el contexto democrático en que se convive en Bolivia, debe iniciarse con la discusión o el debate de esta problemática con una representación ciudadana e institucional que permita definir una política pública en términos de cumplimiento obligatorio, materializada mediante la promulgación de la "Ley de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional", norma que respondería a los propósitos constitucionales y recogería la voluntad ciudadana en esta materia. Es pertinente mencionar que en ningún momento de la historia de Bolivia, se ha promulgado una norma jurídica que regule las responsabilidades institucionales respecto a su Defensa y Seguridad, motivo por el cual, también es imperativo corregir esta deficiencia histórica.

La promulgación de la Ley de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional, de manera general, necesariamente debe determinar aspectos relacionados con: las definiciones fundamentales de Seguridad, Defensa y Desarrollo Integral; los alcances de la Seguridad del Estado; las competencias institucionales respecto a la Defensa del Estado; Fuerzas Armadas; Seguridad Ciudadana; Inteligencia Nacional; Defensa Civil; Desarrollo Tecnológico e Industria Militar; de la movilización, la organización territorial del país para su Seguridad y Defensa; y la Organización y atribuciones del Consejo Supremo de Defensa del Estado y finalmente los recursos económicos y financieros para atender las competencias institucionales respecto a la Seguridad y Defensa del Estado.

A partir de esta norma, promulgada bajo el espíritu y vocación de la Constitución Política del Estado, deberán surgir otras normas vinculadas a la Seguridad y Defensa, que se vinculen, recojan e interpreten el espíritu constitucional y de la propia norma de Seguridad y Defensa del Estado Plurinacional, tales como la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, Ley de Seguridad Ciudadana, Ley de Armas y Municiones, Ley del Servicio Militar Obligatorio, entre las más importantes. Esta resultaría ser una de las vías a seguir en el esfuerzo de reconfigurar las instituciones estatales para construir el Estado Plurinacional de Bolivia.

III. La seguridad y defensa: Doctrina y Educación

En el esfuerzo de construir el Estado Plurinacional de Bolivia, respecto a la Seguridad y Defensa, se pretende la reconfiguración de sus instituciones, razón por la cual éstas están obligadas a protagonizar este trabajo, bajo una modalidad diferente, debido al hecho de generar su reconfiguración mediante un esfuerzo en el cual participe una representación significativa del colectivo del país, tal cual se define como modo de construcción del nuevo Estado, esto es, la preeminencia de la pluralidad.

Esta tarea de reconfiguración, debe ingresar al desarrollo de una capacidad intelectual que permita educar a las instituciones y a la ciudadanía en materia de Seguridad y Defensa, sin ingresar al campo del adoctrinamiento, pero para crear en términos de valores ciudadanos, una Doctrina de Seguridad y Defensa. A este efecto, conviene plantear algunas orientaciones como punto de partida, que permitan establecer las tendencias sociales respecto a los criterios que deben ser aplicados en la definición de la estructura teórica de la Seguridad y Defensa, con fines esencialmente académicos, que permitan posteriormente definir la posición del Estado Plurinacional respecto a la Seguridad y Defensa.

Esencialidad Conceptual.

Resulta imperiosa la necesidad de iniciar la reconfiguración intelectual del conocimiento referido a la Seguridad y Defensa, partiendo precisamente de la conceptualización de estos dos términos,

de tal manera que sean aplicables a las expectativas del Estado Plurinacional. Esta elaboración, que debe resultar de un esfuerzo colectivo, no puede apartarse de la esencialidad conceptual de los mismos. Las conceptualizaciones que hasta ahora han estado vigentes, han sido pregonadas por los Estados Unidos de Norteamérica, en el marco de la confrontación de la Guerra Fría, que logró dividir el mundo en dos bloques, (por una parte el "bloque occidental-capitalista" liderado por Estados Unidos y por otra el "bloque oriental-comunista" liderado por la Unión Soviética) los cuales buscaban implantar su forma de gobierno en todos los Estados del planeta, es decir respondían a motivos de orden político-ideológico, que llevaron a la división interna de los propios Estados, siendo esta orientación a la cual respondía la denominada Doctrina de Seguridad Nacional.

Entonces, el primer esfuerzo de la construcción teórica de la Seguridad y Defensa, debe orientarse hacia una ***teoría que conduzca a la unidad del Estado*** por su propia pervivencia, que permita asimismo, superar los estigmas creados durante la guerra fría, en cuanto a la división institucional y de la propia sociedad boliviana, que no permite entender que la responsabilidad de la defensa y seguridad del Estado, es una obligación de todos los bolivianos y las bolivianas en concurso conjunto con las instituciones estatales responsables orgánicamente de ella.

Conceptualizar la ***Seguridad*** debe partir de su propia etimología, de su esencialidad básica, pues cuando se verifica la procedencia de una palabra se comprende mejor su valor. "El concepto ***"seguridad"*** proviene del latín ***securitas*** que a su vez se deriva del adjetivo securus, el cual está compuesto por ***se*** y ***cura***, cuidado o procuración, lo que significa sin temor, despreocupado, sin temor a preocuparse."[4] Por la etimología de la palabra, puede asumirse que la seguridad es un "estado, una condición subjetiva" en la cual el sujeto se siente tranquilo frente a los hechos adversos que se dan en su relación con la naturaleza.

---

4 LARES, Armando. **Hacia una Seguridad Emancipadora.** Caracas: Consultores Asociados, 2009. p. 5.

Sin embargo, la seguridad no solamente se puede entender bajo esa esencialidad etimológica, en cuanto a condición o situación subjetiva, pues la evolución del concepto ha permitido también asignarle una esencialidad objetiva. "La ambigüedad propia del término seguridad se debe a que es una idea negativa, como ocurre, por ejemplo con la idea de libertad: del mismo modo que se es libre o no para algo, se está o no se está seguro frente a algo. El concepto resulta ser, así, proteiforme. Hay tantos ***conceptos de seguridad*** como posibles peligros, interferencias u ocasiones se presenten al hombre de perder el control de sus propios actos, a causa de los agentes exteriores."[5]

Debido a esto, es posible formular que la seguridad se materializa en la medida que las personas, las instituciones o el Estado, proporcionan una percepción de tranquilidad a los ciudadanos para el desarrollo de sus actividades cotidianas, mediante la aplicación de diversas acciones, para este efecto. Cuando una acción que responde a determinada amenaza o peligro en términos de anularla o neutralizarla, se ha logrado la materialización de la seguridad.

Siendo el Estado un espacio limitado (territorio) sobre el cual se desenvuelve una determinada población bajo la administración de un determinado gobierno, en él se presentan peligros o amenazas en su interior o desde su exterior, hecho que implica el establecimiento de una condición de tranquilidad frente a las amenazas internas y externas, es decir, que la seguridad implica el establecimiento de condiciones tales, que permitan a los ciudadanos percibir una sensación de despreocupación frente a todo tipo de amenazas, sean estas de origen externo o interno. Dividir la seguridad en función del sentido de las amenazas responde a la necesidad de teorizar el ordenamiento del conocimiento referido a la seguridad y de la asignación de competencias institucionales para atender cada uno de los tipos de amenazas según su origen espacial. De esta primera división, surge la necesidad de conceptualizar la seguridad en función

5 Ob. Cit. p. 8.

del tipo de la amenaza según la naturaleza de la misma, que permita organizar el Estado en términos de seguridad.

Al igual que la conceptualización de la seguridad, la conceptualización de la defensa, también debe partir de su etimología. "***Defensa*** se formó en latín a partir del verbo latino ***defendere,*** que se derivaba, a su vez, del verbo arcaico ***fendo, -ere*** "incitar", "estimular", "golpear", que ya no se usaba en la época clásica. A este verbo se antepuso el prefijo ***de-,*** que en este caso significa "rechazar", "repeler", para formar ***defendere*** "rechazar a un enemigo", "proteger o protegerse."[6] Desde la etimología del concepto de defensa, se puede considerar que su significación determina "acción", actuación, dinamismo, forma de energía, dirigida a proteger o protegerse, de un determinado peligro o amenaza.

En concordancia con el tipo de amenaza que determina la clasificación teórica de la seguridad, es decir, el establecimiento de una relativa estabilidad en una situación determinada frente a un tipo específico de peligro o amenaza que intenta alterar la realización de las actividades políticas, sociales, económicas y culturales de una determinada sociedad, implica la concreción de una acción previa y continua para su logro, que bien puede ser entendida como "defensa". Si se acepta este criterio, de manera integral, la seguridad como condición, sería el resultado de un proceso equilibrado entre las actividades de desarrollo del hombre o ciudadano y las acciones que reduzcan o neutralicen las amenazas o peligros para la realización de estas actividades.

En base a estas consideraciones reconocidas como esenciales, en su función orientativa y de ninguna manera limitativa, pueden resultar como puntos de partida para el debate colectivo que determine la formulación de las bases para la estructuración de las conceptualizaciones teóricas en materia de Seguridad y Defensa, para desarrollar una capacidad intelectual en el Estado Plurinacional en su afán de construir una Doctrina que devenga en términos de valores ciudadanos.

---

6 SOCA, Ricardo. **La fascinante historia de las palabras.** Capturado el 25 de junio de 2013 en el sitio: http://www.elcastellano.org/palabra.php?id=2064.

Dentro de estas orientaciones esenciales, debe considerarse la postura del Estado Plurinacional en su declaración expresa y constitucional, de reconocerse como país pacifista, que promueve la cultura de paz y el derecho a la paz, que rechaza toda guerra de agresión como instrumento de solución de conflictos entre Estados, reservándose el derecho a la legítima defensa en caso de agresión que comprometa su independencia y su integridad. A partir de esto, la estructuración teórica de la Seguridad y Defensa debe considerar, en términos aplicativos, este posicionamiento estatal, pues construir una cultura de paz, ante el inminente y natural surgimiento de conflictos en diversas formas y grados de violencia, tanto en el orden interno como en el externo, implica la construcción de una sociedad más abierta, tolerante y dialogadora, que tenga la firmeza y la conciencia crítica para lograr individual y colectivamente la resolución pacífica de los conflictos, en consecuencia, la educación de la nación boliviana de manera general y en materia de Seguridad y Defensa debe orientarse a construir este tipo de sociedad, más aún, por ser los bolivianos y bolivianas corresponsables de la defensa de la unidad, la soberanía y la integridad territorial de Bolivia.

Esta construcción teórica académica y doctrinaria como conjunto de valores ciudadanos, es verdaderamente un desafío histórico, para el Estado, sus instituciones y toda la población boliviana, que por su importancia debe ser asumido y contribuir al esfuerzo de construir el nuevo Estado Plurinacional.

IV. Seguridad y defensa: Teoría y práctica

La necesidad de la construcción teórica del conocimiento sobre Seguridad y Defensa, que responda a la vocación constitucional del nuevo Estado Plurinacional, demanda de un posicionamiento institucional, profesional y personal en el cual predomine el criterio científico y la valoración de los saberes históricos del pueblo boliviano. Esto significa partir de la realidad objetiva en cuanto a hechos para construir en base a sus relaciones la teoría sobre Seguridad y Defensa. Conviene presentar de manera esquemática, el papel de la teoría en relación a los hechos y la función significativa de

los hechos en la construcción de la teoría, como orientación básica para la realización de este trabajo:

CUADRO Nº 2. Papel de la teoría en relación a los **hechos y Función significativa de los hechos en la construcción de la teoría**

Teoría en relación a los hechos	Función significativa de los hechos en la construcción de la teoría
La teoría sirve como orientación para restringir la amplitud de los hechos a ser estudiados.	Un hecho nuevo, un descubrimiento, puede provocar el inicio de una nueva teoría.
La teoría sirve como sistema de conceptualización y de clasificación de los hechos.	Los hechos pueden provocar el rechazo o la reformulación de teorías ya existentes.
La teoría sirve para resumir sintéticamente lo que ya se sabe sobre el objeto de estudio, a través de las generalizaciones empíricas y de las interrelaciones entre afirmaciones comprobadas.	Los hechos redefinen y aclaran la teoría previamente establecida, en el sentido de que afirman en pormenores lo que la teoría afirma en términos muy generales.
La teoría sirve para, basándose en los hechos y relaciones ya conocidas, prever nuevos hechos y relaciones.	Los hechos descubiertos y analizados por la investigación empírica ejercen presión para esclarecer conceptos contenidos en la teoría.
La teoría sirve para indicar los hechos y las relaciones que aún no están satisfactoriamente explicadas y las áreas de la realidad que demandan investigaciones.	

Fuente: LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Metodología do trabalho científico.** Sao Paulo: Atlas, 1994.
Elaboración propia.

El esquema permite percibir cómo los hechos están íntimamente vinculados con las teorías de manera integrada y complementaria, en función al propósito que se persigue, particularmente si se trabaja con criterio científico. Así, "**Popper** establece que son las teorías las que anteceden a los hechos, pero sólo con los hechos podemos averiguar qué teorías son válidas y cuáles no."[7]

Si se aceptan estas premisas, la construcción teórica del conocimiento de Seguridad y Defensa para el Estado Plurinacional, resulta más bien una reconfiguración de la teoría que hasta la fecha se

7 FONDEVILA, Eduardo. Criterio de demarcación científica a propósito de la osteopatía craneal. **Esta verdad es solo una parte de la mentira.** Capturado el 25 de junio de 2013 en el sitio: http://desdeoceanomar.wordpress.com/2011/12/01/criterio-de-demarcacion-cientifica-a-proposito-de-la-osteopatia-craneal/

pregona en el ámbito académico e institucional del país, vinculado con las responsabilidades de Seguridad y Defensa.

A manera de ejemplo, se pasa al análisis de la postura teórica respecto a la Seguridad Nacional, la Seguridad Interna y la Seguridad Externa, que correspondían a la Doctrina de Seguridad Nacional, surgida después de la Segunda Guerra Mundial y se mantuvo durante el lapso que duró la Guerra Fría, la cual posiblemente aún se mantiene vigente en el imaginario de muchos profesionales del ámbito de la Defensa y la Seguridad.

> (…) "Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguarda de los Objetivos Nacionales, a pesar de los antagonismos, internos o externos, existentes o previsibles."[8]
>
> (…) "Seguridad Interna es el complejo de acciones realizadas por el Estado, en el marco de la Seguridad Nacional y en el ámbito interno del país, con el objeto de destruir o neutralizar los antagonismos o presiones, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se oponen o pueden oponerse a la conquista de los Objetivos Nacionales."[9]
>
> (…) "Seguridad Externa, integrada en la Seguridad Nacional, es el complejo de acciones que el Estado realiza, para oponerse efectivamente (destruir, neutralizar o postergar la acción) de los antagonismos y presiones provenientes del exterior (de otras Unidades Políticas) que amenazan o pueden amenazar peligrosamente la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales."[10]

---

8 LITTUMA ARIZAGA; Alfonso. **La Nación y su Seguridad. Enfoque conceptual dinámico**. Caracas: Exlibris, 1974. p. 75.

9 Ob. Cit. p. 103.

10 Ob. Cit. p. 115.

Si bien estos planteamientos corresponden a uno de los textos más antiguos, que se constituyó en el documento de mayor uso en las instancias académicas vinculadas a la Seguridad y Defensa a nivel regional, permite el análisis de su contenido a efectos del presente trabajo, como orientación y propuesta para la reconfiguración de las teorías que corresponden al conocimiento de la Seguridad y Defensa para el caso de la realidad boliviana.

CUADRO Nº 3. Análisis de la conceptualización de la Seguridad Externa en función de los hechos

Conceptualizaciones	Análisis de conceptos a partir de los hechos
Seguridad Nacional es el grado relativo de garantía que, a través de acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares, un Estado puede proporcionar, en una determinada época, a la Nación que jurisdicciona, para la consecución y salvaguarda de los Objetivos Nacionales, a pesar de los antagonismos, internos o externos, existentes o previsibles.	1. ***Grado relativo de garantía*:** Como hecho refiere una condición inherente a la salvaguarda. 2. ***Acciones políticas, económicas, psico-sociales y militares:*** Son hechos en términos de actuaciones. 3. ***Determinada época:*** Hecho en términos de un periodo. 4. ***Nación que jurisdicciona:*** Hecho como sociedad o población gobernada. 5. ***Objetivos Nacionales:*** Son resultados a lograr. 6. ***Antagonismos internos y externos:*** Son hechos en el orden ideológico.
La conceptualización de la **Seguridad Nacional**, analizada en función de los hechos, permite concluir que no responde a la realidad de la demanda, pues se define en términos de condición y acción, establece que solo se proporciona en un determinado momento, posiblemente en situación de conflicto interno o externo, y se centra en salvaguardar la consecución de los Objetivos Nacionales, y en realidad debería centralizarse a la población, a la sociedad, a la persona, al ciudadano. El concepto antagónico que prevalece en esta conceptualización, se orienta más hacia el ámbito ideológico, tanto en el orden interno como externo, en consecuencia, la seguridad nacional está asociada enfáticamente al orden ideológico, como instancia que impide la consecución de los Objetivos Nacionales.	
Seguridad Interna es el complejo de acciones realizadas por el Estado, en el marco de la Seguridad Nacional y en el ámbito interno del país, con el objeto de destruir o neutralizar los antagonismos o presiones, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se oponen o pueden oponerse a la conquista de los Objetivos Nacionales.	1. ***Complejo de acciones:*** Actos confusos. 2. ***Ámbito Interno del país:*** Como hecho territorio ocupado por el país. 3. ***Destruir o neutralizar los antagonismos o presiones:*** Acciones que anulan los antagonismos. 4. ***Objetivos Nacionales:*** Son resultados a lograr.

<table>
<tr><td colspan="2">En cuanto a la conceptualización de la <u>Seguridad Interna</u>, el análisis permite concluir que en este caso la misma se define como un conjunto de acciones confusas (el término complejo es posible que haya sido empleado en el sentido de hechos afines para un propósito común, a manera de complejo deportivo) que permitan anular los antagonismos o presiones de toda naturaleza, que surgen al interior del país, para oponerse a la consecución de los Objetivos Nacionales. Aquí ni se menciona a la población, a la sociedad, a la ciudadanía, quienes son los demandantes de seguridad.</td></tr>
<tr><td><u>Seguridad Externa</u>, integrada en la Seguridad Nacional, es el complejo de acciones que el Estado realiza, para oponerse efectivamente (destruir, neutralizar o postergar la acción) de los antagonismos y presiones provenientes del exterior (de otras Unidades Políticas) que amenazan o pueden amenazar peligrosamente la conquista y mantenimiento de los objetivos nacionales</td><td>1. <u>Complejo de acciones:</u> Actos confusos.
2. <u>Destruir, neutralizar o postergar las acciones de los antagonismos o presiones:</u> Acciones que anulan los antagonismos.
3. <u>Provenientes del exterior (de otras Unidades Políticas):</u> Como hecho, territorio perteneciente a otros países.
4. <u>Objetivos Nacionales:</u> Son resultados a lograr.</td></tr>
<tr><td colspan="2">En el mismo orden de la conceptualización de la Seguridad Interna, la <u>Seguridad Externa</u> se orienta hacia una similar definición, cambiando únicamente el ámbito de procedencia de los antagonismos y presiones.</td></tr>
</table>

Elaboración propia.

Concluido este ejercicio de análisis, es posible expresar que los hechos nos muestran que la conceptualización teórica de los términos de Seguridad Nacional, Seguridad Interna y Seguridad Externa no responden a las demandas de la realidad, pues ellas no provienen del análisis de la realidad concreta, son más bien el resultado de una construcción teórica motivada por intereses de orden personal (el cual se valora si es el resultado del esfuerzo intelectual del autor), de orden corporativo o transnacional.

A partir de estos resultados, debe iniciarse un nuevo trabajo, cuyo punto de partida deben ser los hechos que se presentan en la realidad concreta del Estado, con participación del colectivo nacional y de manera conjunta, instituciones y sociedad, elaborar las múltiples conceptualizaciones teóricas que permitirán estructurar el conocimiento relacionado con la Seguridad y la Defensa, en términos de valores y formalidad lógica en el marco de una Doctrina Estatal.

Este análisis de la realidad, debe generar una ecuación en que se relacionen directamente las amenazas a la sociedad boliviana, que perturban la realización de sus actividades socio-económicas, con las demandas de Seguridad, es decir, la identificación de las hechos que conforman un contexto de riesgo o peligro, para el desempeño

ciudadano en las múltiples actividades de su diario vivir. En función de estas consideraciones aportar con criterios para la teorización de la Seguridad y Defensa.

De nada sirve la teoría, si ésta no permite el ejercicio práctico de la misma, su aplicación y el logro de sus propósitos, para atender la demanda social en esta materia. El primer efecto de la teorización, respecto a la práctica de la Seguridad y Defensa, debe permitir la construcción de las bases para la formulación de las políticas públicas que determinen la participación del Estado a través de sus instituciones con responsabilidades en este ámbito, asimismo, facilitar la construcción de una cultura de Seguridad en la población.

Estas políticas públicas, fundamentadas en la estructura teórica del conocimiento referido a la Seguridad y la Defensa, deben definir las competencias para cada institución con responsabilidad en este ámbito y los correspondientes recursos que viabilicen la puesta en práctica de las acciones fijadas por la demanda social. De esta manera, las instituciones estarán en condiciones de cumplir de manera práctica, con sus responsabilidades vinculando su accionar a una constante preparación educativa, orientada por la estructura teórica del conocimiento de Seguridad y Defensa y las disposiciones establecidas en las políticas públicas, pues ellas materializan la voluntad de la sociedad boliviana en términos de los alcances de la Seguridad y Defensa, que deben ser de cumplimiento obligatorio, a través de su puesta en vigencia mediante leyes del Estado.

V. Seguridad y defensa más allá de las fronteras

Al referirse a la Seguridad y Defensa en un contexto que supera las fronteras de un Estado, implica nuevamente recurrir a la realidad concreta que presenta la región, y esta realidad será la que permitirá establecer relaciones comunes en Seguridad y Defensa en tanto se presenten amenazas que atenten a la seguridad de los Estados afectados, en tanto sus posibilidades no consigan atender estas situaciones por sí solos.

Para este efecto, es imperativo construir una conveniente y comprometida ***unidad*** en cuanto a Seguridad y Defensa, sin

privilegiar la construcción de una teoría ***uniforme*** en éste ámbito, que puedan ser aceptadas por cada uno de los Estados participantes. En este sentido, es imperativo reiterar que es de importancia capital consolidar la unidad voluntaria y comprometida de los Estado más que la uniformidad teórica.

Concretada esta unidad, queda garantizada la actuación de los Estados a manera de un vector de Defensa para la Seguridad regional, unidad que nace de la conciencia de responder a las amenazas que atentan contra la Seguridad Regional, por la percepción intra-estatal e inter-estatal, considerando que los grados de seguridad que deben garantizarse a la sociedad no pueden ser logrados sino, con el concurso de los Estados con los cuales se comparte una región.

Este trabajo es parte del desafío que se ha impuesto la sociedad boliviana en su propósito de construir un Estado Plurinacional, pues el artículo 265 de la Constitución Política del Estado establece que como tal debe promover, sobre los principios de una relación justa, equitativa y con reconocimiento de las asimetrías, las relaciones de integración social, política, cultural y económica con los demás Estados, naciones y pueblos del mundo y, en particular, promoverá la integración latinoamericana, al cual se suma el mandato del artículo 10, en el que Bolivia como país pacifista promueve la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y el mundo, propósitos que no podrán concretarse, sin la presencia de acercamientos y alianzas entre Estados en materia de Seguridad y Defensa.-

BIBLIOGRAFÍA

BOLIVIA. Ley No. 1405 de 30 de diciembre de 1992. Promulga la Ley Orgánica de las Fuerza Armadas de la Nación "Comandantes de la Independencia de Bolivia" **Gaceta Oficial de Bolivia**, La Paz, Año XXXII No. 1766, 31 dic. 1992.

BOLIVIA. Referéndum de 25 de enero de 2009. **Aprueba la Constitución Política del Estado**. Gaceta Oficial. La Paz. Gaceta Oficial de Bolivia. Edición Oficial. 7 de febrero de 2009. 139 p.

FONDEVILA, Eduardo. Criterio de demarcación científica a propósito de la osteopatía craneal. **Esta verdad es solo una parte de la mentira.** Capturado el 25 de junio de 2013 en el sitio: http://desdeoceanomar.wordpress.com/2011/12/01/criterio-de-demarcacion-cientifica-a-proposito-de-la-osteopatia-craneal/

LAKATOS, E. M., MARCONI, M. A. **Metodología do trabalho científico.** Sao Paulo: Atlas, 1994. 245 p.

LARES, Armando. **Hacia una Seguridad Emancipadora.** Caracas: Consultores Asociados, 2009. 221 p.

LITTUMA ARIZAGA; Alfonso. **La Nación y su Seguridad. Enfoque conceptual dinámico**. Caracas: Exlibris, 1974. 729 p.

SOCA, Ricardo. **La fascinante historia de las palabras.** Capturado el 25 de junio de 2013 en el sitio: http://www.elcastellano.org/palabra.php?id=2064

República Federativa do Brasil

Escola Superior de Guerra



SEGURANÇA E DEFESA

Por Heleno Moreira
Coronel da Reserva do Exército Brasileiro

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo apresentar a definição de Segurança e de Defesa, baseada na Política de Defesa Nacional e na Estratégia Nacional de Defesa, bem como explicar quais são os órgãos responsáveis pelo planejamento e execução da defesa. Cabe ressaltar que defesa está diretamente relacionada com o desenvolvimento. Serão também realizadas algumas reflexões sobre como o processo de integração sul-americana pode contribuir para a defesa do Brasil, ao considerar que o país estará mais bem defendido se toda a América do Sul também estiver.

Palavras-chave: Defesa. Segurança. Desenvolvimento. Integração Sul-Americana.

ABSTRACT

This paper aims to present the definition of Security and Defense, based on the National Defense Policy and the National Defense Strategy, and is also to explain what the agencies responsibilities are when planning and executing of the defense. It is worth highlighting that this is directly related to their development. It will also have some reflections on how the process of South American integration can contribute to the defense of Brazil and considering that the country shall be better defended with all of South America too.

Key-words: Defense. Security. Development. Strategic planning. South American integration.

I. Introdução

Não se pode falar em segurança e defesa sem falar no homem, objetivo de todas as ações governamentais, de todos os sistemas sociais, de todos os processos de crescimento e de desenvolvimento. E para discutir defesa é obrigatório falar de desenvolvimento. No Brasil, os documentos bases para a discussão desses importantes assuntos são, além da Constituição Federal (CF) de 1988, a Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005 e a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. Estes dois últimos documentos estão, juntamente com o Livro Branco de Defesa, no Congresso Nacional, para aprovação de suas atualizações.

O ser humano é a origem, o meio e o fim de todos os processos de desenvolvimento. E todo indivíduo, sozinho ou nos grupos sociais, tem necessidades, interesses e aspirações, que, quando não atendidos de imediato, irão transformar-se em desejos, vontades, que posteriormente, poderão tornar-se objetivos, quer sejam individuais, grupais, ou mesmo nacionais[1].

A Escola Superior de Guerra (ESG)[2]divide, para fins didáticos, os objetivos nacionais em objetivos fundamentais[3], de Estado[4] e de Governo[5].

---

1 São aqueles em que a Nação busca satisfazer, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural (ESG, v.1, p.22).

2 Instituição de altos estudos no âmbito do Ministério da Defesa.

3 São aqueles voltados para o atingimento dos mais elevados interesses da nação. São a democracia, a soberania, o progresso, a paz social, a integração nacional e a integralidade do território nacional. Todos eles perduram por longo tempo. Mas não são imutáveis. (ESG, v.1, p.22).

4 São aqueles de longa duração, que perpassam um ou mais governos, também de alta relevância e que irão contribuir para a conquista, consolidação ou a manutenção dos objetivos fundamentais. (ESG, v.1, p.26).

5 São aqueles que duram uma gestão governamental, com a finalidade de contribuir para a solução de situações conjunturais, mas também colaborar na conquista dos objetivos de Estado. (ESG, v.1, p.26).

A ESG conceitua Poder Nacional como “a capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, em conformidade com a vontade nacional”[6]. Ele é uno e indivisível, podendo ser poder real ou potencial. Mas a ESG também o divide em cinco5 expressões para fins didáticos: político, econômico, militar, psicossocial e científico-tecnológico. Seus fundamentos são o homem, a terra e as instituições.

O homem deve ter suas necessidades básicas e consequentemente, seus desejos atendidos, como indivíduo ou integrante de um grupo social. Entende-se que a terra, trabalhada pelo homem, irá transformar os recursos naturais em riquezas, para o próprio usufruto do homem. Cabe às instituições o papel principal de fornecer padrões de comportamento, ditando deveres e direitos, normatizando a boa convivência. E, para isso, elas devem estar constantemente atualizadas com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento nacional, sempre visando ao indivíduo.

A política pode ser entendida como a arte de definir objetivos, metas a serem atingidas, orientando o emprego do poder nacional. A ESG conceitua a Política Nacional como “o conjunto dos objetivos nacionais, bem como a sua orientação para o emprego do poder nacional, atuando em conformidade com a vontade nacional[7]”.

Estratégia Nacional é “a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os objetivos nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional”[8]. Ou seja, é o “como fazer”, uma vez que ela se utiliza do Poder Nacional, traçando trajetórias estratégicas, para alcançar os objetivos nacionais.

> Estratégia é a arte de aplicar o poder, tendo em vista os objetivos da política. Podemos ver que a estratégia está completamente vinculada à política e ao poder. São duas vinculações inseparáveis da estratégia. A política é a

6 ESG, v.1, p.31.

7 ESG, v1, p.44.

8 ESG, v1, p.50.

> concepção; a estratégia é a ação. É a diferença entre o que fazer, a política, e o como fazer da estratégia. (MATTOS, 1995, p.106).

Nos estudos de estratégia, deve-se considerar os óbices[9], que são os fatores adversos e os antagonismos. Estes impedem a conquista dos objetivos nacionais, enquanto que os primeiros dificultam a conquista desses objetivos.

Um fator adverso, que dificulta a conquista de determinado objetivo, poderá crescer de importância e passar a impedir seu atingimento, caso não seja neutralizado ou mesmo diminuído. Assim, surgem as ameaças. E das ameaças surgem as necessidades de segurança e defesa.

II. Definição de Segurança e Defesa

Cabe considerar que a segurança pode ser enfocada a partir do foco do indivíduo, da sociedade e do Estado, do que resultam definições com diferentes perspectivas.

Com a queda do Muro de Berlim e a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o então mundo bipolar - capitalismo x socialismo - foi substituído pela hegemonia capitalista dos Estados Unidos da América (EUA). Assim, surgiu uma versão pós-moderna de um mundo homogêneo, solidário e pacífico. Tudo não passou de ilusão sobre a paz (CORTÊS, 2008), pois essa lacuna deixada pelo comunismo concedeu lugar a outros atores, a outras ameaças, e o que se julgava estar equilibrado permitiu novos desequilíbrios, tornando o mundo mais instável.

A Declaração sobre Segurança das Américas, ocorrida na cidade do México[10], em 2003, descreve como Novas Ameaças: pobreza extrema, terrorismo, crime transnacional, armas de destruição em massa, drogas, corrupção, tráfico de armas, lavagem de ativos,

---

9 ESG, v1, p.47.

10 Disponível em <http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/ OEAOrganiza%C3%A7%C3%A3o-dos-Estados-Americanos/declaracao-sobre-seguranca-nas-americas.html>. Acesso em 22 abr.2013.

desastres naturais, tráfico ilícito de pessoas; e ataques à segurança cibernética.

Conforme aponta Silva (2010), as questões capazes de gerar crises e impor situações de insegurança para a comunidade das nações centram-se, agora, largamente em ações intraestatais (ecologia, direitos humanos) e transfronteiriças (máfias variadas).

"A segurança se manifesta consistentemente quando o desenvolvimento se faz acompanhado de ações pela paz" (CORTÊS, 2008, p. 42). O Brasil é um país pacífico, sem inimigos declarados, situado na América do Sul, exposto, porém, a essas chamadas novas ameaças. Então, para que se preocupar com defesa, se há outras medidas bem mais importantes e necessárias a serem providenciadas, como políticas e estratégias de desenvolvimento, aperfeiçoamento, inovação e ampliação nas áreas de saúde, de transportes ou mesmo de habitação?

Com dimensões continentais, o Brasil ocupa uma área de 8.514.876,599 km² (47% da América do Sul) e possui inúmeras riquezas. Destacando-se a Amazônia, com sua fauna, flora, biodiversidade, recursos minerais, e com o maior banco genético do planeta. País banhado pelo oceano Atlântico, sendo que cerca de 95% do comércio exterior brasileiro é realizado por via marítima[11], possui a Amazônia Azul[12], com suas riquezas incomensuráveis, onde o chamado pré-sal está hoje em evidência.

Existe muita água doce no país. Há inúmeros rios, além dos aquíferos Alter do Chão e Guarani. De acordo com Neves Neto (2011), a grande bacia fluvial do Amazonas possui 1/5 da disponibilidade mundial de água doce. Os rios são as verdadeiras "estradas líquidas" que alimentam a vida da região. A maioria dos povoados, vilas e cidades está situada ao longo dos cursos de água.

---

11 Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/EnsMed/expensgeo_1e2.pdf>. Acesso em 06 mar.2012.

12 VII Plano Setorial para os Recursos do Mar, aprovado pelo Decreto N. 6.678, de 8 dez. 2008.

Smith (2011, p.80) ressalta que: "está na moda dizer que a água é o "petróleo do futuro", pelo qual o mundo estaria disposto a entrar em guerra no século XXI".

Outro aspecto a ser ressaltado é que os países - desenvolvidos e em desenvolvimento - necessitam cada vez mais de fontes de energia para manter ou mesmo conquistar seus objetivos, como o desenvolvimento, por exemplo. Conforme afirma o Ministro da Defesa brasileiro,

> Não me canso de dizer: ser país pacífico não é sinônimo de estar desarmado. A dissuasão é a estratégia primária da política de defesa brasileira. E defesa, volto a repetir, não se delega. Seu objetivo é evitar, por meio da posse de adequadas capacidades militares, agressões ao patrimônio brasileiro ou ações que afetem, ainda que indiretamente, interesses nacionais. (AMORIM, 2012a, p.8).

A população mundial está crescendo[13] e, como consequência, haverá maior necessidade de alimentos. O Brasil possui bastante área agricultável, em condições de atender às demandas. Possui também muita energia considerada limpa: muita água, muito sol, muitos ventos. Além de grandes possibilidades de amplo crescimento econômico.

Sobre a importância da energia, Santos (2004) afirma:

> A questão energética é muito séria, pois sem energia a nação não pode produzir ou desenvolver-se. Uma nação dependente em seu próprio território, naquilo que lhe é mais estratégico, não tem condições de manter sua soberania. Tende, sim, a ser colonizada ou controlada por nações mais poderosas. (SANTOS, 2004, p.17).

Essas ideias iniciais mostram que não há inimigos declarados, mas há riquezas, patrimônios nacionais que necessitam de defesa. Conforme aponta Lima,

---

13 Fonte: p.8 do livro "O mundo em 2050".

> Em um terceiro plano, podem ser enquadradas as nações ditas "emergentes" – o que, em termos claros, quer dizer "de menor porte" ou "aspirantes a potências" -, que também têm como objetivo nacional tornarem-se atores relevantes no contexto internacional, de modo a reunir condições de defender seus interesses nacionais. Via de regra, são possuidoras de consideráveis recursos naturais (muitos dos quais essenciais à sobrevivência humana) e de variado potencial energético, o que as torna alvos de interesse econômico por parte das principais potências. Esta condição, qual seja, a de "celeiros de bens vitais passíveis de serem requisitados no futuro", estimula as potências de primeira linha a propugnar pelo cerceamento do desenvolvimento desses emergentes, particularmente de seu poderio bélico, uma vez que aparato militar realmente dissuasório servirá, mais adiante, de obstáculo à implementação de possíveis ações no sentido de se apossar dos referidos bens para atender às respectivas necessidades nacionais. (LIMA, 2008, p.32).

Acredita-se que esses motivos exemplificados já justificam essa necessidade de se preocupar com defesa, uma vez que o país está em pleno desenvolvimento, com objetivos claros de chegar ao patamar de desenvolvido. Conforme ressaltado por Rui Barbosa, em 1896: "A fragilidade dos meios de resistência de um povo acorda nos vizinhos mais benévolos veleidades inopinadas; converte contra ele: os desinteressados em ambiciosos, os fracos em fortes, os mansos em agressivos*."*[14]

> Difícil – e necessário – é para um País que pouco trato teve com guerras convencer-se da necessidade de defender-se para poder construir-se. Não bastam, ainda que sejam proveitosos e até mesmo indispensáveis, os argumentos que invocam as utilidades das tecnologias e dos conhecimentos da defesa para o desenvolvimento do País. Os recursos demandados pela defesa exigem uma transformação de consciências para que se constitua uma estratégia de defesa para o Brasil. (END, 2008).

Amorim (2012b) cita que "Frente a essas circunstâncias, o diagnóstico que fizermos sobre a condição estratégica do Brasil não

14 Trecho de "Cartas de Inglaterra". Lição do Extremo-Oriente v. 23, t.1, 1896. p.161.

pode excluir uma variedade de hipóteses de conflito, que certamente não desejamos, mas que devemos estar preparados a enfrentar". Para este estudo é interessante ressaltar que a PDN (2005) é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa. É a política de Estado voltada para ameaças externas que fixa os objetivos para a defesa da Nação e orienta o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas do poder nacional**.** Esse Decreto Presidencial explica os conceitos de segurança e defesa nacional, estabelecendo a diferença entre ambos, conforme adotado abaixo que:

> I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;
>
> II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.(PDN, 2008, p.2).

Segurança é uma necessidade, um interesse, uma aspiração e um direito inalienável do ser humano[15], abrangendo a sensação, o sentimento de garantia necessário e indispensável a uma sociedade e a cada um dos seus integrantes, contra todas as formas de ameaça, que é a ausência de fatores perturbadores. A sensação de sentir seguro é função direta da ausência de ameaças e/ou com capacidade de se opor a elas.

A ESG conceitua segurança como "a sensação de garantia necessária e indispensável a uma sociedade e a cada um dos seus integrantes, contra ameaças de qualquer natureza"[16]. Já a Defesa, como "um ato ou conjunto de atos realizados para obter ou resguardar as condições que proporcionam a sensação de segurança.[17]"

---

15 ESG, v.1, p.58.

16 ESG, v.1, p.59.

17 ESG, v.1, p.60.

Com isso, segurança está relacionada ao sentimento de ameaça percebido pela sociedade, enquanto a defesa nacional consiste nas ações estatais para debelar essas ameaças, empregando preponderantemente a expressão militar[18] do Poder Nacional[19]. "A expressão militar do País fundamenta-se na capacidade das Forças Armadas e no potencial dos recursos nacionais mobilizáveis". (PDN, 2005).

Assim, a segurança, em linhas gerais, é entendida como a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças; enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado. (PDN, 2005).

A Segurança Nacional divide-se em externa e interna. Esta, quando se trata de ameaças que possam produzir efeitos no cenário interno do país. Já a externa, quando as ameaças surgem de fora.

Defesa nacional deve ser entendida como um conjunto de ações contínuas e coordenadas com a finalidade de assegurar os objetivos nacionais. Cabe, porém, ressaltar que políticas e estratégias de defesa não são implementadas em curto espaço de tempo. Requerem ações planejadas de longo curso.

III. Órgãos responsáveis pelo planejamento e execução da Defesa

Em consonância com a Carta Magna do país (1988), art. 142:

> As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

---

18 Expressão Militar do Poder Nacional é a manifestação de natureza preponderantemente militar do Poder Nacional, que contribui para alcançar e manter os Objetivos Nacionais (ESG, 2013, v.2, p.71).

19 Poder Nacional é a capacidade que tem o conjunto de Homens e Meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a Vontade Nacional (ESG, 2013, v.1, p.31).

O Ministério da Defesa (MD)[20] é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Sua principal atribuição é o estabelecimento de políticas ligadas à Defesa e à Segurança do País. Esse ministério foi criado em 1999 e vem sofrendo alterações neste curto espaço de tempo com o objetivo de atualização e modernização para atender às demandas de defesa. Tem como área de competência os seguintes assuntos[21]: I - política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional; II - políticas e estratégias setoriais de defesa e militares; e III - doutrina, planejamento, organização, preparo e emprego conjunto e singular das Forças Armadas; dentre outros. O artigo 144 da Constituição Federal (1988) prenuncia que:

> [...] a segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
>
> I - polícia federal;
>
> II - polícia rodoviária federal;
>
> III - polícia ferroviária federal;
>
> IV - polícias civis;
>
> V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.[22]

Entre suas orientação estratégicas, a PDN (2005) define que "com base na Constituição Federal e em prol da Defesa Nacional, as Forças Armadas poderão ser empregadas contra ameaças internas, visando à preservação do exercício da soberania do Estado e à indissolubilidade da unidade federativa". Entende-se, em última instância de assuntos de defesa interna, neutralizar ameaças que

---

20 Disponível em: <www.defesa.gov.br/site.20121204/index.php/o-que-e-o-md-conheca.html>

21 Art. 1º do Decreto N. 7.974, de 1º abr. 2013.

22 São as Forças Auxiliares.

possam crescer de importância e comprometer os objetivos fundamentais[23], que podem tornar-se problemas de defesa.

Corroborando a ideia de que defesa nacional é um assunto de todos, o decreto que aprova a PDN (2005), em seu Art 2º cita que: "Os órgãos e entidades da administração pública federal deverão considerar, em seus planejamentos, ações que concorram para fortalecer a Defesa Nacional." Assim, é um tema de interesse de todos os brasileiros.

Em suas diretrizes, a PDN (2005) ratifica que defesa deve ser uma preocupação de todas a instituições do governo federal, citando "promover a interação das demais políticas governamentais com a Política de Defesa Nacional" e "incentivar a conscientização da sociedade para os assuntos de Defesa Nacional".

> O desenvolvimento de mentalidade de defesa no seio da sociedade brasileira é fundamental para sensibilizá-la acerca da importância das questões que envolvam ameaças à soberania, aos interesses nacionais e à integridade territorial do País. (Orientação Estratégica 6.20 da PDN).

Atualmente, o tema defesa ainda é um modelo que necessita ser revisto, uma vez que a maioria da sociedade brasileira pensa que esse importante assunto está restrito às Forças Armadas.

> O envolvimento da sociedade significa que, em tese, todos os cidadãos (no nosso caso, todos os brasileiros) devem, de uma forma ou de outra, estar comprometidos com a temática de defesa, em que pesem serem a direção política do Estado e as Forças Armadas os segmentos sociais protagonistas dessa atividade. (LIMA, 2008, p. 30).

A END trouxe esse debate para a agenda nacional. Mas é uma tarefa de difícil execução, pois como foi dito anteriormente, como envolver a sociedade de um país pacífico, com carências de várias ordens, em assuntos de defesa?

---

23 São objetivos nacionais que, voltados para o atingimento dos mais elevados interesses da Nação e preservação de sua identidade, subsistem por longo tempo. (ESG, 2013, v.1. p.22).

Cabe, no entanto, destacar que ações têm sido realizadas. A Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) tem contribuído de maneira marcante para a conquista desse objetivo. Anualmente, tem realizado encontros estaduais e um encontro nacional. Neste ano de 2013, o referido encontro será na cidade de Belém, capital do estado do Pará, importante Unidade Federativa localizada na Amazônia, cujo tema central será: "Defesa da Amazônia".

Nesses encontros nacionais, tem sido observado o crescente número de inscritos que se propõem a estudar, a apresentar e a debater defesa nacional. Fato bastante positivo é a grande quantidade de jovens universitários envolvidos nesse processo.

Outro importante órgão na conquista desse objetivo é a Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESG), com suas Delegacias e Representações em vários municípios do Brasil, com uma capilaridade muito importante, onde são ministrados Cursos de Estudos de Política e Estratégia, com foco na defesa.

Outra ação que contribui para a disseminação de um pensamento de defesa é o **Programa de Apoio ao Ensino e à Pesquisa Científica e Tecnológica em Defesa Nacional (Pró-Defesa), firmado entre o**s Ministérios da Educação e da Defesa, no ano de 2005, com a finalidade de fomentar a cooperação entre instituições civis e militares para implementar projetos voltados ao ensino, à produção de pesquisas científicas e tecnológicas e à formação de recursos humanos qualificados na área de Defesa Nacional.[24] Há várias universidades ministrando cursos de pós-graduação (mestrado e doutorado) de interesse da defesa, disseminando essa ideia no seio das academias e contribuindo para desenvolver e consolidar o pensamento brasileiro nessa importante área.

De acordo com Amorim (2012b), "a academia tem um papel de relevo para que os comentários que chegam ao grande público, através da mídia, partam de conceitos e pesquisas bem fundamentados".

---

[24] Disponível em: https://www.defesa.gov.br/index.php/programas-e-projetos/programa-pro-defesa

Não podemos deixar de citar, ainda, a ESG, que a cada ano vai se renovando e criando novos cursos, nos seus campus Rio de Janeiro e Brasília. No ano de 2010, foi iniciado o Estágio de Assuntos de Defesa (EADef) para os servidores civis que trabalham no Ministério da Defesa, uma vez que foi observado que vários deles lá trabalham e sabiam muito pouco desse importante tema.

No ano de 2011, foi criado também o Curso Superior de Política e Estratégia (CSUPE), ministrado em Brasília, nas instalações do Ministério da Defesa. Destina-se a proporcionar, a civis do alto nível da administração pública e a militares das Forças Armadas, elementos para a macroanálise dos cenários nacional e internacional, de modo a possibilitar a avaliação de políticas e estratégias, em especial na área da Defesa Nacional.

Ressalta-se que o público alvo do CSUPE são servidores dos demais ministérios, de todas as expressões do poder nacional. A dinâmica do curso busca mostrar a importância da defesa e com isso debater esse importante tema, em consonância com a END. Entende-se como mais um esforço de trazer o Poder Executivo para a agenda de defesa.

Na mesma direção, em 2013, foi criado o Curso Superior de Defesa (CSD) com a finalidade de preparar civis e militares das Forças Armadas e das Forças Auxiliares para o exercício de funções de assessoramento de alto nível que envolvam assuntos de defesa, tanto no âmbito do Ministério da Defesa como nos demais órgãos governamentais de interesse da Defesa Nacional, promovendo a interação entre os Cursos de Altos Estudos realizados pelas Forças Armadas e pela ESG.

Observa-se, assim, que esse paradigma de se pensar que defesa é um problema apenas das Forças Armadas, da expressão militar do poder nacional, está sendo quebrado: há movimentação, mas não na velocidade desejada. Pesquisas realizadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) tem mostrado o interesse da sociedade brasileira em assuntos de defesa[25].

---

25 Disponível em: <www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=13353&catid=4&Itemid=2> Acesso em 17 abr.2013.

IV. Dissuasão

A END organiza-se em torno de três eixos estruturantes. O primeiro diz respeito a como as Forças Armadas devem organizar-se e orientar-se para melhor desempenharem sua destinação constitucional e suas atribuições na paz e na guerra.

Quando não se conhece, de forma precisa, qual ameaça irá surgir, desenvolvem-se capacidades relativamente genéricas que possam ser combinadas apropriadamente para adequar-se às necessidades, com a devida flexibilidade. Assim, como não há inimigos declarados, é conveniente organizá-las em torno de capacidades. E como consequência cresce de importância os planejamentos estratégicos que tem, entre outras, a finalidade de elaboração e análise de cenários[26].

> O Brasil não tem inimigos no presente. Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra. (Diretriz nº 16 da END, 2008).

O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria de defesa, para assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional.

Numa das transformações do MD, está a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), tendo o Departamento de Produtos de Defesa (DEPROD) subordinado a ela. Esforços vêm sendo realizados para alcançar o objetivo de reorganizar a indústria de defesa.

O Departamento da Indústria de Defesa da Federação das Indústrias do estado de São Paulo (Comdefesa)[27], criado no ano de 2007, atua de acordo com a situação estratégica do Brasil, a Defesa

---

26 Cenário prospectivo é o conjunto formado pela descrição coerente de uma situação futura e pelo encaminhamento dos acontecimentos que permitem passar da situação de origem à situação futura, fundamentada em hipóteses coerentes sobre os prováveis comportamentos das variáveis determinantes do objeto de planejamento (ESG, v 3, p.21).

27 Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/sobre-a-fiesp/departamentos/industria-da-defesa-comdefesa>

Nacional e para o desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa. Seus projetos e atividades visam conhecer o setor em detalhes, desenvolver projetos alinhados com as premissas da Política Nacional de Defesa e valorizar as missões das Forças Armadas por meio de eventos e projetos que envolvam a sociedade.

A Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE)[28] congrega as empresas do setor de material de emprego militar com o objetivo de patrocinar, promover e representar seus interesses e objetivos comuns, visando ao engrandecimento social e econômico do País. Atua no relacionamento entre as indústrias e os órgãos governamentais: procura agilizar e incentivar a comercialização, o desenvolvimento e a qualidade dos produtos brasileiros voltados para a Defesa, em consonância com os objetivos de soberania nacional e da Constituição Brasileira.

Nesse sentido, tem sido estabelecido um arcabouço legal para subsidiar o setor de indústria de defesa, como é o caso da Lei N. 12.598, de 22 de março de 2012, que tem por objetivos: estabelecer normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa, além de dispor de regras de incentivo à área estratégica de defesa. Esta lei foi regulamentada pelo Decreto N. 7.970, de 28 de março de 2013. A partir desta lei, a ABIMDE vem aumentando, a cada dia, o número de seus associados, uma vez que o futuro é bastante promissor.

AMORIM (2012a) destaca a importância da indústria de defesa com transferência de tecnologia: “Para isso, o reforço das instâncias governamentais e empresariais que acompanham os grandes projetos no Ministério da Defesa, em particular a Secretaria de Produtos de Defesa, é essencial”. Destaca-se o envolvimento do Governo Federal para alavancar a indústria de defesa brasileira, com o objetivo de diminuir o hiato tecnológico com os países desenvolvidos.

Esta lei (N. 12.598, de 22 de março de 2012) mostra a importância da ligação entre política de defesa e política de desenvolvimento nacional. É uma forma de se agregar valor aos produtos brasileiros.

---

28 Disponível em: <http://www.abimde.org.br>

O Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)[29] é outro indicativo para a recomposição da capacidade operacional das Forças Armadas. A indústria de defesa exige a regularidade de investimento para o seu sucesso, sendo que as iniciativas são totalmente dependentes do apoio do Estado, uma vez ser ele seu principal cliente. É fundamental, assim, que os empresários da área trabalhem com um horizonte de previsibilidade.

> O Estado brasileiro não pode prescindir da indústria de material de emprego militar (MEM), que, em geral, definha desde a década de 80. Essa base industrial concede ao País acréscimos no poder dissuasório na medida em que reduz a dependência de suprimentos daquele material do exterior, benefício esse que vem acompanhado de efeitos multiplicadores como o conhecimento sobre tecnologias duais e a prestação de serviços sofisticados. Não é por acaso que países possuidores impõem impedimentos e controles na aquisição de tecnologia dual. Quando vendem, querem fazê-lo sob invólucro de "caixa preta". (CORTÊS, 2008, p.50).

O terceiro eixo estruturante versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas, justamente para adestrá-las para enfrentar as ameças em torno das capacidades. A PDN (2005), em uma de suas orientações estratégicas, apregoa que:

> A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório. (Orientação Estratégica 6.2 da PDN, 2005).

Baseia-se, para tanto, dentre outros, nos seguintes pressupostos básicos: I - fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; II - estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional baseado na confiança e no respeito mútuos; III -busca da solução pacífica de controvérsias; IV - valorização dos foros multilaterais; existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e V - capacidade de mobilização nacional. Acerca desse assunto, o Ministro da Defesa discorre:

---

29 Portaria N. 3.907 do MD de 19 dez. 2011.

> A “grande estratégia" do Brasil democrático deve fundar-se em duas linhas de defesa de seus interesses nacionais. A primeira é demarcada pelo instrumento diplomático. A segunda é definida pelo instrumento militar. (AMORIM, 2012b, p.9).

Ou seja, a diplomacia, com a missão de defender os objetivos nacionais, tem que ter ao seu lado forças armadas operacionais, equipadas, adestradas, modernas, aptas a gerar efeito dissuasório, para fortalecer a capacidade diplomática.

Para Mattos **apud** Cortês (2008), “a dissuasão é a estratégia através da qual um país visado procura evitar a ação bélica, utilizando a ameaça de uma represália que o agressor não pode ou não está disposto a pagar”.

Paiva (2012), no entanto, entende que:

> A capacidade de dissuasão de um país depende do poder nacional total, ou seja, do conjunto de todas as suas expressões – política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica – atuando coordenadamente para garantir a consecução dos interesses da nação nas situações com potencial para gerar conflitos internacionais. (PAIVA, 2012, p.318).

Amorim (2012b) reforça a ideia da finalidade da defesa: “O propósito elementar da Defesa Nacional é resguardar nossa soberania, nossas instituições, nossa unidade, nossos cidadãos, nossos recursos e interesses nacionais, inclusive as infraestruturas críticas do país”.

O *Dicionário de Política* cita afiança que “a proclamação de um estado de mobilização é normalmente usada como meio de pressão sobre países adversários a fim de ostentar uma clara vontade de intervir com a força para solucionar controvérsias pendentes”[30].

Nessa perspectiva, o Sistema Nacional de Mobilização – SINAMOB[31] considera que:

> Mobilização Nacional é o conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a

30 Bobbio, p.765.

31 Lei N. 11.631, de 27 dez. 2007.

> Logística Nacional, destinadas a capacitar o País a realizar ações estratégicas, no campo da Defesa Nacional, diante de agressão estrangeira. (BRASIL, 2007, p.1).

Entende-se que agressão estrangeira pode ser considerada guerra, mesmo sem o emprego da expressão militar do poder nacional. Um embargo econômico é um exemplo de uma agressão externa, pois como óbice, poderá dificultar ou mesmo impedir a manutenção ou conquista de objetivos nacionais, como o progresso, por exemplo.

Liang e Xiangsui (1999) definem os vários tipos de guerra, classificando-as em militar, transmilitar e não militar.

TIPOS DE GUERRA

MILITAR	TRANSMILITAR	NÃO MILITAR
Guerra Nuclear	Guerra Diplomática	Guerra Financeira
Guerra Convencional	Guerra em Redes Interativas	Guerra Comercial
Guerra Bioquímica	Guerra de Informações	Guerra de Recursos
Guerra Ecológica	Guerra Psicológica	Guerra de Ajuda Econômica
Guerra Espacial	Guerra Tática	Guerra de Imposição Legal
Guerra Eletrônica	Guerra de Contrabando	Guerra de Sanções
Guerra de Guerrilha	Guerra ao Tráfico de Drogas	Guerra de Mídia
Guerra Antiterrorismo	Guerra Virtual	Guerra Ideológica

Fonte: O autor, 2013

O SINAMOB consiste no conjunto de órgãos que atuam de modo ordenado e integrado, a fim de planejar e realizar todas as fases da Mobilização e da Desmobilização Nacionais. É composto pelos seguintes integrantes: I - Ministério da Defesa, que é o órgão central[32]; II - Ministério da Justiça; III - Ministério das Relações Exteriores; IV - Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; V - Ministério da Ciência e Tecnologia; VI - Ministério da Fazenda; VII - Ministério da Integração Nacional; VIII - Casa Civil da Presidência da República; IX - Gabinete de Segurança Institucional

32 Parágrafo Único do Art 6º do SINAMOB – Lei N.11.631, de 27 dez. 2007.

da Presidência da República; e X - Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica da Presidência da República.

Observa-se que está estruturado em forma de direções setoriais que responderão pelas necessidades da Mobilização Nacional nas áreas política, econômica, social, psicológica, de segurança e inteligência, de defesa civil, científico-tecnológica e militar. Dessa forma, nota-se o Poder Nacional atuando com suas expressões.

Mas as reuniões do SINAMOB ainda não tem surtido o efeito desejado, uma vez que ministérios indicam representantes que, muitas vezes, não têm conhecimento do assunto. E assim fica o Ministério da Defesa com a responsabilidade, já que é o órgão central, de tentar motivar os demais integrantes. Isso só comprova a importância de se quebrar esse paradigma: "defesa é responsabilidade de todos". Mas o próprio Poder Executivo do país ainda não se convenceu totalmente disso, uma vez que o Brasil é um país pacífico sem um inimigo declarado, além de o MD estar no mesmo nível dos demais ministérios.

Uma solução para esse entrave seria colocar o SINAMOB sob a coordenação / direção, do Vice-Presidente da República, por exemplo, para caracterizar a importância que o assunto requer, pois mobilização nacional está dividida em 2 fases: preparação[33] e execução. A preparação nada mais é do que o desenvolvimento do país, com fortes investimentos em infraestrutura de transportes, energia e telecomunicações, contribuindo com o desenvolvimento nacional.

> A Estratégia Nacional de Defesa é inseparável de Estratégia Nacional de Desenvolvimento, estando ligadas de forma intrínseca. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento. (END, 2008).

33 Art 3º do SINAMOB – Lei N.11631, de 27 dez. 2007, e Art 25 do Dec 6592, de 02 out. 2008.

V. Defesa da Amazônia

O Brasil vem buscando seu desenvolvimento, com a realização de várias ações governamentais, com o objetivo de modernizar as instituições e desfazer os gargalos logísticos que podem ser considerados obstáculos a esse progresso.

As regiões sul, sudeste e nordeste estão em busca do desenvolvimento. A região centro-oeste pode-se dizer que se encontra num estágio anterior. Já a região norte percorre um caminho mais lento de desenvolvimento. E é justamente onde está localizada a Amazônia. Assim, entende-se que os objetivos fundamentais – integração nacional e integridade do território nacional – não foram, ainda, conquistados.

A PDN (2005) e a END (2008) estabeleceram que: "a Amazônia, considerando a cobiça internacional e as vulnerabilidades nacionais, é a área estratégica prioritária, sendo a sua integração o fator de maior impacto na redução das vulnerabilidades naquela região".

De acordo com Neves Neto (2011), a aprovação da END, estabelecendo a Amazônia como área prioritária para a defesa, busca conciliar exploração e preservação, permitindo visualizar a necessidade de um maior comprometimento da classe política na manutenção, desenvolvimento e povoamento da área, o que só corrobora a ideia de que a melhor defesa é o desenvolvimento do país.

A Amazônia é considerada uma das regiões mais ricas do planeta, quiçá a mais rica, e, de acordo com Neves Neto (2011), os óbices que dificultam o progresso podem ser listados como: crimes transnacionais, narcotráfico, corrupção, depredações do meio ambiente e cerca de 11.000 Km de fronteiras. Esse óbices podem ser caracterizados pelas "Novas Ameaças".

A Amazônia é, praticamente, metade do território brasileiro, e que necessita ser integrada, há urgência em ocupar essa importante área estratégica. Assim, para desenvolver o Brasil passa a ser prioridade conquistar os objetivos fundamentais do progresso, da paz social e da integração nacional.

Fregapani (1995) afirma que segurança se obtém pela ocupação e pelo desenvolvimento[34], mas a capacidade militar não pode ser esquecida. E de acordo com Villas Bôas (2013), atualmente, o atendimento às necessidades básicas na Amazônia está cada vez mais precário, devido à ausência do Estado. As questões ambientais e indígenas, juntamente com os ilícitos, estão se agravando.

A "ausência"[35] do Estado traz como consequências, entre outras, ações negativas de Organizações Não Governamentais (ONG)[36] e de missões religiosas, que usam o índio como ser indefeso, para conquistar seus interesses.

O uso do termo preservação ambiental passou a ser considerado "politicamente correto". Há muita regulamentação e pouca fiscalização pelos órgãos governamentais. E as questões indígenas e ambientais não sofrem, praticamente, qualquer tipo de fiscalização. Tudo isso faz parte do "politicamente correto".

Nas poucas oportunidades em que o Estado se faz presente, as ações são fracionadas, não há qualquer tipo de integração. E assim, tudo que se faz na Amazônia, acaba tendo caráter repressivo por parte do governo. As consequências acabam conduzindo as pessoas, naturalmente, para o ilícito.

Em muitas localidades estratégicas da Amazônia, o Estado está presente com as Forças Armadas, ou seja, com a expressão militar do poder nacional, o que denota a ausência das outras quatro expressões, já que esse poder é uno e indivisível. Assim, há um desequilíbrio que necessita ser corrigido, potencializando outros problemas que acabam conduzindo a ilícitos, como o narcotráfico, por exemplo.

Atualmente, vive-se o dilema do desenvolvimento versus o ambientalismo, uma vez que não se quer desmatar a floresta. Urge

---

34 Desenvolvimento é o processo global de aperfeiçoamento do homem e o aprimoramento dos sistemas sociais (ESG, v 1, p.53).

35 Falta de órgãos governamentais permitindo atuação de instituições com interesses próprios.

36 Há um estudo feito sobre as ONG e seus países patrocinadores; entretanto, esse assunto seria tema de outro artigo.

fazê-la um dos fundamentos do poder nacional: a terra, transformando seus recursos naturais em riquezas para o Brasil, agregando valor.

Salomão (2010), em relação ao binômio desenvolvimento e crescimento econômico, comenta:

> Um dos grandes desafios do desenvolvimento é promover o crescimento econômico sem agredir os valiosos ativos ambientais do país e, ao mesmo tempo, recuperar os que foram depredados, preservando-os para o usufruto tanto das gerações atuais quanto das futuras. (SALOMÃO, 2010, p.393).

Quando se discutem temas amazônicos, os problemas são agravados devido às distorções propagadas na comunidade internacional, por intermédio de algumas ONG[37], uma vez que alguns países ricos costumam mandar lições ao Brasil, com a finalidade de ensinar como proteger o ambiente e os índios. E muitas vezes, essas interferências externas têm a capacidade e o poder de potencializar problemas, de inventar e agravar crises com o objetivo de impor aos brasileiros a vontade dos países de primeiro mundo, seus objetivos políticos, sob a fachada de proteção ambiental e de minorias.

Mas cabe ressaltar que a história mostra que esses mesmos países não resolveram situações parecidas. Mataram seus indígenas e destruíram seus ambientes naturais.

Villas Bôas (2013) cita dois passivos fundamentais: 1) a imprensa internacional questiona a capacidade brasileira de ocupar seus espaços e 2) o Brasil não consolidou seu entorno estratégico, respeitando os índios e o meio ambiente. Esses passivos limitam, de certa forma, a liberdade de ação brasileira no cenário internacional.

> Há, ainda, no País, movimentos sociais associados a organizações não-governamentais (ONGs) que furtivamente utilizam meios ilegais para atingir objetivos de amplitude política, bem como daqueles anseios que proclamam defender: demandas sociais (pleitos pela posse de terras, por trabalho, por teto, por demarcação de terras indígenas, por assistência à saúde de silvícolas e por outros direitos) e outros pleitos

37 Há estudos feitos sobre as ONG e seus países patrocinadores. Mas esse assunto seria tema de outro artigo.

> "politicamente corretos", isto é, novos ideais "nobres" (preservação do ambiente, de culturas indígenas, de recursos hídricos, etc. (CORTÊS, 2008, p.47).

E como desenvolver a Amazônia? Pereira (2007) e Mattos (2007), com seus trabalhos geopolíticos já indicavam a necessidade de ocupação e desenvolvimento. Há muita riqueza em recursos naturais que são um potencial econômico. Conforme argumenta Becker (1982):

> A periferia da fronteira assume, assim, na década de 1970, prioridades para a ação governamental nos setores econômico, social e de segurança. É para a Amazônia que deverão ser distribuídos os excedentes demográficos nordestinos, permitindo simultaneamente aliviar as tensões da periferia deprimida, conter a migração para o "centro", que já mostra indícios de saturação, criar condições para novos investimentos do "centro" e garantir a soberania nacional na área. (BECKER,1982, p.29).

Alguns programas e projetos para aquela região, que estão em desenvolvimento são: o **Programa Calha Norte** (PCN)[38], que tem como objetivo principal contribuir com a manutenção da **soberania** na Amazônia e contribuir com a promoção do seu **desenvolvimento** ordenado.

O Projeto Rondon[39] é um projeto de integração social que envolve a participação voluntária de estudantes universitários na busca de soluções que contribuam para o desenvolvimento sustentável de comunidades carentes e ampliem o bem-estar da população. Assim, seu foco é nas regiões norte e nordeste do Brasil, as mais carentes de desenvolvimento.

Infraestrutura de transporte, energia e comunicações são fundamentais para um país se desenvolver. A Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA)[40] está

---

38 Disponível em: <www.defesa.gov.br/index.php/programas-e-projetos/programa-calha-norte>

39 Disponível em: <http://projetorondon.pagina-oficial.com/portal/>

40 Disponível em: <http://www.iirsa.org>

planejada e sendo executada, mas encontra óbices como as pressões ambientalistas e de missões religiosas, por exemplo. O estado do Acre já está conectado ao oceano Pacífico, por intermédio da Estrada do Pacífico[41].

De acordo com Pinto (2012), construir uma hidrovia, no Brasil, não é caro - cerca de R$ 30 milhões de reais. E há muitas bacias fluviais, com destaque para as do Araguaia, do Tocantins, do Amazonas e do Prata. Mas os obstáculos são muitos: excessiva burocracia, questões ambientais e indígenas e, principalmente, falta de vontade política.

Algumas estradas construídas facilitariam a vida dos habitantes da região. Manaus, capital do estado do Amazonas, liga-se a Caracas, capital da Venezuela, por estrada. Contudo não há rodovia asfaltada ligando Manaus a qualquer capital brasileira. Uma necessidade é asfaltar a BR 319 (Manaus – Porto Velho), por exemplo.

Villas Boas (2013) cita que "índios de comunidades localizadas na região de "Cabeça do Cachorro" – São Gabriel da Cachoeira (AM) – têm que navegar 5 (cinco) dias rio abaixo em busca de saúde. E gastam 10 (dez) dias navegando rio acima, na volta. Mas a construção de uma pequena estrada de cerca de 70 (setenta) km iria facilitar de forma considerável a vida desses brasileiros. Mas ONGs e órgãos governamentais, como o IBAMA não permitem, pois essa estrada iria danificar o meio ambiente". Entende-se que essa preservação ambiental não é mais importante que a saúde de pessoas, sendo que elas não podem ter necessidades básicas atendidas em prol de "proteção ambiental". Derrubar árvores é crime, mas também o é negar atendimento às necessidades básicas de seres humanos.

Uma das alternativas para atenuar tais problemas é a criação de polos universitários, com esforço na Ciência, Tecnologia e Inovação (C,T&I), em torno de Manaus, que tem uma posição central. Urge conectar a Amazônia aos outros polos de desenvolvimento.

---

41 Também conhecida como Rodovia Interoceânica, é uma estrada binacional ligando o noroeste do Brasil ao litoral sul do Peru. A parte da Estrada do Pacífico que fica dentro do território brasileiro é identificada como BR-317 enquanto no Peru é chamada apenas de *Carretera Interoceanica* (em espanhol). Disponível em:
< http://pt.wikipedia.org/wiki/Estrada_do_Pac%C3%ADfico>

É necessário oferecer alternativas para as pessoas, pois são cerca de 16 milhões de habitantes esquecidos[42]. Os índios também necessitam de hospitais, escolas, transporte, energia, lazer. Há necessidade de vertentes humana, econômica, ambiental e social. Traduzindo, há necessidade da presença do Estado, do poder nacional. Ou seja, são brasileiros que têm necessidades básicas não atendidas pelo Estado.

As decisões são tomadas em uma esfera que parece desconsiderar as reais necessidades dos brasileiros daquela região. Como exemplo, a sede da Secretaria da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) está localizada em Brasília, Capital Federal. O mais correto seria estar situada em Manaus, para vivenciar a realidade e o espírito amazônico.

Além da ocupação, para o desenvolvimento é necessário um forte e expressivo investimento em educação. Essa área é a base de tudo, pois ela permeia as demais áreas. A educação não resolve todos os problemas, mas todos os problemas se resolvem com um mínimo de educação.

Educação leva à cultura. Uma sociedade mais culta cuida melhor de sua saúde, valoriza o ensino, trabalha melhor, tem mais consciência ambiental e conduz a um melhor comprometimento com sua nação, com o civismo. Como aponta Santos (2006, p.37), "a cultura é a base fundamental para a manutenção da unidade nacional, da nacionalidade, da soberania e condição fundamental para a construção de um futuro comum. Entretanto a cultura só terá condições de sobreviver, se o Estado atuar no sentido de preservá-la".

> A cultura é essencial para a manutenção da integridade territorial o que, em parte, possibilita o seu vigor e sua criatividade. Podemos considerar a interferência cultural como instrumento da estratégia. Considerando estratégia uma arte, a interferência cultural é uma arma. Uma arma silenciosa e eficiente. (SANTOS, 2006, p.19).

Somente com expressivos investimentos em C,T&I é que o desafio da concepção de um novo paradigma de desenvolvimento

42 Disponível em: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Regi%C3%A3o_Norte_do_Brasil>

para a Amazônia poderá ser enfrentado. Os investimentos realizados serão plenamente compensados em função da emergência de novas atividades econômicas, da acelerada industrialização inovadora, e da ampliação do emprego e do quadro de mão-de-obra altamente qualificada. Tal base constituirá condição fundamental para a implantação de um novo modelo de desenvolvimento, que valorize a floresta e seus produtos, agregando-lhes valor econômico que justifiquem a sua exploração sustentável e não a sua derrubada.

Vieira (2005) e Moreira (2008) corroboram a ideia de aplicação de fortes Investimentos e incentivo de C,T&I na Amazônia, propondo a criação de universidades públicas e Institutos Científico Tecnológicos voltados para pesquisas com prioridade para recursos florestais e da biodiversidade, aquáticos e minerais.

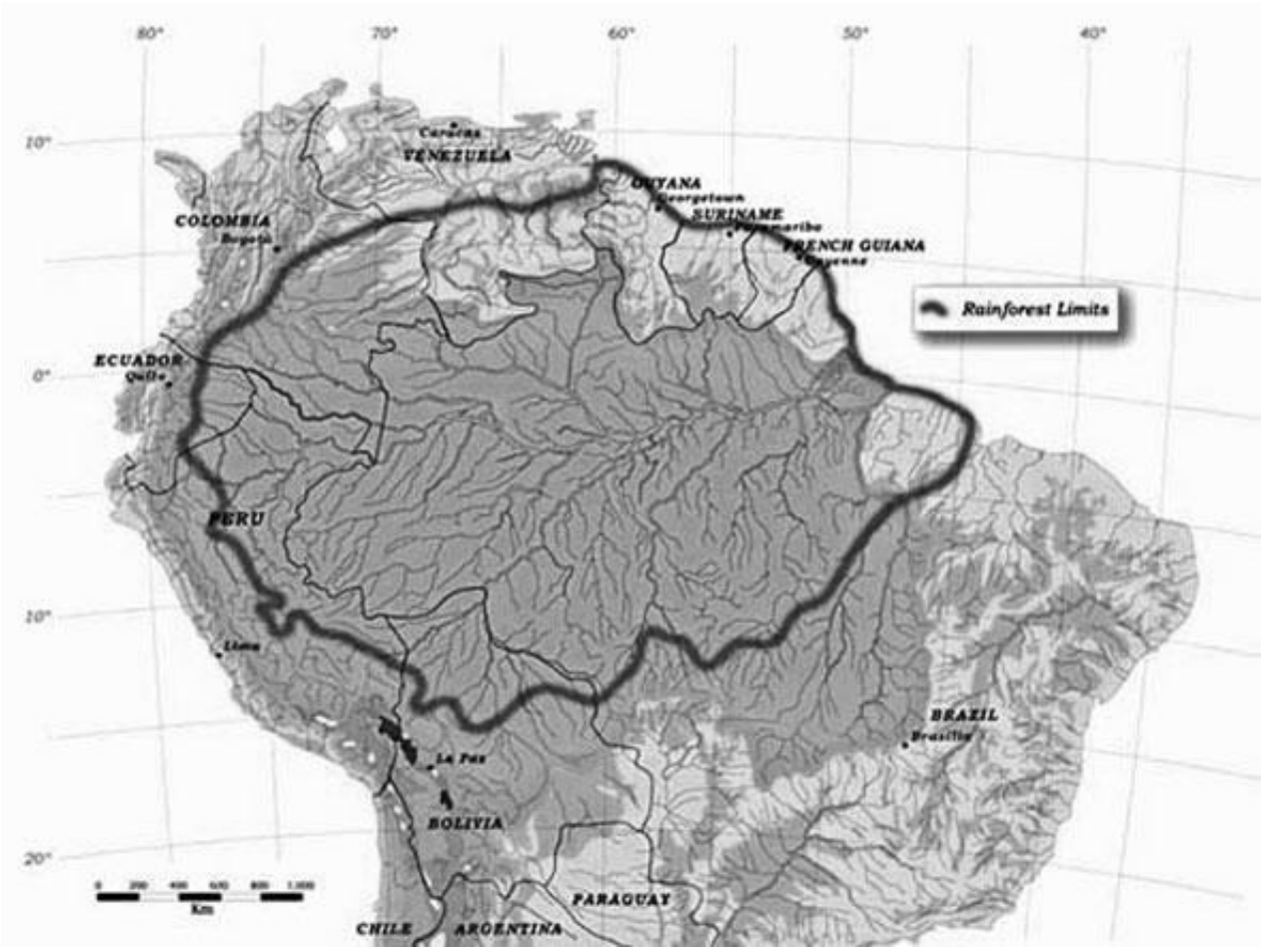
VI. Outros aspectos de interesse

Não se pode falar em defesa e segurança no Brasil esquecendo-se do seu entorno estratégico, a América do Sul. Assim, o Brasil deverá buscar a integração sul-americana.[43] Contribui para os processos de cooperação o fortalecimento dos blocos regionais já existentes: Mercosul, Comunidade Andina de Nações, a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), a OTCA, com estreito relacionamento entre os países amazônicos.

O Brasil é signatário da OTCA, junto com mais sete países amazônidas. E os problemas de defesa, de segurança e de desenvolvimento são bastante semelhantes. As ameaças são sinônimas na região amazônica, requerendo defesa e segurança semelhantes.

A UNASUL abriu oportunidades para a integração Sul-Americana nas expressões política e econômica, afirmando a identidade regional. E a criação do CDS possibilitou ampliação e institucionalização nas áreas de segurança e defesa.

43 Parágrafo único do Art 4º da CF (1988).



Países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
Disponível em <http://laguayanaesequiba.blogspot.com.br/2009_11_01_archive. html>

Dentre os Conselhos Ministeriais que compõem a UNASUL, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) visa o fortalecimento da estabilidade, da paz e cooperação na América do Sul. Tem como principais objetivos: I - consolidar a América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos nossos povos e contribuir para a paz mundial; II - construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que considere as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e Caribe; e III - gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa.

O CDS, por intermédio dos seus Planos de Ação, vai avançando. E no Plano de Ação 2012, no seu Eixo 4.f foi decidido que a ESG realizaria o Primeiro Curso Avançado de Defesa Sul-

Americano (CAD-SUL), cujo objetivo é capacitar civis e militares que atuam na área de defesa dos países das UNASUL, proporcionando-lhes conhecimentos que possibilitem o desenvolvimento de um pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais e na confiança mútua.

> Uma identidade sul-americana em matéria de defesa não será estabelecida de uma penada, mas tampouco surgirá se não colocarmos nossas mentes para refletir em seus contornos. (AMORIM, 2012c, p.7).

A criação do Centro de Estudos Estratégicos de Defesa e do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano comprovam os avanços realizados pelo CDS, uma vez que proporcionam a reflexão e a produção de conhecimentos voltados para a realidade e desafios de segurança e defesa sul-americanos.

Assim, nada adianta desenvolver o Brasil se seus vizinhos não se desenvolveram nas mesmas proporções. E a IIRSA, hoje acolhida pelo Conselho de Infraestrutura e Planejamento (COSIPLAN) da UNASUL, seus 10 (dez) Eixos de Integração e Desenvolvimento (EID) teve seus progressos, mas quando se fala de Amazônia, nota-se uma coincidência muito grande dos mesmos óbices que dificultam o desenvolvimento brasileiro.

VII. Considerações finais

O presente trabalho, embora não esgote o assunto, objetivou apresentar, de forma sintética, um pensamento brasileiro em termos de segurança e defesa, bem como uma contribuição e um estímulo para o debate sobre este importante tema.

Atualmente, o interesse internacional está voltado para a Amazônia brasileira, objeto permanente da cobiça estrangeira por sua importância estratégica e riquezas naturais, com problemas que tornam esta região, de dimensões continentais, extremamente vulneráveis. O Brasil, sendo signatário da OTCA, não está sozinho nessa missão.

É conveniente e necessário aumentar a presença do Estado na Amazônia, em todas as expressões do poder. Esta intervenção deve

ser feita por meio de ações que busquem reforçar, principalmente, a Estratégia da Dissuasão.

A Amazônia tornou-se a prioridade estratégica do País. Tal assertiva fica transparente com a Política de Defesa Nacional e com a Estratégia Nacional de Defesa.

Segurança e defesa são fundamentais, não só para o Brasil, mas também para os países membros da UNASUL. E seus desafios são enormes, uma vez que segurança está atrelada ao desenvolvimento. E somos nós quem temos que encarar as novas situações e procurar solucionar nossos problemas, nos desenvolvendo e nos defendendo. Defesa não se delega.

O caminho é longo e árduo. Mas há que se fazer a "lição de casa", dando os primeiros passos com fortes investimentos em educação. A história nos mostra, com exemplos, como a educação foi fundamental para as mudanças positivas nos países hoje desenvolvidos.

Finalmente, há a convicção de que o tratamento dos assuntos de segurança e defesa não se restringe unicamente à expressão militar do Poder Nacional, mas, ao contrário, deve envolver os diversos segmentos da sociedade, de modo a desenvolver uma cultura que atenda verdadeiramente aos interesses nacionais.-

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso Luiz Nunes. Defesa Nacional e pensamento estratégico brasileiro. Conferência na abertura do Seminário Estratégias de Defesa Nacional na Câmara dos Deputados, **Apresentação**. Brasília, DF, 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/novembro/palestra_defesa_nacional_pensamento_estrategico_27_novembro_2012.pdf.> Acesso em: 19 abr. 2013.

_____. Democracia, política externa e política de defesa: rumo à conformação de uma "grande estratégia". Conferência na abertura do VI Encontro Nacional da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. **Apresentação.** São Paulo, SP, 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/agosto/discurso_6_encontro_nacional_abed_6_agosto_2012.pdf. > Acesso em: 22 abr 2013.

_____. Por uma identidade Sul-Americana em matéria de defesa. Conferência na abertura do 1º Curso Avançado de Defesa Sul-Americano da Escola Superior de Guerra. **Apresentação**. Rio de Janeiro, RJ, 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/Pronunciamentos/Ministro_defesa/agosto/discurso_identidade_sul_americana_defesa_29_agosto_2012.pdf.> Acesso em: 24 abr 2013.

BECKER, Bertha K. **Geopolítica da Amazônia:** a nova fronteira de recursos. Rio de Janeiro: Zahar , RJ, 1982.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de Política. Brasília. Universidade de Brasília, 1986.

BRASIL**. Estratégia Nacional de Defesa**. Decreto N. 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Brasília, DF.

_____. **Política de Defesa Nacional**. Decreto N. 50.484, de 30 de junho de 2005. Brasília, DF.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm.> Acesso em: 22 abr. 2013.

_____. **Política de Mobilização Nacional**. Brasília, 2010. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7294.htm> Acesso em: 22 abr. 2013.

_____. **Sistema Nacional de Mobilização**. Lei N. 11.631, de 28 de dezembro de 2007. Brasília. DF.

CORTÊS, George Luiz Coelho. Reflexões sobre segurança. PADECEME. Rio de Janeiro. 3º quadrimestre de 2008.

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (Brasil). **Manual básico:** elementos fundamentais, v.1. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

_____. **Manual básico:** elementos fundamentais, v.2. Rio de Janeiro, RJ, 2013.

_____. **Manual básico:** elementos fundamentais, v.3. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

FREGAPANI, Gélio. **Amazônia 1996:** soberania ameaçada. Brasília: Thesaurus. 1995.

LIANG, Qiao e XIANGSUI, Wang. **A guerra além dos limites**. Pla Literature and Arts Publishing House. Beijing. 1999.

LIMA, Reinaldo Nonato de Oliveira. Desafios à Defesa Nacional no Mundo Contemporâneo. PADECEME. Rio de Janeiro. 3º quadrimestre de 2008.

MATTOS, Carlos de Meira. **A estratégica – seu desdobramento no espaço e no tempo**. Revista da Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, RJ, ano XI, N. 30, p. 105-110, 1995.

MATTOS, Carlos de Meira. **Geopolítica e Modernidade**. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, RJ. 2007.

MOREIRA, Heleno. **Integração Sul–Americana: situação atual e perspectivas.** Monografia. Escola Superior de Guerra. Rio de Janeiro, RJ. 2008.

NEVES NETO, João Batista. **Perspectivas estratégicas da defesa da Amazônia**. 2011. 53 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército) - ECEME, Rio de Janeiro, 2011.

PAIVA, Luiz Eduardo Rocha. Defesa Nacional para o século XXI. **O presente e o futuro da dissuasão brasileira.** IPEA. Rio de Janeiro. 2012.

PEREIRA, Carlos Patrício Freitas. **Geopolítica e o futuro do Brasil:** Amazônia Ocidental e Pantanal. Comunidade Sul. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2007.

PINTO, João Luiz Pereira. Evolução recente da Integração Sul-Americana: aspectos políticos, econômicos e sócio-culturais. CONFERÊNCIA PARA O CURSO AVANÇADO DE DEFESA SUL-AMERICANO, 2012, Rio de Janeiro, RJ. **Apresentação...** Rio de Janeiro. ESG. 29 ago. 2012.

PINTO, J. R. de Almeida, ROCHA, A. J. Ramalho e SILVA, R. Doring Pinho da. Pensamento brasileiro sobre Defesa e Segurança, v. 2. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Ministério da Defesa. Brasília. 2004.

SANTOS, Jorge Calvário. **Amazônia – Quinhentos anos de cobiça**. XIX Conferência Distrital do Rotary Internacional**.** Rio de Janeiro. 2004.

SANTOS, Jorge Calvário. Globalização e nacionalidade. **Revista da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro, n. 46, v. 21, p.24-51, 2º sem de 2006.

SANTOS, Jorge Calvário. Brasil-China frente a situação estratégica em 2005 e as transformações na segurança internacional. **Caderno de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra**, Rio de Janeiro. n.2, p. 10-27, mar. 2006.

SALOMÃO, Luiz Alfredo. Segurança Internacional: Perspectivas Brasileiras. **Vulnerabilidades do atual desenvolvimento brasileiro: esboço de diagnóstico e de indicação de políticas de superação.** FGV. Rio de Janeiro. 2010.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira. Segurança internacional: perspectivas brasileiras. **Guerras e doutrinas militares no século XX e em face da Nova Ordem Mundial.** Rio de Janeiro. FGV: 2010.

SMITH, Laurence C. **O mundo em 2050**.. Rio de Janeiro. Elsevier: 2011.

VIEIRA, Ima Célia Guimarães, SILVA, José Maria Cardoso da e TOLEDO, Peter Mann. **Estratégias para evitar a perda de biodiversidade na Amazônia**. Estudos avançados. 2005, vol.19, n.54, pp. 153-164. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ea/v19n54/08.pdf.> Acesso em: 29 abr 2013.

VILLAS BÔAS, Eduardo Dias da Costa. Desafios para a Amazônia. CONFERÊNCIA PARA O CORPO PERMANENTE DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, Rio de Janeiro, RJ. **Apresentação**...Rio de Janeiro, RJ. ESG. 15 abr. 2013.-

República de Chile

Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos



DEFINICIONES RELACIONADAS CON LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA[1]

Por Profesor Julio Soto Silva

Con el fin de aclarar algunos temas relacionados con la Seguridad y Defensa, se entrega a continuación una serie de conceptos y definiciones que se han recopilado de diferentes fuentes listadas en la bibliografía y que permiten al lector una mejor comprensión de los conceptos que se discuten en el área de la Seguridad y la Defensa, agregándoles a algunos de ellos comentarios que permiten contextualizarlos en mejor forma. Esta relación no se agota en estos términos, existen muchos más e incluso hay algunos que aún son materia de discusión, los que por ese motivo no han sido considerados.

I. Definiciones

***Ámbito o ambiente político estratégico*:** Es el ámbito en que el Presidente de la República se desenvuelve cuando debe tomar decisiones ante situaciones de conflicto, donde requiere de elementos de juicio generados desde la esfera estratégica ya que sus decisiones pueden considerar el uso de elementos del poder nacional, entre ellos la fuerza. Por lo anterior se entiende que dichas decisiones políticas, se conciben en un "ambiente" político-estratégico.

Amenazas: El diccionario de la Real Academia Española (RAE), libro al cual debemos referirnos cuando queremos saber fundadamente, en nuestra lengua española, el origen de una palabra o concepto, nos señala que *Amenaza* se define como: i) *Acción de amenazar; ii) Dicho o hecho con que se amenaza y iii). Delito consistente en intimidar a alguien con el anuncio de la provocación*

1 Soto, Julio et al; "La conducción de la Defensa N acional: Historia, presente y futuro" : Parte VII Defniciones relacionadas con la Seguridad y Defensa en el caso nacional" pág, 129 -182" Libro de la Colección de Investigaciones de la ANEPE N°26 ANEPE, Santiago de Chile, Diciembre 2012

de un mal grave para él o su familia. Ahora bien, *Amenazar*, verbo proveniente del concepto de *amenaza* se define como *: i) Dar a entender con actos o palabras que se quiere hacer algún mal a alguien y ii). Dar indicios de estar inminente algo malo o desagradable*.[2]

De esta primera aproximación podemos deducir claramente lo siguiente: primero, que para que exista la amenaza debe haber *una voluntad o un actor* que está dispuesto a llevarla a cabo; segundo, que ese actor considera en ese acto producir un daño a otro actor, o al menos mostrar la intención de hacerlo; y tercero, que la amenaza nos es banal sino que tiene la intención de hacer o provocar un mal o daño grave, para el otro actor y actores relacionados con él, lo suficientemente seria que se pueda percibir como una intimidación.

Delimitados los alcances de la definición de acuerdo a la RAE, veamos cómo esta se inserta dentro del ámbito de la Seguridad y Defensa, que es el que nos preocupa. Para ello utilizaremos los conceptos que aparecen en nuestra Política de Defensa, reconocida dentro de nuestra legislación bajo el DS Nº 53 del 29 de enero de 2010, que aprueba el Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010, *como documento que recoge los aspectos esenciales de la política de defensa y de la política militar*[3]. De él se escogerán las partes más relevantes que describen este concepto, a fin de no desviarnos del enfoque principal.

El Libro de la Defensa Nacional ya citado sitúa a la *amenaza como una acción real o un hecho provocado,* consciente o inconscientemente.... *por un eventual adversario, que es percibida como una promesa de dañar intereses propios, porque a ese adversario se le supone, con cierto fundamento, la intención y la capacidad para hacerlo*[4], o como lo señala más adelante: *"el*

---

2 Real Academia Española: *"Diccionario de la Lengua Española"*, Vigésima Segunda Edición, Espasa Calpe S.A. , 2001 pág. 136.

3 Ministerio de Defensa Nacional: "*MDN.SSG.DS Nº 53 del 29.ENE.2010"*, Publicado en el D/O Nº 39.624 del 30 de marzo 2010, pág. 3.

4 MDN: "*Libro de la Defensa Nacional de Chile2010".* Gobierno de Chile, Ministerio de Defensa Nacional, 2010 pág. 82.

concepto de amenaza debería reservarse para aludir de manera precisa a fenómenos cuyas características reflejan mejor los rasgos de lo que constituye una amenaza propiamente tal, entre otras, la existencia de un actor internacional que manifiesta voluntad de causar daño a intereses nacionales y que tiene la capacidad para materializarlo"[5]. Además, se debe considerar que siempre se las ha considerado como el eje de la estructuración de la Defensa de un país. Como podemos ver, ellas se sitúan al más alto nivel del Estado, ya que se relacionan directamente con la seguridad del Estado-nación.

***Amenazas convencionales*:** Son aquellas consideradas como de origen estatal y corresponden, en términos generales, a conflictos interestatales de orden territorial o de soberanía u otras disputas donde los Estados son los actores principales y los medios son aquellos correspondientes a su poder nacional, fundamentalmente militares, aunque también pueden presentarse acciones de carácter económico, diplomático y psicológico; también se les considera como amenazas tradicionales. La existencia de situaciones de este orden, susceptibles de constituirse en amenazas, no está descartada en el mundo contemporáneo ni en la región. Es decir, la presente situación internacional y la emergencia de amenazas consideradas nuevas no cancelan la vigencia de las amenazas tradicionales. Las amenazas convencionales pueden tener un origen interno o externo:

- *Amenazas Internas*: Son situaciones que surgen al interior de un país y afectan tanto el funcionamiento normal de las instituciones legítimamente establecidas como la convivencia y el desarrollo nacionales. Pero para que constituyan amenaza, debe existir detrás de ellas un actor o grupo de actores, que las usen o instrumentalicen como elemento para presionar o intimidar al Estado.

Es común que los Estados dispongan de un conjunto de instrumentos no militares para hacer frente a estas situaciones, cuyo empleo está constitucional y legalmente normado, así como también la eventual actuación de fuerzas militares nacionales.

- *Amenazas Externas*: Son las que afectan al Estado proviniendo desde el exterior del mismo. Existe tras ellas una

5 Ibid, pág. 130.

voluntad política, de carácter estatal o no estatal, por causar un determinado efecto y, por lo tanto, corresponden a acciones deliberadas.

Amenazas no convencionales o emergentes: Corresponden a situaciones que se caracterizan por no tener necesariamente vínculos estatales. Muchas corresponden a situaciones de orden social y de carácter transnacional. A pesar que muchas de ellas han existido junto con la historia, la emergencia de ellas se debe al aumento de actores no estatales en el concierto internacional, que haciendo uso de estas herramientas no convencionales pueden, de hecho, amenazar a uno o más estados.

La existencia de estas amenazas introduce un factor de dificultad conceptual, ya que se mezclan temas de naturaleza típicamente interna con dimensiones propias de la seguridad externa. Esto supone la necesidad de definir claramente el papel que las Fuerzas Armadas deberían desempeñar en esta materia.

Al respecto, en Chile hay consenso en torno a la idea de que las amenazas no convencionales constituyen, en general, problemas de seguridad más que de Defensa. Por lo mismo, en el caso de nuestro país, corresponde enfrentarlas por medio de las Fuerzas de Orden y Seguridad. El papel reservado a las Fuerzas Armadas es el de prestar su apoyo a las autoridades del Estado, y a las fuerzas policiales, en esta materia, de acuerdo con el ordenamiento legal vigente. Entre los problemas más conocidos se pueden señalar: el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de armas pequeñas, el tráfico y uso de armas de destrucción masiva, las migraciones masivas, entre otras.

Sin embargo, tal como un fusil, un obús, una fragata o un misil, que por si mismos no constituyen una amenaza, ya que requieren de una voluntad y además un propósito de infringir un daño severo, estos problemas requieren el reconocimiento de una voluntad que la use para provocar el daño.

En otras palabras, el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organizado, el tráfico y uso de armas de destrucción masiva, la trata de personas entre otras, **no constituyen amenazas "*per se*",** a no ser que **estén asociadas como medio o forma de actuar a un actor o**

grupo de actores que quieran usarlas para infringir un daño a un tercer actor, que puede ser un estado o grupo de estados.

***Amenazas asimétricas*:** Como parte de las amenazas no convencionales -también conocidas como emergentes- las asimétricas, son las que usadas por un actor estatal o no estatal, no se realizan por medios homólogos al poder del Estado desafiado y que siendo sus ejecutores, por tanto, militarmente inferiores pueden inferirle grave daño. Lo propio de ellas es su alto nivel de impredictibilidad.

***Arte operacional*:** Es el hábil empleo de fuerzas armadas para alcanzar objetivos estratégicos y/u operacionales mediante el diseño, la organización, la integración y la conducción de campañas, operaciones y batallas mayores. En su expresión más simple, el arte operacional determina cuándo, dónde y con qué propósito las fuerzas armadas conducirán operaciones.

***Bien común*:** Es un fin abstracto, que considera la satisfacción de aquellas condiciones de orden espiritual y material que la sociedad o el grupo de personas que conforman un Estado, han decidido que satisfacen sus ambiciones personales y societales. De ello es que todos los Estados, entre los cuales se cuenta Chile, tienden a buscar el bien común. Este bien común queda suficientemente demostrado cuando, por ejemplo, los padres fundadores escriben y aprueban la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica en 1787, al expresar al inicio de ella lo siguiente:

> *"NOSOTROS, el Pueblo de los Estados Unidos, a fin de formar una Unión más perfecta, establecer Justicia, afirmar la tranquilidad interior, proveer la Defensa común, promover el bienestar general y asegurar para nosotros mismos y para nuestros descendientes los beneficios de la Libertad, estatuimos y sancionamos esta CONSTITUCIÓN para los Estados Unidos de América".* [6]

En este simple párrafo están representadas las funciones mínimas que un estado debe acometer para dar satisfacción a ese

6 Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, citada por el autor en "*Alcances y realidades de lo Político y Estratégico en Chile*", ANEPE, Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, volumen 9, 2005.

preciado bien y que nuestro Libro de la Defensa Nacional 2002 también toma, cuando establece que: *"El Estado de Chile tiene por funciones primarias las de gobierno interior, relaciones exteriores, administración de justicia, obtención y asignación de recursos financieros, y defensa"*.

***Campo de batalla*:** Es un concepto más bien prospectivo que considera una abstracción de la realidad y considera la construcción de un escenario virtual, donde se visualiza el desarrollo, resultado y consecuencias de la ejecución de las operaciones de combate como un todo.

Carrera armamentista: una carrera armamentista no es algo que pueda crearse o decidirse unilateralmente, porque necesita de la lógica de acción y reacción entre dos actores, de manera tal, que los actos de uno motivan el movimiento o reacciones del otro, escalando así, el proceso.[7]

La carrera armamentista, siendo un término relacionado con la Guerra Fría, puede ser reconocida, cuando las adquisiciones militares, presentan tendencias para sobrepasar la cantidad adecuada de material militar necesario para enfrentar las necesidades estratégicas, creando así un desbalance estratégico y una competencia con rivales potenciales que se transforma en un proceso cíclico, en la búsqueda de un nuevo balance y ventajas estratégicas.

O en una forma simple, el deseo continuo y competitivo de dos o más naciones, cada una de ellas, pretendiendo tener disponible más y mayor cantidad de armas poderosas que el otro o los otros.[8]

---

7 Bartolomé, Mariano: Position paper presentado por el autor en el Seminario *"Una Dimensión de la Seguridad regional: armamentismo, gastos e inversión en defensa"* en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 13 de enero de 2010, citado por el autor en *"Los Factores Tras las Tendencias de Aumento del Gasto Militar en América del Sur, El Caso Chileno"* Revista Air & Space Power Journal, USAF, Maxwell.AFB, III trimestre 2010.

8 Íbid, pág. 63.

Centro de gravedad (COG): Es aquella característica, capacidad o lugar de la cual una nación alianza o fuerza militar, derivan su libertad de acción, fortaleza física o voluntad de lucha.

***Ciberespacio*:** Es un espacio virtual que contiene los sistemas de redes informáticas y de comunicaciones que emplean el especio electromagnético para interconectarse y realizar las funciones de procesamiento, almacenamiento y difusión de la información manejada por los sistemas de mando y control. Su dominio y la negación de su uso a las fuerzas contrarias se transforma en un efectivo multiplicador de fuerzas; ello con el correr del tiempo ha dado origen al concepto de *"Guerra Cibernética o del Ciberespacio"* que persigue precisamente lograr el dominio de este cosmos y restringir o negar su uso a los probables adversarios.

***Componentes*:** Bajo este nombre se agrupan a aquellos medios militares, terrestres, aéreos y navales que se agrupan administrativamente en un Comando Conjunto, aunque sigan dependiendo de sus respectivos mandos institucionales. Cuando se inician las operaciones, estas componentes pasan a constituir los órganos de maniobra del Comando Conjunto y dependen orgánica y operacionalmente del Comandante del Comando Conjunto.

***Conducción política*:** Es el conjunto de acciones que ejerce el Jefe de Estado, en su tarea de orquestar, conducir, y dirigir el poder nacional para llevar el Estado al logro de los objetivos nacionales, ello, durante la gestión del período de su gobierno, con acuerdo a los principios constitucionales y el marco legal institucional vigente y teniendo a la vista los acuerdos internacionales que el Estado ha pactado.

En relación con la Seguridad y Defensa, constituye el escalón de conducción más alto, en el cual se determinan los objetivos políticos de guerra o de crisis. En ese nivel se establece el estado final deseado, que no es otra que los objetivos o situación que se espera alcanzar a través de la participación del Poder Nacional, en particular, de sus Fuerzas Armadas.

***Conducción de la defensa*:** Es el proceso mediante el cual se adoptan las decisiones para dirigir la defensa del país. Este fluye por un conducto regulado y sistematizado sobre la base de una

determinada estructura orgánica, desde el Presidente de la República, hasta el nivel estratégico o propiamente militar. Por las repercusiones que ella tiene, su gobierno y su administración es del Jefe de Estado. Dada la importancia de las decisiones atinentes a la marcha del país en tiempos de paz y en situación de conflicto, el Presidente recibe una contribución de carácter política, que procede de organismos, instituciones o autoridades políticas del Estado, y otra militar, que proviene de las Fuerzas Armadas y se canaliza a través del Ministerio de Defensa.

La conducción de la defensa es una función de carácter político, tanto en tiempo de paz como en situación de conflicto; es una atribución privativa de quien ejerce la jefatura del Estado. En el caso de Chile la Constitución Política de la República establece que dicha autoridad asume, en caso de guerra, la jefatura suprema de las fuerzas armadas.

La conducción de la defensa, en relación con las fuerzas militares, se materializa en los niveles correspondientes en dos líneas: la del desarrollo de la fuerza y la del empleo de la fuerza.

***Conducción militar*:** Es el conjunto de actividades realizadas por el comandante con el objeto de preparar y ejecutar una empresa bélica que debe cumplir con su unidad, conjugando armónicamente elementos fundamentales tales como: los principios de la conducción, los objetivos, el escenario y las fuerzas, dentro de determinados límites de tiempo y espacio.

Conducción estratégica de la fuerza: Es la que se ejerce sobre el total de las fuerzas asignadas a las operaciones y considera el conjunto de las actividades de planificación, preparación y ejecución necesarias para esta función.

***Conducción conjunta*:** Son las actividades realizadas para ejercer el mando y la coordinación entre las fuerzas de dos o más instituciones cuando estas deban participar en una operación conjunta por la existencia de un objetivo que no pueda ser alcanzado por medios de una sola institución.

Para que se pueda realizar el mando o la conducción conjunta, deben presentarse las siguientes condiciones:

- ***En cuanto al Objetivo*:** Debe tener características o repercusiones estratégicas de manera que justifique el empleo de fuerzas de diferentes instituciones bajo un Mando común.

- ***En cuanto a las Fuerzas*:** Deben ser de dos o más instituciones, y en cantidad o tamaño, proporcional a la naturaleza del objetivo a lograr. Una característica especial de las fuerzas, es que no siempre tienen que estar bajo el mando conjunto.

- ***En cuanto al Mando*:** Debe ser ejercido por un oficial de cualquiera de las Instituciones participantes, debiendo contar con la asesoría de un Estado Mayor Conjunto, integrado por miembros de las instituciones participantes en forma proporcional, que puedan asesorar al comandante en todas las materias de carácter conjunto y al mismo tiempo de las características propias de empleo, conducción y doctrina de las instituciones participantes.

- ***En cuanto al Escenario*:** La naturaleza del objetivo y las características del escenario son quizás los elementos más importantes a considerar para la materialización de una fuerza conjunta, sea un comando conjunto (Teatro de operaciones conjunto) o de la realización de una Operación Conjunta. (aerotransportada o anfibia). En este caso, se desprende que el *escenario y el objetivo sean de tales características que solamente una fuerza conjunta sea capaz de lograrlo.* Si ese objetivo puede ser logrado por las fuerzas de una institución por sí solas, o por una institución con el apoyo de otra, no se justifica la conducción conjunta ni la organización de una fuerza conjunta.

La conducción conjunta es propia de la conducción estratégica de las FF.AA. y se proyecta hacia la conducción de un comando conjunto, pero puede materializarse en niveles menores al de un comando conjunto, como la conducción de los órganos de maniobra conjuntos y de operaciones conjuntas, sean estas gestadas a nivel de las FF.AA. o por un comando conjunto del nivel correspondiente.

Conducción operacional (CO): Es el nivel de conducción netamente militar, en el cual el escalón operativo establece los

objetivos a lograr por las fuerzas militares, la mayoría de las veces conjuntas.

Conducción táctica (CT): El nivel de conducción táctica es en el cual se materializan las acciones militares (combates o batallas) que, finalmente, logran los objetivos militares.

Conflicto**:** Combate, lucha, pelea. Enfrentamiento armado. Apuro, situación desgraciada y de difícil salida. Problema, cuestión, materia de discusión. (Conflicto de competencia, de jurisdicción*)*. Momento en que la batalla es más dura y violenta (RAE).

El origen del conflicto se encuentra en la existencia de intereses contrapuestos entre actores, cuando se trata de un conflicto internacional, estos actores son los Estados, o bien estos pueden ser un país y un grupo social o político, o grupos sociales o políticos antagónicos. Tales intereses contrapuestos pueden estar relacionados con factores históricos, étnicos, sociales, religiosos, económicos o ideológicos. Son razones geopolíticas, intereses económicos o acciones políticas las que en forma más recurrente producen un conflicto internacional, aun cuando la causa aparente o coyuntural pueda ser distinta.

En general, y en lo que a este trabajo interesa, la solución del conflicto asume alguno de sus dos tipos básicos, crisis o guerra, aunque es perfectamente posible que uno devenga en el otro sin solución de continuidad. De acuerdo a la forma de que se han ido desarrollando los acontecimientos en el mundo actual, es posible que lo más probable sea que la solución que se generará con mayor probabilidad a un conflicto, sea la crisis.

Crisis**:** Es una forma de solución de un conflicto de intensidad limitada, que involucra a actores del sistema internacional, en el que se trata de lograr ciertos objetivos mediante presiones o negociaciones sin llegar al enfrentamiento o uso generalizado de la fuerza.

Desde una perspectiva política, la crisis puede ser motivada por causas de diverso orden. Los factores que se entretejen para desencadenarla pueden hallarse en la esfera de las relaciones entre los Estados, pero también pueden tener un origen en el plano interno de

un país y expresarse como crisis internacional, que es la que aquí se aborda, cuando la situación desencadena una intervención de terceros.

La crisis puede considerarse exitosa si los objetivos porque se recurrió o generó son logrados, especialmente si no conduce a la guerra, es decir, si los intereses en juego no son de una importancia vital para el actor o los otros actores desafiados, de manera que, frente al castigo implícito o posible, estos últimos se resignan a ceder ante las presiones o demandas recibidas.

Aun cuando en la crisis la condición definitoria es el no empleo de la fuerza, o su empleo limitado, la previsión de su empleo siempre debe estar presente. Del mismo modo, siempre deberá precaverse el riesgo de que, por muchas y diferentes razones, la situación no se pueda revertir y escale hacia el uso generalizado de la fuerza militar.

Precisamente uno de los rasgos más importantes de la crisis es el grado de incertidumbre que produce, en cuanto a sus efectos, resultados, término o escalada.

El uso del concepto de crisis, con toda su complejidad, y la metodología de manejo que lleva asociada, requiere de una coherencia y unidad de criterio conceptual en todos los niveles de la conducción de la defensa. En el nivel estratégico es básico, además, contar con normas de comportamiento y reglas de enfrentamiento (ROE) claras y bien definidas.

Lo anterior ha llevado a que su organización pase a ser parte del proceso de planificación nacional, elaborándose por lo tanto esta en el nivel primario, como en el secundario, normalmente aparejada de planes de alarma, destinados a tomar las previsiones en el control de las diferentes etapas y sucesos críticos que caracterizan a una situación de crisis.

***Defensa*:** Acción y efecto de defender o defenderse. Amparo, protección, socorro. Mecanismo natural por el que un organismo se protege de agresiones externas.

La acción y efecto de conservar la posesión de un bien o de mantener un grado suficiente de libertad de acción que permita alcanzar dicho bien.

***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 objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores.

La defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral ya que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros. Cumple una función social básica para la existencia de la sociedad y no puede ser provista sino por el Estado. Como parte de la seguridad que requiere el país, la defensa concurre a hacer posible el desarrollo de la sociedad.

Para garantizar este efecto, es necesario que se satisfagan las siguientes condiciones:

- Que el monopolio de la fuerza legítima pertenezca al Estado.
- Que el Estado la organice, la dote de medios y le asigne objetivos con un sentido nacional.
- Que el Estado realice esta tarea de manera continua en el tiempo, ya sea en la paz o en la guerra.
- Que el ejercicio de la función abarque la suma de actividades de los organismos del Estado necesarios para la defensa, ya que su ámbito excede los límites de lo estrictamente militar.

La defensa puede ser definida como función, como conjunto normativo y como organización.

- ***La defensa como función*:** La defensa es una función intransferible del Estado que se orienta por claros principios estatales, es conducida por un conjunto de autoridades institucionales y tiene como propósito proteger a la población, preservar el territorio nacional y resguardar la capacidad del Estado para el ejercicio de su soberanía frente a amenazas externas contra estos elementos fundamentales del país, así como apoyar el logro de los objetivos nacionales en el ámbito internacional.

- ***La defensa como conjunto normativo:*** El análisis de la defensa nacional como conjunto normativo nos permite explicar la forma en que ésta se materializa. Lo anterior a través de diferente legislación que parte con la Constitución Política hasta cuerpos legales y reglamentarios que conforman la estructura superior de defensa nacional o sistema de defensa nacional. Para ello, en todos estos cuerpos legales se establecen autoridades, responsables, organismos, tareas y documentos que permiten darle forma, planificarla y ejecutarla.

- ***La defensa como organización*****:** Ella explica la forma en que la defensa nacional se organiza a partir de su análisis como sistema. Con una autoridad que la dirige, el conducto regular establecido o relaciones de mando, organismos de asesoría y de trabajo y medios que llevan a cabo las tareas derivadas de la planificación. Dentro de los medios de la defensa, los más importantes son las Fuerzas Armadas agrupadas bajo el Ministerio de Defensa Nacional.

Diplomacia coercitiva: Según Alexander George, se entiende el concepto de diplomacia coercitiva como el uso defensivo de la estrategia; en términos simples, como los esfuerzos para persuadir a un oponente de detener o revertir una situación o acción. Los usos defensivos son bastante distintos a los ofensivos, donde amenazas coercitivas pueden ser empleadas en forma agresiva para persuadir a una víctima a entregar algo de valor sin oponer resistencia. Este tipo de uso ofensivo de la amenaza coercitiva es mejor conocida como *la estrategia del chantaje.*

La diplomacia coercitiva también necesita ser distinguida de la disuasión, una estrategia que emplea la amenaza o que se focaliza en el desarrollo de capacidades nacionales y, particularmente, las de carácter militar para disuadir a un adversario de tomar una acción de fuerza antes que ello ocurra. Al contrario, la diplomacia coercitiva es una respuesta a una acción ya ejecutada.

También se puede agregar que consiste en una estrategia defensiva que es empleada para enfrentar los esfuerzos de un adversario para cambiar el statu quo existente a su favor. A su vez es necesario hacer una distinción entre tres tipos diferentes de objetivos que puede perseguir la diplomacia coercitiva. Uno de ellos puede

estar dirigido limitándose solo a detener una acción. Un objetivo más ambicioso es revertir una situación o acción que ya ha sido ejecutada o alcanzada. Un objetivo aún más ambicioso es, según Bruce Jentleson*: "el cese de una conducta hostil a través de una demanda de un cambio en la composición del gobierno del adversario, o de la naturaleza de su régimen"*[9]. Sin embargo, este tipo de objetivo o demanda, "estira" la diplomacia coercitiva a sus límites máximos, donde pueden confundirse los conceptos de uso ofensivo y defensivo de las amenazas. Y, obviamente, a medida de que la demanda sobre el adversario es más ambiciosa, más dificultad existe para cumplir la tarea por parte de la diplomacia coercitiva.

***Disuasión*:** Acción y efecto de disuadir. Disuadir, **i**nducir, mover a uno a desistir de una idea o propósito de hacer algo; apartar, apear, desaconsejar. Desincentivar, desviar, retraer.

También se puede definir como la estrategia de un Estado para inhibir a un potencial adversario de actuar coactivamente contra intereses vitales propios e influir para que adopte cursos de acción no coactivos.

El concepto de disuasión comprende tanto un efecto como la acción que lo causa.

Como efecto, la disuasión corresponde a una dimensión psicológica y subjetiva que se busca producir en un potencial adversario. Se focaliza, por tanto, en las capacidades disponibles y en la voluntad de utilizarlas.

Como acción, la disuasión es susceptible de ser materializada por medio de la estrategia de un Estado para conseguir ese efecto, focalizada en el desarrollo de capacidades nacionales y, particularmente, las de carácter militar.

La disuasión pretende desanimar lo más anticipadamente posible cualquier intención adversaria de interferir contra los intereses vitales propios, demostrando que el costo de hacerlo será más alto que los beneficios por obtener.

9 JENTLESON, Bruce, citado por Alexander George en su libro "The limits of coercive diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam", Editor Little, Brown, Estados Unidos, 1971.

La disuasión más eficaz es aquella que insinúa la potencial capacidad de vencer. Es decir, la mejor forma de disuadir es preparándose para vencer.

La disuasión es una modalidad político-estratégica de empleo de los medios de la defensa, en la cual las Fuerzas Armadas juegan un papel prioritario, pero no exclusivo.

Lo que disuade es el conjunto de las capacidades del país, conducido por las autoridades políticas del Estado y respaldado en consensos políticos, así como en la determinación de la población por apoyar los objetivos de la Defensa. Es decir, no se puede disuadir sin la existencia de la fuerza militar, pero, en última instancia, se disuade en función de la estatura político-estratégica que el país haya alcanzado.

La disuasión contribuye a estabilizar las relaciones internacionales, persuadiendo a las partes de que recurran a la fuerza para imponer soluciones en caso de conflicto. Mediante la disuasión el Estado también puede evitar que los conflictos escalen y se conviertan en enfrentamientos armados.

La disuasión no se limita sólo a la actitud estratégica defensiva. Por tenaz que ella sea, la defensiva estratégica puede ser insuficiente para disuadir a un eventual adversario que amenace con la fuerza o haya decidido emplearla.

***Doctrina*:** Enseñanza que se da para instrucción de alguien. Conjunto de ideas u opiniones religiosas, filosóficas, políticas, etc., sustentadas por una persona o grupo. Es el conjunto de principios y normas de orden general que orientan una actividad determinada, para actuar en ausencia de órdenes específicas, permitiendo un mejor y más fluido entendimiento entre organismos diferentes, comprometidos en alcanzar un mismo objetivo.

Se trata de conceptos, principios y valores fuertemente arraigados en una comunidad que, debidamente aprehendidos y difundidos por el conductor político, deben ser internalizados y aplicados con criterio y flexibilidad de acuerdo a las circunstancias particulares de cada situación.

***Doctrina de defensa nacional*:** Es el conjunto de principios, normas y criterios que, derivados de la historia, tradición y cultura que caracterizan al pueblo chileno, orientan el accionar de la defensa para cumplir con los objetivos que a ella le competen. La doctrina de defensa nacional orienta la forma en que el Estado guía y conduce el esfuerzo nacional para salvaguardar la integridad territorial, defender a sus ciudadanos y los bienes servicios que el país produce, como asimismo mantener y asegurar la soberanía nacional.

También debe iluminar los esfuerzos que el país realiza en materia de cooperación, en aras de mantener la estabilidad y paz internacional, tanto a nivel regional como mundial, salvaguardando así los objetivos e intereses nacionales. La formulación de la doctrina de conducción de la defensa nacional apunta a integrar un conjunto de principios que oriente los esfuerzos de todos los actores involucrados, desde la autoridad política responsable del sector defensa hasta las fuerzas que llevan a cabo las campañas y las operaciones.

***Espacio de batalla*:** Corresponde al entorno, los factores y las condiciones previstas que deben ser considerados para aplicar exitosamente el poder de combate de los medios militares empleados en el logro de un objetivo. El concepto rebasa los puntos de vista geográficos estrictamente terrestres, marítimos o aéreos, en los que tradicionalmente se basaba la doctrina militar. Conceptos como campo de batalla terrestre, ámbito marítimo o espacio aéreo han evolucionado en los últimos años hasta su integración en un espacio de batalla único que, además de los entornos precedentes, comprende también el espectro electromagnético y la noción moderna de ciberespacio.

***Elementos de la conducción estratégica*:** Los elementos de la conducción estratégica son fundamentos básicos y esenciales sin los cuales el conductor no puede llevar a cabo una empresa estratégica. Estos elementos son:

- *El Escenario*: Donde actuarán los medios o donde se realizarán las acciones, puede abarcar desde un determinado teatro de operaciones a todo el país, o región continental o extra continental, de acuerdo a la magnitud de la situación de conflicto.

- *Objetivos*: Constituidos por la meta, razón de ser de la empresa estratégica prevista y que tienen trascendencia vital para el nivel que desarrolla la conducción.

- *Fuerzas*: La suma de medios o herramientas (militares y no militares) que el conductor tiene a disposición para emplearlos en el escenario a fin de lograr o asegurar los objetivos previstos.

- *Principios de la guerra*: Conjunto de normas y preceptos de carácter científico-bélico que aplicados correctamente favorecerán el empleo acertado de los medios en la consecución de los objetivos.

***Estado final deseado*:** Es la situación política y/o militar que debe existir cuando la operación se dé por finalizada en términos favorables y el conflicto haya sido resuelto o superado. Existe un estado final deseado político, un estado final estratégico y un estado final deseado operacional**.**

***Estrategia*:** La estrategia tiene una serie de definiciones que han ido variando desde la más remota conocida como "el arte del General" hasta más modernas que incluyen una serie de factores y que ya no sólo abarcan el campo original del manejo de los medios militares. Es el arte y ciencia de concebir y conducir la utilización de los potenciales de un país en el manejo de conflictos.

***Estrategia de gobierno*:** En relación con la conducción de la defensa nacional en tiempos de guerra o crisis, es la encargada de la preparación del Estado para la guerra y de la dirección global de ella, desde su iniciación hasta su término. Busca obtener los objetivos que el país se fijó para la guerra, idealmente sin recurrir a ella. Es responsabilidad del gobierno, y su conducción radica en el jefe del Estado, con la asesoría de los organismos que forman parte del sistema de defensa nacional, o con aquellos que él estime necesario, de acuerdo a las circunstancias.

***Estrategia militar o conjunta*:** Es la ciencia y el arte de concebir estratégicamente los medios dispuestos por las instituciones armadas, para la preparación y ejecución de los planes estratégicos, en una crisis internacional o en un conflicto armado en todas sus

fases, coordinando las actividades, preparando y conduciendo los órganos de maniobra que se establezcan, para alcanzar el objetivo político de guerra bélico o de crisis.[10]

De la naturaleza del objetivo, de los imperativos estratégicos, del análisis de los elementos de la conducción estratégica y de la misión recibida, dependerá la forma en que se organicen los medios y sus características (conjuntos, combinados o institucionales); por ello la determinación del empleo de medios conjuntos es una responsabilidad del conductor militar del nivel correspondiente, a quien se le ha asignado la misión y entregado el objetivo.

Fuerza conjunta: Es aquella integrada por efectivos y medios de dos o más instituciones, cuya significación estratégica es similar en la obtención del objetivo y su participación es imprescindible para el cumplimiento de la misión, que operan bajo un mando único. Las Fuerzas conjuntas se agrupan, de acuerdo a su misión, dependencia y organización en unidades de diferentes magnitudes, siendo la mayor de ellas el *Comando Conjunto* que se puede definir como: Aquella unidad que cubre un teatro de operaciones conjunto compuesta por fuerzas provenientes de dos o más instituciones de la defensa nacional, bajo un mando único, con el propósito de alcanzar un objetivo estratégico que por sus características no puede ser alcanzado por fuerzas de una institución. Las fuerzas que componen esta unidad deben tener una significación estratégica similar en el logro de los objetivos.

Otros tipos de fuerzas conjuntas: Son aquellas que se organizan para el cumplimiento de Operaciones Conjuntas.

Fuerza multinacional o combinada: Es aquella fuerza que posee medios militares de diferentes países, una coalición o una alianza de naciones bajo un mando único organizada para cumplir una misión de carácter internacional, ya sea como una operación de cooperación o una enmarcada dentro del contexto de las operaciones de paz tanto de la ONU o de una organización continental o regional, o simplemente una fuerza que con las características mencionadas

---

10 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. "Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas", Santiago, 2012, p. 19.

anteriormente sea fruto de una medida de integración o de fomento de confianza en el marco de las relaciones bilaterales o multilaterales de los Estados que persigue, además, un fin u objetivo común de los Estados participantes.

***Funciones conjuntas*:** Son las actividades que requieren, para el cumplimiento de un objetivo determinado, la participación activa e integrada, bajo un mando único de efectivos del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, o dos de estas instituciones a lo menos.

***Funciones comunes*:** Es el conjunto de actividades que aunque persiguen similar finalidad son ejecutadas individualmente por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea, sin perjuicio de la coordinación que corresponda.

***Funciones específicas*:** Aquellas actividades, que en forma propia y exclusiva, corresponde realizar a cada una de las ramas de las Fuerzas Armadas. La organización y otras funciones específicas para cumplir su misión están establecidos en detalle en reglamentos orgánicos y de funcionamiento para cada una de ellas.

***Guerra*:** Sus definiciones completan páginas de diversos libros, estudios y tratados, desde la más clásica de Clausewitz "*la guerra no es otra cosa que la continuación de la política por otros medios*", hasta aquella que dice que es un hecho social que sacude a todos los componentes de un Estado.

La guerra es la solución más extrema de los conflictos y compromete la acción de todo el potencial del país, cuando están amenazados sus intereses vitales. La guerra no surge intempestivamente, sino que suele ir precedida de una situación de crisis. La falta de acuerdo en una situación de crisis puede conducir a una escalada y esta llegar al empleo generalizado del potencial o poder nacional para lograr los fines perseguidos. En la guerra, adquiere relevancia el uso de la fuerza militar como elemento central del esfuerzo bélico de un país una vez iniciadas las hostilidades. En este contexto, la misión de las Fuerzas Armadas es quebrantar la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, lo que puede lograrse por su derrota total o por colocarlas a una condición tal, que torne inútil para ellas proseguir la lucha. Además, adquiere toda importancia la conducción político-estratégica que debe ejercer el jefe

del Estado, quien durante ella debe siempre conducir sus medios sin perder de vista el o los objetivos políticos vitales que son necesarios alcanzar o mantener.

***Interés nacional*:** Constituyen elementos o condiciones que deben coadyuvar al logro de los objetivos nacionales permanentes (hoy agrupados bajo el concepto de los intereses de un país corresponden a derechos, valores o bienes que se pretende mantener o se aspira conseguir, constituyen los propósitos que motivan y mueven al país, y son el foco de atención principal de las políticas públicas).

***Interoperatividad*:** Es la habilidad de sistemas, unidades o fuerzas, para entregar o recibir servicios de otros sistemas, unidades o fuerzas y usar estos servicios compartidos en forma eficiente; la interoperatividad puede ser considerada hoy como un requisito básico para la ejecución de operaciones militares conjuntas o de fuerzas combinadas integrantes de una coalición internacional.

Constituye una capacidad indispensable para las fuerzas conjuntas ya que permite, a través de ella, impulsar la sinergia de las fuerzas que integran un comando o fuerza conjunta. Se puede agregar que la Interoperatividad se manifiesta en una dimensión humana, funcional, técnica y física.

***Ley o acta de reorganización de la defensa Goldwater–Nichols de 1986*:** Ley que reestructuró a las fuerzas armadas estadounidenses, y que se considera paradigmática para los diferentes procesos de transformación de las fuerzas, sobre todo por su clara orientación hacia lo conjunto. Después de las dolorosas experiencias de los inicios de los sesenta, y de la pugna que se generó entre el Presidente Johnson, con sus asesores civiles y militares[11], apareció como esencial la necesidad de modificar el sistema establecido en el Acta

11 Un completo análisis de los graves errores políticos y político-estratégicos que precipitaron la entrada de EE.UU. a la guerra en Vietnam, por parte de las administraciones de Kennedy, pero principalmente de Johnson, de la Junta de Jefes de Estado Mayor y de otros asesores civiles y militares, se encuentra en el libro **"***Dereliction of Duty, Lyndon Johnson, Robert McNamara, the Joint Chiefs of Staff and the lies that led to Vietnam"* o **"***El abandono del deber, Lyndon Johnson, Robert McNamara, la Junta de Jefes de Estado Mayor y las mentiras que condujeron a Vietnam",* escrito por H.R.Master y editado por Harper Perennial, una división de Publicaciones Harper Collins, Nueva York, USA, 1997.

de Seguridad Nacional de 1947 y 1949 respectivamente. Así se dio cuerpo al Acta Goldwater-Nichols de 1986, que constituye por sí sola, la más importante ley de reorganización de la defensa para consolidar un proceso que se inició en 1982.

Por cuatro décadas, después de la II GM, la organización disfuncional de las fuerzas armadas estadounidenses se transformaría en una dolorosa autoflagelación. Durante un período en que la guerra moderna demandaba la integración de las capacidades aéreas, terrestres y marítimas, las instituciones mantuvieron una ardorosa lucha para conservar un alto nivel de separación e individualidad. No fue hasta la aprobación de la Ley Goldwater–Nichols que los EE.UU. de América tuvo finalmente una estructura militar unificada. Con esta Acta, las fuerzas militares quedaron finalmente libres de las mutilaciones derivadas de las restricciones ideológicas, políticas, conceptuales y de mutua intolerancia.[12]

Les Aspin le da a esta acta el valor de constituirse en un hito dentro del bagaje legal norteamericano, al comentar que:

> "*El Acta Goldwater–Nichols de 1986 constituye un hito en las leyes norteamericanas, siendo, probablemente el cambio más grande en la historia militar norteamericana desde que se creó el Ejército Continental en 1775.*"[13]

Los objetivos que se plantearon el Congreso y los autores para esta ley fueron los siguientes:

- Reorganizar el Departamento de Defensa y reforzar la autoridad civil.
- Mejorar la asesoría militar al Presidente, al Consejo de Seguridad Nacional y al Secretario de Defensa.

12 Locher III, James R.: *"Building on Goldwaters – Nichols Act". "The Goldwater – Nichols DOD Reorganization Act, a ten years retrospective"*. editado por Dennis J. Quinn, National Defense University Press, Washington D.C., 1999 citado por el autor en "*Desarrollo Histórico de la Conducción Conjunta de las FF.AA .en Estados Unidos de América".* Memorial de Ejército de Chile Nº 472, EMGE, Santiago Chile año 2004.

13 Ibid.

- Otorgar una clara responsabilidad a los comandantes de los comandos unificados y combatientes para el cumplimiento de su misión.
- Asegurar que la autoridad de los CINCs[14] o comandantes de los comandos unificados esté de acuerdo con su responsabilidad en el cumplimiento de las misiones asignadas.
- Aumentar la atención a la planificación estratégica y la de contingencias o crisis.
- Proveer un uso más adecuado y eficaz a los recursos de la defensa.
- Mejorar las políticas de administración para la especialidad de los oficiales que cumplen funciones conjuntas.
- Incrementar la efectividad de las operaciones militares y mejorar al mismo tiempo, la administración en el Departamento de Defensa.

Su estudio ha permitido orientar los procesos modernizadores de muchas fuerzas armadas, entre ellas las nuestras, para avanzar hacia la conducción conjunta y los nuevos desafíos que impone este siglo a las fuerzas armadas en el desarrollo de sus capacidades y amplia gama de empleos.

***Mando*:** De acuerdo con la Real Academia Española, Mando es la autoridad y poder que tiene el superior sobre sus súbditos.

El mando es la autoridad ejercida por el personal de las FF.AA., sobre sus subalternos y subordinados, en virtud del grado, antigüedad o puesto que desempeña.

De lo anterior, se puede desprender que el mando involucra tres elementos importantes:

- Es la relación de autoridad entre el jefe y sus subalternos (razón de grado),

14 CINC: Sigla en inglés que significa *Commander in Chief*: Tal denominación la reciben sólo los Comandantes de los Comandos Unificados Conjuntos, sean regionales o combatientes o los específicos. (Nota del autor).

- Que se inscribe dentro del contexto de la función militar, por lo tanto propio de los militares y,
- Que incluye un propósito, que es el de alcanzar los objetivos de las Fuerzas Armadas.

***Maniobra*:** Es el conjunto de movimientos y acciones, debidamente coordinados y sincronizados en tiempo y espacio, destinados a ir creando, cada vez más, situaciones favorables que hagan posible concentrar y emplear, en lugares y momentos adecuados, las propias fuerzas para ir quebrantando la voluntad de lucha del adversario mediante su dislocación y destrucción, idealmente en forma sorpresiva.

La maniobra como un efecto multiplicador del poder de combate, persigue disgregar al adversario para presentarle situaciones inesperadas, peligrosas y sucesivas, a un ritmo tal que no se pueda adaptar a la frecuencia impuesta.[15]

***Movilización nacional*:** La movilización es el conjunto de actividades y medidas destinadas a poner parte o la totalidad de los potenciales humanos, material e industrial, en situación de afrontar adecuadamente un estado de asamblea.

También se puede decir que es la previsión y adecuación de los recursos humanos y materiales que deben servir al Estado para enfrentar un conflicto bélico**.**

Comprende tres etapas: preparación, ejecución y desmovilización. La preparación se realiza en estado de normalidad constitucional mediante la planificación y alistamiento de los potenciales humanos, materiales e industriales. Su ejecución es descentralizada y supone, entre otras materias, la organización del conjunto de la administración del Estado en campos de acción. La desmovilización es el proceso gradual en que los potenciales movilizados vuelven a desarrollar sus actividades normales de tiempo de paz.

---

15 Ministerio de Defensa Nacional: "Doctrina... Op. Cit., p. 40.

***Objetivo*:** El objetivo define lo que el comandante desea lograr en el objetivo físico (o en el COG). El objetivo se determina evaluando los objetivos políticos y estratégicos y los COG (Centros de Gravedad) con relación a las tareas propias asignadas, para describir el resultado deseado o requerido.

***Objetivos nacionales permanentes*:** Es la materialización del Bien Común de manera de hacerlo tangible permitiendo orientar el esfuerzo del Estado como un todo para alcanzarlo. Los objetivos nacionales permanentes dan cuerpo a este bien común que es general, y le dan el sentido "nacional", es decir, le añaden las características propias del Estado, de su naturaleza, de su acervo histórico-cultural, de sus tradiciones y de los valores propios de la sociedad.

***Objetivo nacional actual*:** Son aquellos que, derivados de los objetivos nacionales permanentes, son planteados por el jefe del Estado como metas para su mandato, y que pretende alcanzar a través de su programa de gobierno, anunciado durante su campaña presidencial. Ellos, que han sido consensuados por la ciudadanía mediante el sufragio, son instrumentalizados mediante la agenda de gobierno y el desarrollo de políticas públicas.

***Objetivo Político de Guerra (OPG)*:** Constituye el objetivo por el cual el país está dispuesto a enfrentar un conflicto armado o una crisis internacional, y se materializa en lo que se quiere obtener al término de ella. Su valor debe ser trascendental para el país, y su importancia y valor vital, debe justificar el hecho de que se opte por esta vía para alcanzarlo, con todos los sacrificios que ello conlleva, en vidas humanas, recursos materiales, financieros y territoriales. Éste se genera después de un proceso de apreciación de carácter político y estratégico, que determina los objetivos que se deben cumplir cada uno de los sectores involucrados.

Objetivo Político de Guerra Bélico (OPGB): Constituye la parte del Objetivo Político de Guerra que debe ser cumplido por las Fuerzas Armadas, en caso de guerra y que genéricamente comprende el quebrantamiento de la voluntad de lucha de las fuerzas adversarias, permitiendo el libre acceso al Objetivo Político de Guerra, determinado como motivo de la guerra. Debe por lo tanto considerar, entre otros, la situación militar que se espera alcanzar al término del

conflicto armado o crisis, así como el límite de tiempo, espacio, servidumbres y restricciones que se impone a la conducción militar. La determinación de este objetivo da origen al proceso de apreciación estratégica de las Fuerzas Armadas[16].

***Operaciones militares*:** Es el conjunto de acciones militares coordinadas en tiempo, espacio y propósito, encaminadas a alcanzar un objetivo militar en los niveles operacionales y tácticos.

***Operaciones conjuntas*:** Son aquellas que corresponden a un esfuerzo ofensivo realizado por una fuerza militar, integrada por fuerzas de dos o más instituciones, bajo un mando único.

Además se consideran dentro de esta categoría aquellas operaciones estructuradas para lograr un objetivo de repercusiones estratégicas en un lapso determinado que además se encuentra en territorio hostil y que no pude ser logrado por otro tipo de fuerzas. Estas operaciones pueden ser las siguientes:

Operación Aerotransportada Conjunta (OAT Conj):

Genéricamente una OAT Conjunta comprende medios de Mando (Cdte. y su EM conjunto), medios de Mando y Control (C^2) para toda la Fuerza de Tarea, una Unidad de Transporte Aéreo (UTA), una Unidad Aerotransportada (UAT) (paracaidistas y fuerzas menores aerotransportadas) y Unidades de Apoyo (aéreas y aerotransportadas).[17]

16 Íbid. p. 59.

17 Numerosas operaciones aerotransportadas demostraron inicialmente, producto de su alto costo en recursos materiales y sobre todo en vidas humanas, la necesidad de una adecuada planificación y coordinación y especialmente Inteligencia, en sus elementos básicos, conocimiento sobre el Enemigo, Terreno y Tiempo Atmosférico, variables que afectan significativamente al éxito o fracaso de este tipo de operaciones. Sicilia y Normandía nos señalan fracasos y también éxitos a un alto costo. La Operación "Mercado -Jardín" (1944) de los aliados emprendida para asegurar cabezas de puente en Holanda para la ofensiva hacia Alemania, también fracasó por falta de análisis de inteligencia. A pesar de todo, las OAT realizadas en las últimas guerras, Panamá, la Guerra del Golfo por la liberación de Kuwait, y la Invasión a Irak, demostraron su actual validez y el éxito cuando ellas son bien planificadas y se cuenta con elementos importantes que las potencian, como son entre otros, buena inteligencia y control del aire.

Operación Anfibia Conjunta (OA Conj.):

Una Operación Anfibia Conjunta, considera, también medios de Mando (Cdte. y su EM conjunto y medios de Mando y Control (C^2), una Unidad de Transporte a Flote, un Unidad de protección de la OA, una Fuerza de Desembarco Anfibia (FDA, normalmente medios de Infantería de Marina que deben conquistar y asegurar la cabeza de playa) y una Fuerza Expedicionaria (FE; medios de ejército o terrestres) que se internarán más allá de la cabeza de Playa en busca del objetivo que generó esta operación.[18]

Operación Conjunta Mixta (OC Mixta):[19]

En ella se unen fuerzas de tarea aerotransportadas y anfibias como una solución para el logro del objetivo[20].

Operaciones distintas a la guerra (OOTW[21]): Actividades militares durante tiempos de paz y conflictos que no incluyen necesariamente enfrentamientos armados entre dos fuerzas organizadas.

Órganos de maniobra: Es la forma en que se organizan las fuerzas para cumplir un objetivo militar en el marco de operaciones militares. Normalmente estos órganos de maniobra tienen elemento de comando, de informaciones, de combate y de apoyo de combate. La articulación de estos órganos de maniobra, en tiempo, espacio y objetivos, constituye la maniobra con la que el mando pretende lograr el objetivo asignado o el efecto final deseado. Estos órganos de maniobra pueden ser terrestres, aéreos o navales o bien pueden ser conjuntos, lo anterior dependerá fundamentalmente de la naturaleza del objetivo a lograr y del escenario donde se debe actuar.

---

18 El desembarco en Pisagua, (02 NOV 1879) es quizás uno de los ejemplos relevantes en nuestra historia nacional, así como lo es el desembarco en Inchón (1950) en la península de Corea, dentro de la historia militar contemporánea.

19 El ejemplo clásico es la operación realizada por los aliados para la invasión del norte de Europa (Desembarco en Normandía, 6 de julio de 1944) en la IIGM.

20 Estas materias cuentan con su respectiva reglamentación de carácter conjunto plenamente vigente.

21 *OOTW: Operations other than war*: original en inglés Operaciones de no guerra, como son conocidas a nivel internacional (nota del Autor).

Operaciones de cooperación internacional (OCI):

Constituyen una gama de formas de empleo de fuerzas militares en el ámbito internacional y bajo el mandato de la ONU.

Principales términos referidos a las operaciones de paz, según la ONU:[22]

- ***Peace building (Construcción de la paz):*** Es el conjunto de medidas destinadas a reducir el riesgo de caer o recaer a una situación de conflicto, mediante el fortalecimiento de las capacidades nacionales para manejar el conflicto.

- ***Peace enforcement (Imposición de la paz):*** Es la acción coercitiva y coactiva tomada bajo la autorización de las Naciones Unidas para mantener o restaurar la paz internacional o la seguridad en situaciones donde el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza a la paz, el quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. Incluye la posibilidad de empleo de las fuerzas y armamento en caso necesario. Algunos ejemplos: cuando los convoyes humanitarios tienen que ser defendidos por la fuerza de las armas, o las zonas de exclusión reforzadas por fuerzas aéreas.

- ***Peacekeeping operations (PKO) Operaciones de mantenimiento de la paz (OPAZ):*** Son las acciones tomadas para preservar la paz, aunque sea frágil, cuando las acciones de combate han terminado y que permitan asistir en la implementación de los acuerdos de paz o tregua, alcanzado por los delegados.

- ***Preventive diplomacy (Diplomacia Preventiva):*** Son los esfuerzos diplomáticos para prevenir y alejar las disputas que surjan entre las partes en conflicto y evitar la escalada.

- ***Peacemaking (Hacer la paz):*** Es el conjunto de acciones destinadas a atraer las partes en conflicto hacia un acuerdo pacífico.

- ***Peace operations, Operaciones de paz (OPAZ):*** Son las operaciones de campaña desplegadas para prevenir, administrar y/o

22 *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines* (pp. 97-98). Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support. 2008. Se han usado los términos en inglés, ya que ellos se han incorporado al lenguaje que se usa en estas materias.

resolver conflictos violentos, o reducir el riesgo de su recurrencia. Dichas actividades están integradas por fuerzas internacionales bajo el mando de Naciones Unidas y contribuyen a apoyar la vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades hostiles dentro de un mismo país.

Las operaciones de paz son uno de los medios utilizados por las Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales y en el caso nacional corresponde a una forma de empleo de los medios de la defensa en el marco de la cooperación internacional.

Por su parte el Libro de la Defensa Nacional 2010 considera a las siguientes operaciones de cooperación internacional (OCI), además de las descritas precedentemente[23]:

- *Operaciones de paz multidimensionales:* Son operaciones que se conciben con la participación integrada entre componentes civiles y militares, y propenden a resolver no sólo el problema de seguridad, sino también a estimular el desarrollo, promoviendo el Estado de derecho. Para esto se establecen mecanismos confiables de justicia y se atienden las necesidades especiales de la población civil. Al mismo tiempo, se aborda el desarme de los ex combatientes, su desmovilización y su reintegración social.

Se las conoce también como operaciones de tercera generación[24] y suponen la participación, además del componente militar, de organismos civiles tanto públicos (policiales, representantes de organismos internacionales, observadores electorales, etc.), como privados.

- *Aplacamiento de crisis humanitarias*: La política del Estado de Chile sobre participación en OPAZ, además de reconocer los tipos generales ya descritos, incluye el siguiente caso especial: el empleo de sus medios militares para impedir graves daños a la población civil en una zona de conflicto armado, según determinación del Consejo de Seguridad de la ONU (crisis humanitaria).

---

23 MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. "Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010" pág.194, MDN, Santiago, Chile, 2010.

24 Las OPAZ de primera generación consideran la observación y el monitoreo de treguas; en tanto quelas de segunda generación involucran el empleo de la fuerza interponiéndose entre fuerzas rivales. LDN 2010.

Operaciones Nacionales de Protección: En el caso del Estado de Chile tiene regulado en la Ley N° 19.067, modificada por Ley Nº 20.297 la forma y modalidad en que puede participar en operaciones de intervención en el ámbito internacional realizadas por fuerzas chilenas con propósitos de protección de nacionales, civiles o militares, en condiciones de riesgo inminente para sus vidas. Esta ley establece explícitamente las normas para la participación de tropas chilenas en operaciones de paz e incluye esta modalidad de empleo de la fuerza en un contexto de cooperación internacional[25].

Las operaciones de tropas chilenas contempladas bajo esta modalidad son las siguientes:

- ***Operaciones de protección o evacuación de tropas nacionales***: Son aquellas que se ejecutan en caso de inminente peligro para la vida del personal que conforma las tropas chilenas en el extranjero, desplegadas en una misión de paz. Suponen el incremento, por un período no superior a 30 días, del contingente autorizado a fin de protegerlas o facilitar su evacuación.[26]

- ***Operaciones de protección, rescate y evacuación***: Son las que se ejecutan para proteger, rescatar o evacuar a personas no combatientes ni armadas, de nacionalidad chilena, que se encuentren en una zona de conflicto con peligro inminente para sus vidas.[27]

Operaciones Nacionales de Ayuda Humanitaria: Chile empleará fuerza militar de manera no coercitiva ni coactiva para colaborar con terceros Estados frente a situaciones donde se estimen necesidades masivas de ayuda como producto de emergencias no derivadas de un conflicto armado. Los conceptos de asistencia

---

25 Op. Cit. LDN 2010, 195.

26 La Operación Dínamo, para rescatar a las fuerzas aliadas y particularmente al ejército expedicionario británico de las playas de Dunkerke en 1941 durante la ofensiva alemana e invasión a Francia en la II GM, podría considerarse como un ejemplo de este tipo de operaciones. Nota del autor.

27 Un claro ejemplo de este tipo de operaciones exitoso es la "Operación Entebbe" realizada por las Fuerzas Armadas de Israel en 1976, para rescatar a sus connacionales secuestrados desde el aeropuerto de Entebbe en Uganda. Una operación similar pero que terminó en un fracaso, fue la operación llevada a cabo por los EE.UU. para rescatar a los rehenes norteamericanos secuestrados en Teherán, en el año 1980. Nota del autor.

humanitaria y mitigación de desastres naturales están directamente ligados con este tipo de operaciones.

Entre las operaciones en las que se contempla el empleo de tropas chilenas bajo esta modalidad se encuentran las siguientes:

- ***Operaciones de asistencia humanitaria***: Son operaciones destinadas a aliviar el sufrimiento humano ante los efectos producidos por desastres naturales o causados por el hombre.

Estas operaciones son efectuadas comúnmente por organizaciones civiles especializadas y la acción militar se centra en la asesoría para la organización, conducción y control, brindando seguridad, y prestando apoyo para facilitar la movilidad y sostenimiento.

- ***Operaciones de mitigación de desastres o catástrofes:*** Estas operaciones surgen de las consecuencias de desastres naturales o causados por el hombre y su propósito es la de restablecer, en el más breve plazo, los servicios básicos necesarios para sostener la vida de las personas en las áreas afectadas[28].

***Poder nacional*:** El conjunto de herramientas que le otorgan al jefe de Estado la capacidad para enfrentar los desafíos de la conducción política: i) recursos económicos, ii) recursos naturales, iii) capacidad profesional de su sociedad, iv) capacidad política de sus instituciones, v) capacidad industrial, vi) capacidad defensiva, vi) tradición y una capacidad cultural y social, el "ethos" nacional, entre otras, que lo distinguen de otros estados. Este conjunto de elementos o capacidades, es lo que se llama el "poder nacional", y que sumado a la voluntad política del gobernante, permite al país avanzar en la consecución de esos objetivos.

***Política de defensa*:** Es el conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de Defensa con vistas a preservar la soberanía e integridad del territorio y contribuir al logro de los demás objetivos nacionales.

---

28 Op. Cit. LDN 2010, 196.

Entrega los lineamientos generales para estructurar, coordinar y armonizar los esfuerzos del Estado orientados a enfrentar los obstáculos, riesgos y amenazas que terceros puedan alzar contra el interés nacional.

La política de defensa es una política de Estado en tanto exige estar por sobre la coyuntura política y trascender los proyectos y la acción de los sucesivos gobiernos del país. A su vez, como política estatal es una política pública y, por tanto, debe estar sujeta a las condiciones generales de formulación, implementación y verificación de las demás políticas públicas, incluida la del sometimiento a la observación y opinión de los ciudadanos.

***Política Militar*:** Es el conjunto de orientaciones que el Ministerio de Defensa dirige a las Fuerzas Armadas para materializar las normas propiamente militares que se derivan de la política de defensa nacional. Ella debe orientar el quehacer de las Fuerzas Armadas como un todo armónico y coordinado, de aquí que tenga un carácter conjunto. La política militar apunta a dar respuesta, en el ámbito estratégico, a los requerimientos de la Política de Defensa, tanto en lo referido a planificación estratégica, como al desarrollo de las instituciones y, por otra parte, sentar las bases de las políticas institucionales específicas.

Entre otras cosas, ella puede fijar criterios o estándares para materiales y equipos de uso común en las tres instituciones, procedimientos de tipo logístico y gestión de recursos, procedimientos operativos normales, entrenamiento conjunto y materias que permitan optimizar el cumplimiento de las tareas comunes y conjuntas de las instituciones. Por sus especiales características técnicas y militares, esta política militar debe ser estudiada y elaborada en el nivel de las Fuerzas Armadas y aprobada por el Ministro de Defensa Nacional. De ello podemos deducir que es quizás el elemento más importante para el desarrollo de las capacidades conjuntas de nuestras Fuerzas Armadas.

La elaboración de una política militar de defensa, en el nivel de las FF.AA., en su etapa primaria debe alejarse de los intereses propios de cada institución, debiendo su formulación ser lo más objetiva posible, de manera que sea un elemento útil de apoyo y guía a la conducción de las Fuerzas Armadas y a su gestión tanto en forma

independiente como instituciones, como en forma global en el ámbito conjunto. Lo anterior, en relación a los procesos de planificación estratégica, operativa y táctica, educación, recursos humanos y materiales, presupuestos y gestión financiera, proyectos conjuntos, sistemas de comunicaciones y de armas, logística y procesos de modernización, que bajo un prisma de observación tridimensional puedan permitir una mayor racionalización y mejor gestión, la que junto a una doctrina conjunta, permitirá lograr una mejor armonía que facilitará el accionar operativo y administrativo de cada una de las instituciones.

La política militar está relacionada directamente con la formulación de la doctrina para el empleo de las fuerzas militares.

***Principios de la guerra*:** Son normas o preceptos de validez general para la conducción militar que han sido aplicados por los conductores militares a través de la historia cuyo estudio y análisis han ratificado su validez. Ellos no son absolutos y, según la situación, algunos tomarán más relevancia que otros por lo que admiten flexibilidad y su aplicación requiere de un buen criterio.

Los Principios de la Guerra difieren en cuanto a número y énfasis de acuerdo a cada rama de las Fuerzas Armadas y a cada país en particular.

Reglas de Enfrentamiento (ROE):[29] Son guías e instrucciones del superior a los comandantes y subordinados, de forma de restringirlos a actuar dentro del marco de los objetivos políticos y militares de la operación.

Definen el momento y la forma en que la fuerza armada puede ser aplicada, y se diseñan para asegurar que la aplicación de dicha fuerza sea cuidadosamente controlada. Las ROE constituyen una forma de control que el superior ejerce sobre el subordinado y pueden incluir restricciones sobre el uso de armamento, limitaciones al ataque; también pueden fijar imposiciones de identificación previas a un ataque, o pueden establecer restricciones en cuanto al nivel de daños o cantidad de bajas.

---

29 ROE. Abreviatura en Inglés de "Rules of Engagement", con el que son ampliamente conocidas y aceptadas la abreviatura de las "Reglas de Enfrentamiento" en español. Nota del autor.

***Riesgo*:** Lo que depara la providencia. Contingencia o proximidad de un daño (RAE).

Acción de exponerse a la contingencia de recibir un cierto daño en alguna área o aspecto de interés. Se transforma en amenaza cuando existe baja o nula capacidad de reacción y a la vez un potencial adversario tiene la capacidad de explotar tal situación.

***Seguridad colectiva*:** Concepto por el cual se alude a un régimen de seguridad en el ámbito internacional, en el cual un conjunto de Estados se agrupa para enfrentar situaciones de amenazas que pueden afectar a cualquiera de sus miembros. La característica especial de este modelo es que un ataque contra uno de sus miembros, se considera como un ataque a todos sus integrantes.

***Seguridad cooperativa*:** Concepto por el cual se alude a un régimen de seguridad, por el cual dos o más Estados se agrupan para enfrentar amenazas que les son comunes. En este modelo su característica más especial radica en su arquitectura flexible, es decir los Estados se comprometen a actuar en diferentes grados de cooperación, es decir, la cooperación es selectiva de acuerdo al interés particular de cada uno de ellos o de un grupo de ellos.

***Seguridad nacional*:** Es una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado previsiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria.

La seguridad nacional se obtiene mediante funciones estatales bien definidas:

- La seguridad exterior se logra, primordialmente, a través de la función diplomática, y de la función de defensa;
- La seguridad interior se obtiene mediante la función “Orden Interior”.
- La seguridad ante catástrofes se consigue por la función “Protección Civil y Ambiental”.

Cada una de estas funciones requiere para su materialización de una estructura orgánica capaz de planificarla y ejecutarla, de una legislación de respaldo, de financiamiento y de una política orientadora.

***Seguridad humana*:** Concepto emergente en el ámbito de la política internacional que supone el compromiso de los Estados nacionales a desenvolverse, en situaciones de conflicto internacional, dentro del marco del Derecho Internacional Humanitario; este compromiso es análogo al que los Estados deben a sus propios ciudadanos en materias que afecten sus derechos y libertades.

El valor principal de este concepto reside en modificar la preocupación de la seguridad al complementar el concepto tradicional focalizado en el Estado con un enfoque centrado en las personas, de manera de minimizar los efectos negativos que surgen en un contexto de crecientes inseguridades y tensiones.

Este enfoque sirve de referente para el manejo de problemas característicos de la era de la globalización. Muchos de estos problemas trascienden el ámbito de los conflictos internacionales y no corresponde que se aborden mediante políticas de defensa.

Seguridad ampliada: El concepto de seguridad ampliada expresa una respuesta integral del Estado a los desafíos de seguridad que enfrenta en la era de la globalización. En la actualidad los riesgos a la seguridad están interconectados; la globalización hace próximas amenazas lejanas y aumenta su velocidad de propagación. Los límites rígidos entre ámbitos de seguridad, interna y externa, están siendo superados y los Estados buscan fórmulas para usar sus medios de modo más eficaz e invertir sus recursos financieros de manera más eficiente.

La seguridad ampliada no elimina o cancela la diferenciación entre seguridad y defensa. Su propósito es concebir estos campos de manera más flexible, buscando la complementariedad entre las capacidades y competencias que poseen las instituciones que deben desempeñarse en ámbitos específicos de responsabilidad conforme a las leyes.

En definitiva, la seguridad ampliada apunta a subsanar de mejor forma los complejos desafíos asociados a una condición de seguridad que, de otra manera, suele ser fragmentaria y dispareja: más avanzada en unas áreas que en otras, más sensible para los individuos en unas materias que en otras, más decisiva para el Estado en unos campos que en otros.[30] Queda a juicio del lector definir la diferencia entre este nuevo concepto y el de seguridad nacional, definido en la política de defensa nacional.

***Teatro de Guerra (TG)*:** Para facilitar el mando, la coordinación, el apoyo y la conducción de las fuerzas, el concepto de espacio de batalla anteriormente definido se plasma físicamente en el teatro de guerra. Este es el conjunto de los espacios terrestres, marítimos y aéreos de una zona geográfica que están o pueden estar afectados por un conflicto bélico. Las fuerzas que actúan tienen una misma finalidad estratégica. Es establecido por el nivel político y puede contener uno o más teatros de operaciones[31]. Debe establecer el espacio suficiente para la maniobra de las fuerzas militares, el espacio para el apoyo a las fuerzas en operaciones, la realización de las acciones propias de la conducción de la guerra, y del gobierno, del desarrollo de las actividades ciudadanas y el apoyo nacional al esfuerzo bélico.

***Teatro de operaciones*:** Es el espacio físico tridimensional asignado a un comandante operacional para la ejecución de su campaña u operación, donde se ejecutan las operaciones de combate y no combate que se requieren para el logro de su objetivo. Incluye el espacio físico necesario para asegurar la maniobra, las fuerzas y las líneas de comunicaciones. Se establece por un criterio geográfico y a base de los objetivos estratégicos asignados.

Normalmente los teatros de operaciones son conjuntos. En casos muy excepcionales se pueden establecer teatros específicos para fuerzas no conjuntas.[32]

---

30 Estrategia Nacional de Seguridad... Op. Cit. p.5.

31 Ministerio de Defensa Nacional: "Doctrina... Op. Cit., p. 61.

32 Ibid. pp. 61-62.

Vulnerabilidad: Es la o las carencias propias que exponen al Estado a un peligro explotable por otros. Ellas pueden ser de carácter estructural, legal o circunstancial.-

BIBLIOGRAFÍA

Bartolomé, Mariano: Position paper presentado por el autor en el Seminario *"Una Dimensión de la Seguridad regional: armamentismo, gastos e inversión en defensa*", en la Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 13 de enero de 2010, citado por el autor en "Los Factores Tras las Tendencias de Aumento del Gasto Militar en América del Sur, El Caso Chileno", Revista Air & Space Power Journal, USAF, Maxwell.AFB, III trimestre 2010.

Constitución de los Estados Unidos de América, 1787, citada por el autor en *"Alcances y realidades de lo Político y Estratégico en Chile",* ANEPE, Colección Investigaciones Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, volumen 9, 2005.

Decreto Supremo Nº 53. *"Aprueba el Tercer Libro de la Defensa Nacional de la República de Chile 2010"*. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, 30 de marzo de 2010.

Jentleson, Bruce, citado por Alexander George en su libro *"The limits of coercive diplomacy: Laos, Cuba, Vietnam"*, Editor Little, Brown, Estados Unidos,1971.

Locher III, James R.: *"Building on Goldwaters – Nichols Act"*. *"The Goldwater – Nichols DOD Reorganization Act, a ten years retrospective",* editado por Dennis J. Quinn, National Defense University Press, Washington, D.C., 1999 citado por el autor en "Desarrollo Histórico de la Conducción Conjunta de las FF.AA. en Estados Unidos de América". Memorial de Ejército de Chile Nº 472, EMGE, Santiago Chile año 2004.

Ministerio de Defensa Nacional. *"Doctrina para la Acción Conjunta de las Fuerzas Armadas",* Santiago, 2012.

Ministerio de Defensa Nacional. *"Libro de la Defensa Nacional de Chile 2010"* MDN, Santiago, Chile, 2010.

Presidencia de la República. Estrategia Nacional de Seguridady Defensa 2012-2024, ENSYD, 2012 (Borrador).

Real Academia Española: Diccionario de la Lengua Española, Vigésima Segunda Edición, Espasa Calpe S.A. , 2001.

Soto, Julio: *"Los Factores Tras las Tendencias de Aumento del Gasto Militar en América del Sur, El Caso Chileno"* Revista Air & Space Power Journal, USAF, Maxwell.AFB, III trimester 2010. pp. 61-69.

Con Carlos Molina, Luis Rothkegel, y Miguel Navarro; *"La conducción de la Defensa Nacional: Historia, presente y futuro"*: Colección de Investigaciones de la ANEPE N°26 ANEPE, Santiago de Chile, Diciembre 2012

United Nations Peacekeeping Operations: *Principles and Guidelines* Department of Peace.-

República de Colombia

Escuela Superior de Guerra



LA DEFENSA NACIONAL PARA LA SEGURIDAD DEL ESTADO

"Sí se espera que el Estado alcance el grado de seguridad deseado, se debe preparar el poder nacional, como fuerza decisiva, para que el gobierno de turno diseñe la defensa nacional como la estrategia conveniente, en beneficio de los intereses de la sociedad"

Por Coronel Manuel G. Martínez Pachón.

I. Conceptos básicos

En el Estado moderno, la principal aspiración de sus nacionales, es mantener la paz soportada en un desarrollo integral, reflejado en la calidad de vida y en la convivencia pacífica. Pero la paz, no se construye sin un nivel integral de seguridad, que garantice el progreso y el bienestar general.Dos dimensiones, una material, concreta y determinante, se basa en la naturaleza misma del Estado. La segunda, abstracta de precepto moral, busca mantener la libertad, la justicia, el respeto y el orden. Condiciones que exigen un ordenamiento político, económico, social y militar confiable, sustento de la razón de ser del Estado.

La defensa nacional, como condición fundamental para la seguridad del Estado, es la expresión de la unidad nacional, que bajo la responsabilidad del poder político, emplea los medios necesarios, para eliminar las pretensiones de adversarios reales o potenciales, internos o externos.

Cuando los compromisos de las instituciones, son realmente la voluntad nacional y se fusionan positivamente con la capacidad material que el Estado posee, las decisiones políticas se hacen más viables, para construir un sistema de defensa y desarrollo confiable, garante de la soberanía y de la libertad de acción, que facilite la protección de la integridad territorial, económica y social, sin

interrumpir el normal funcionamiento del país, de acuerdo a las aspiraciones y a los intereses de la nación, sin apartarse de la Constitución Política.

II. Estado Moderno como Institución

Estado moderno, es una institución social de naturaleza política, que bajo un ordenamiento jurídico, reglamenta sus fines en la Constitución Nacional. Dirigido por un poder político elegido por sus nacionales, modera las relaciones sociales e institucionales, a través de un adecuado empleo de los recursos, para fortalecerlo y proyectarlo en función del bien común. Es decir, que el Estado como una institución políticamente organizada, se rige por los fines que le impone la Constitución para que se le garantice a la sociedad, el orden, la justicia, el respeto y la libertad, como principios de la convivencia pacífica.

Expuesto a situaciones hostiles, provocadas por pretensiones y amenazas internas, externas o fenómenos naturales**,** obliga al poder político a emplear la solvencia: *Física, Económica, Social, Política y Militar*, a través de los *Instrumentos de Acción*, hacedores del poder nacional, para concebir la defensa de los intereses nacionales, como factor fundamental, que hace de la política, el sistema social más favorable, aplicado en derecho, mediante el ejerció del poder.

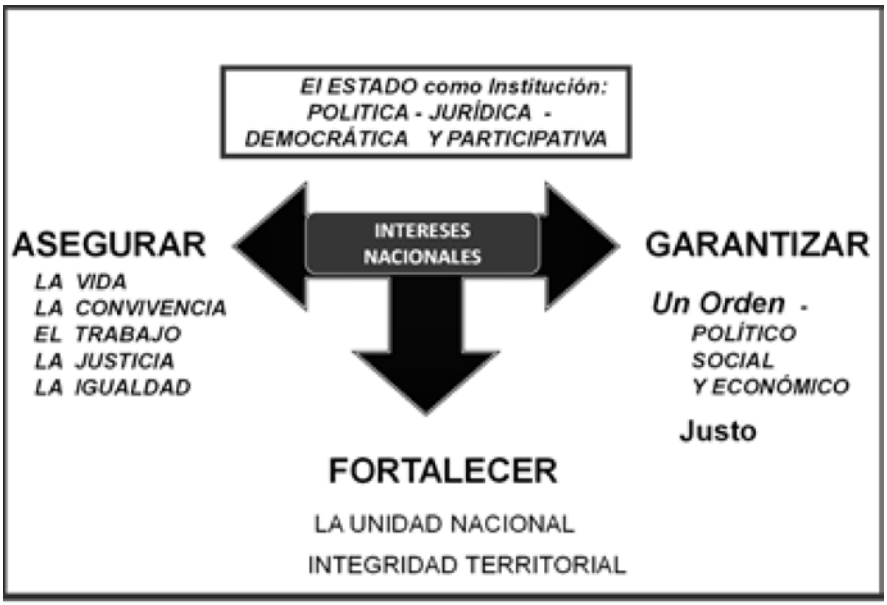
El Estado, es una institución viable, cuando las organizaciones que lo componen, fortalecen la seguridad y el desarrollo, mediante la dirección, la organización y la administración de sus *Elementos Constitutivos,* esencia misma de la nacionalidad, donde las distintas comunidades, determinan el patrimonio que la sociedad posee para satisfacer sus necesidades y aspiraciones.

Los elementos que constituyen el Estado*,* tradicionalmente han sido la población, el territorio y el gobierno, pero ahora recobran mayor valor cuando se integran con otros, como la **soberanía,** que al servicio de esa sociedad políticamente organizada, con el deseo de incrementar la tecnología, mantener la integridad territorial y fomentar ciertos principios para la protección de la cultura y los recursos, en beneficio del desarrollo económico y social, mantiene la

libre determinación del poder político para gobernar, legislar y administrar justicia, haciéndolo capaz de representar y proteger los intereses de la sociedad. Compromiso que hace del Estado, una organización garante del bien común, por lo tanto, es una *Institución Necesaria***.**

En resumen, el poder político, con base en los principios fundamentales y los elementos constitutivos del Estado, planea la defensa nacional, para atender a una agrupación humana, que habitando un determinado territorio, necesita de la seguridad, con el fin de mantenerse en el espacio y en el tiempo, de acuerdo a las **aspiraciones nacionales**.

III. Los Fines del Estado: Intereses y Objetivos



La Finalidad del Estado son los Intereses Nacionales

La dimensión del Estado a través de la historia, se proyecta en las aspiraciones, los intereses y los objetivos nacionales, que sustentados en preceptos morales y éticos, admiten la supervivencia de los pueblos y son la dinámica que procura mejorar el nivel de vida de la comunidad.

Los fines, son el soporte de los sentimientos de la sociedad, fruto de sus propias aspiraciones. Son la razón de ser y fundamento de la misma naturaleza del Estado. Convergen en la voluntad nacional y se arraigan para obtener la libertad, la justicia, el respeto y el orden, como un compromiso del poder político.

Generalmente, las Constituciones Políticas establecen como **fines del Estado** las siguientes funciones, bajo la responsabilidad del poder político: Conservar la Integridad física del territorio nacional, mantener la libertad de acción, ejercer la libre determinación en la proyección de las relaciones internacionales, consolidar la estabilidad política, vigorizar la economía oficial y privada, garantizar la seguridad social conservando los principios morales y éticos para afianzar la capacidad y el potencial humano y mantener unas fuerzas militares disuasivas para eliminar las pretensiones de amenazas internas o externas.

Sin restarle importancia a las distintas funciones que cumplen las instituciones, según la Constitución Nacional, en el mantenimiento y proyección del Estado, dos son garantes de la defensa para la seguridad. La primera, la institución jurídica, responsable del orden político, económico y social. De ella, depende el respeto a los derechos y libertades, como las relaciones entre los ciudadanos y de estos con el Estado. La segunda, las fuerzas armadas, constituidas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional, creadas y dotadas por la sociedad de acuerdo a las necesidades y empleadas según la voluntad política, para implementar la Defensa de las instituciones y de la sociedad. Las dos, la justicia y la fuerza, bajo la dirección del poder político son salvaguardia de la convivencia pacífica, proyectan el progreso social e impulsan el respeto a la soberanía nacional. Se complementan con acuerdos, convenios y tratados, reguladores de las relaciones internacionales y fortalecen el patrimonio nacional y dan la debida importancia a *"Los Fines del Estado"*.

Los fines, postulan los Intereses de un pueblo y se apoyan en la defensa nacional, como el propósito de la sociedad, por ende, garantizan la seguridad y la estabilidad del Estado. **Las aspiraciones, los intereses y objetivos nacionales**, son las bases filosóficas para **"El Que Hacer del Estado".**

IV. Retos a la Seguridad del Estado: De los Conflictos a las Amenazas

Aunque la regionalización y la globalización, han permitido la creación de organizaciones multinacionales y la formulación de tratados bilaterales para obtener beneficios en el desarrollo y la paz, no dejan de existir pretensiones por la presencia de adversarios internos o externos y por los desacuerdos entre los pueblos, circunstancias que vulneran la seguridad de los Estados.



La proliferación de amenazas y el origen de antagonismos, no son solo aquellas que suponen enfrentamiento bélico, otras también, no menos graves, ponen en peligro la estabilidad del país, porque atentan contra: la industria nacional, la armonía en las relaciones internacionales, el comercio exterior, el uso adecuado de los recursos naturales, la conservación del régimen constitucional, el respeto a los derechos individuales, el deterioro sistemático del medio ambiente, sumándose los desastres naturales. Algunos de estos peligros, nacen del mismo Estado, causando efectos en el orden interno y el orden constitucional. Algunas, desde el exterior atentan contra: La integridad territorial y la libertad de acción y desde luego, la independencia y la soberanía nacional, obligando a emplear fuerzas

de características multidisciplinarias, no menos importantes, sin necesidad de usar directamente las fuerzas armadas.

Estas amenazas, se aprecian cada vez más, por incidir en realidades socioeconómicas y en el comportamiento de muchas autoridades que tienen bajo su responsabilidad el control de los recursos y la administración del Estado.

Las disputas históricas, generalmente, por problemas territoriales, la asimetría económica y las diferencias de regímenes políticos, ponen en riesgo la seguridad de las regiones, aún más, cuando a nivel mundial, el dominio global, es una intensión de las grandes esferas de poder, que prestos a las vulnerabilidades de la sociedad, por democracias débiles, tensiones sociales, violación a los Derechos Humanos, el terrorismo, los delitos trasnacionales y los desequilibrios económicos, aumentan las disidencias y las tensiones entre los Estados.

En el entorno continental, la fragmentación regional, los desequilibrios económicos, la carencia de una cooperación para fortalecer un sistema de seguridad colectiva, fallas estructurales en las organizaciones de los Estados, tensiones entre etnias, debilidad en la gobernabilidad y escepticismo democrático, pueden generar deseo de expansionismo territorial, ideológico o imposiciones económicas.

En el campo Interno, la distribución paternalista de poder, las crisis de gobernabilidad, la agitación social y política, el bajo crecimiento económico, la deuda externa, la falta de oportunidades sociales y económicas, la inestabilidad de fronteras, son amenazas a la seguridad nacional, que originan los conflictos.

V. Retos a la Seguridad del Estado: Nuevas Amenazas

A pesar de las normas constitucionales, de los diferentes tratados y convenios, como el esfuerzo de las Organizaciones Internacionales, otras consideraciones deben tenerse en cuenta para preservar la seguridad del Estado, por ejemplo: La hegemonía predominante en el sistema mundial, incorpora a terceros autores, que aprovechan ciertas debilidades de sentido político, económico, social y religioso, para intervenir en los asuntos domésticos de otros y en

ocasiones, fomentan la corrupción, comprando conciencias y así, lograr sus pretensiones en una región determinada. En forma general se pueden citar algunas de ellas, que han aflorado en distintos escenarios mundiales como:

El desequilibro económico: Las diferencias sociales, generan inseguridad en quienes disponen de menos oportunidades de acceso a los recursos vitales y aunque se busca una sociedad mundial más homogénea con la globalización, como nuevo orden mundial, la incertidumbre y la inestabilidad social, crean la desigualdad económica, dando origen a conflictos de todo orden, sin olvidar aquellos desastres naturales, que dejan en pésimas condiciones a los damnificados, que, en la mayoría de los casos son parte de la población más vulnerable.

Armas no convencionales, nucleares, químicas y biológicas (NQB): La preocupación por el empleo de armas nucleares, ha persistido en la mente de la humanidad. La disolución de la Unión Soviética, hizo que Rusia perdiera, la influencia y el control sobre sus países satélites. Algunos de ellos, portadores de material para la elaboración de este tipo de armas, aumentando el peligro por la comercialización, en manos de organizaciones transnacionales del crimen organizado y adquiridas por países que pretenden tener un predominio regional o que presentan poca estabilidad en su interior.

Delincuencia organizada: Uno de los desafíos más significativos a la seguridad de los Estados, lo constituye, el crimen organizado. El desarrollo del comercio ilícito, de toda clase de materiales entre diferentes organizaciones internacionales, no legales, caracterizan la forma de actuar de este fenómeno que pone en peligro a las naciones, tanto en la parte social, como en la parte económica.

La estructura de estas organizaciones es amorfa, por lo tanto se hace más difícil contrarrestarlas; ellas, utilizan para lograr sus objetivos, la extorsión, el chantaje, hasta llegar al terrorismo. Se apoyan en las debilidades estructurales de algunos Estados, para incrementar la corrupción.

El tráfico ilícito de estupefacientes, ha sido una de las amenazas motor para otras amenazas, entre ellas la formación de grupos armados. Los ingresos producto de ese comercio ilegal, sirven para

comprar conciencias y desatar la corrupción, tanto en los países productores, como en los consumidores, que afecta considerablemente el deterioro de las regiones y el desplazamiento forzado de poblaciones y por ende, la seguridad de los Estados.

Las crisis orgánicas: Las diferencias sociales, crean situaciones de crisis en las organizaciones, cuando las comunidades no tienen las mismas oportunidades, para ingresar a los recursos económicos, políticos o intelectuales, provocando fraccionamiento en las estructuras de la sociedad, que frecuentemente desatan en disturbios y asonadas, afectando el orden público y desde luego, el orden interno.

Colapsos políticos, económicos y sociales en los países vecinos: Las situaciones que enfrenta un Estado, cuando se le restringe a la población la libertad de opinión y de expresión política, o la intervención del gobierno en la actividad económica, se violan los Derechos Fundamentales a sus habitantes. Sus nacionales buscan generalmente, nuevas oportunidades en los países vecinos, dando origen a masivas y frecuentes migraciones, que afectan los Intereses de los países cercanos, creando desequilibrios económicos y sociales especialmente en las fronteras.

El terrorismo: El conjunto de acciones violentas, generalmente ejecutados por grupos de fanáticos, que infunden miedo por medio del terror, dejando la sensación de inseguridad, además de los daños materiales y psicológicos, influyen en la mente de la sociedad, para conseguir su objetivo, con pretextos políticos o religiosos.

Como quiera que todo acto terrorista, es motivo de conmoción popular, no deja de ser publicado por los medios de comunicación, pero la forma de difundir la noticia, aumenta la incertidumbre y contribuye al objetivo del terrorista: Desestabilizar al Estado, desprestigiar la fuerza y atemorizar la población.

Deterioro del medio ambiente: El descuido de los habitantes y la falta de control de los gobiernos para conservar los bosques, mantener los causes de los ríos y proteger los recursos naturales, la minería informal sumándose los cambios climáticos experimentados por las precipitaciones de lluvias o grandes períodos de sequía, sin

duda, afectan el normal desarrollo del agro, hacen más costosos los productos alimenticios, con perjuicio para las economías domésticas.

Desastres naturales: Los desastres naturales, como terremotos, inundaciones, etc., pueden desestabilizar un país en su economía y en su estructura, creando crisis sociales mucho más peligrosas, cuando los recursos que estaban destinados a la educación o la salud, deben ser desviados para atender situaciones de emergencia, afectando el normal desarrollo del país. Estas amenazas no pueden ser controladas y los daños no pueden ser solucionados únicamente por quienes tienen los problemas internos, exigen la mutua colaboración Internacional.

Otras amenazas, de consecuencias impredecibles, que sin la voluntad de un agresor potencial, ponen en riesgo también la seguridad del Estado, son las epidemias o las calamidades públicas, causantes de grandes daños a la infraestructura del país y a la comunidad en general.

Amenazas Cibernéticas: En un mundo globalizado como en el actual, es preciso señalar, como ataques directos a los sistemas operativos de las computadoras, la interceptación de las comunicaciones, la destrucción o alteración de datos, son aprovechados para: el espionaje a la información secreta, tanto de los Estados como de las empresas, haciendo colapsar los sistemas, con perjuicio directo a la seguridad de los Estados.

Objetivos y estrategias de las amenazas al Estado: Toda amenaza, logra su cometido, cuando enfoca sus esfuerzos para deslegitimar el poder político, como responsable de la integridad y seguridad. Tomar decisiones no siempre populares o emplear el monopolio de la fuerza para reprimir las crisis, causan reacciones desfavorables en la opinión pública, aprovechadas en ocasiones por la oposición o por fuerzas adversas, para desgastar al gobierno, acabar con la unidad nacional y desprestigiar a las Fuerzas Militares.

Las crisis, pueden terminar en un conflicto bélico, por lo tanto, hacen prever el uso de la fuerza para disuadir y neutralizar las controversias, obligando a los gobiernos a emplear recursos políticos, económicos, diplomáticos y militares, con el fin de reducir los riesgos, durante los períodos de tensión.

Normalmente, las amenazas están relacionadas con otros hechos que aumentan las posibilidades de contingencia, si se desconocen las causas que ocasionan los conflictos, se desprecian las capacidades de la amenaza o se ignora el objetivo que pretende y las soluciones que se adoptan no son las más convenientes o son incompletas, repitiéndose el proceso, para continuar conviviendo con el conflicto. La supervivencia de los Estados, depende de una sociedad mundial heterogénea, donde los valores humanos están expuestos a ser sustituidos por conductas de fácil penetración en la población, poniendo en peligro la identidad nacional y la coexistencia pacífica entre los Estados, precisando a mantener una organización ágil y responsable que cobije a todos los sectores de la vida nacional conforme: a la política interna y externa, a la economía oficial y privada, a lo social, público y privado, a lo militar con las fuerzas militares y de policía, sin olvidar la ciencia y la tecnología.

VI. La defensa nacional y la seguridad del Estado: Generalidades

La dicotomía entre **intereses y pretensiones,** originan antagonismos que pueden ocasionar inconformidad, degradando las relaciones y creando circunstancias de hostilidad, que afectan la convivencia pacífica y ponen en riesgo la seguridad del Estado. Por lo tanto, el análisis de la situación, obliga a planear la estrategia que garantizará un sistema de defensa nacional integral, acorde con las amenazas y a las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

De la seguridad del Estado: Naturaleza y Características

La seguridad del Estado, aval de la libre determinación y la libertad de acción, se concibe como una situación protegida que preserva el normal desarrollo de la actividad económica y social, dentro de un marco jurídico garante de la integridad territorial, la independencia y la soberanía. Se fundamenta en la actitud positiva de sus nacionales y de las instituciones, que bajo la dirección del gobierno nacional, preparan la defensa nacional, como parte del patrimonio nacional.

Normalmente, las amenazas están relacionadas con otros hechos que aumentan las posibilidades de contingencia, Si se desconocen las causas que ocasionan los conflictos, se desprecian las capacidades de la amenaza o se ignora el objetivo que pretende y las soluciones que se adoptan, no son las más convenientes o son incompletas, repitiéndose el proceso, para continuar conviviendo con el conflicto.

Existe seguridad en el Estado, cuando prevalece firmemente la estructura de las instituciones, conforme a la Constitución y a las leyes de la República. Se consolida con la legitimidad del gobierno y cuando la justicia permite imprimir un sentimiento de tranquilidad, confianza y de estabilidad interior. Perdura, si se consolida y se mantiene la esperanza de impulsar hacia la prosperidad la actividad económica y social.

¿Qué es entonces la Seguridad del Estado? Es: *"Un estado permanente de responsabilidad institucional, donde se mantienen protegidos los intereses nacionales, de interferencias y perturbaciones substanciales, ante cualquier tipo de agresión interna o externa".*

Con la influencia de la dirección del poder político y la actitud positiva de la nación, se soporta en la defensa nacional.

Para socializar con otras instituciones de igual o similar naturaleza y conocer las posibles amenazas a la seguridad del Estado, es necesario hacer uso de la inteligencia, las relaciones internacionales, la diplomacia y el derecho internacional público. Disciplinas que facilitan desarrollar la situación, para suscribir alianzas, convenios y tratados, sin las cuales no se podría vivir en comunidad, bajo condiciones de igualdad, tranquilidad y fraternidad.

Los compromisos interestatales y de solidaridad con los pueblos que sufren calamidades por desastres naturales, son también obligaciones que exigen al poder político, participación en la seguridad regional y colectiva.

La Defensa Nacional: Naturaleza

La defensa nacional, es un compendio de actividades derivadas de decisiones políticas, dirigidas a evitar los efectos de una agresión que puede poner en peligro los intereses nacionales. Generalmente, el concepto de defensa nacional, ha estado relacionado con el alistamiento y el empleo de las fuerzas militares para disuadir y contrarrestar las amenazas que afectan la integridad territorial y la soberanía nacional.

Proteger sectores como: la industria nacional, la competitividad en el comercio exterior, la infraestructura del Estado, los recursos naturales, la conservación del régimen constitucional, la salvaguardia de los derechos y libertades, el amparo del medio ambiente, entre otros, como el mantenimiento del orden publico interno y la prevención del delito, no son de la acción militar, pero si comprometen a otros sectores de las instituciones del Estado, cuya responsabilidad se proyecta según las características de las amenazas presentes o futuras y se materializa en una estrategia de participación integral. Incluye a los aliados que por los compromisos adquiridos en los distintos tratados y convenios, no son ajenos a las situaciones internacionales.



Mantener un estado de seguridad que facilite el desarrollo nacional y la convivencia pacífica, necesita de un sistema integral de

defensa, derivado de decisiones políticas que aglutinen todas las fuerzas de la nación, con el fin de dar solución a las situaciones adversas. El sistema debe ser tanto preventivo como coercitivo y lo suficientemente disuasivo para evitar los conflictos bélicos o en caso extremo, conducirlos si fuere necesario.

La defensa nacional se define como: "*El Conjunto de medidas que un gobierno adopta permanentemente, frente a las amenazas que atentan contra los intereses nacionales, para mantener la integridad del patrimonio espiritual y material del Estado*." Exige la acción integral de la nación y la dirección del poder político, para el efectivo empleo del poder del Estado, en las situaciones de crisis.

Es integral y dinámica, pero flexible y coyuntural, su conducción y ejecución dependen de la concepción estratégica, diseñada coherentemente, teniendo en cuenta, los recursos disponibles, las capacidades de las amenazas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar. Se fundamenta en una organización estructural de carácter permanente, con dos propósitos: el primero, hace referencia a la preparación y dotación con personal, material y equipo, cuyas funciones y responsabilidades las fija la Constitución Política y son afines a los intereses nacionales para mantener la seguridad del Estado. El segundo, es circunstancial, se refiere a las actividades que bajo responsabilidad del gobierno, se realizan para afrontar las amenazas.

La concepción de la defensa nacional, es de inspiración política, pero es la resultante de la gestión de todas las fuerzas de la nación, planeada y concebida para garantizar el orden y la tranquilidad.

Las consecuencias impredecibles causadas por los desastres naturales, calamidades que sin la voluntad de un agresor potencial, ponen en riesgo la seguridad del Estado, como las epidemias o las catástrofes públicas, causantes de grandes daños a la infraestructura del país y a la comunidad en general, comprometen a todas las fuerzas del país y obligan a preparar y mantener, organizaciones multidisciplinarias como la Defensa Civil o la Cruz Roja, con funciones específicas, subordinadas a una organización temporal y transitoria, habilitada para atender una crisis en particular. Es decir, que no solo las instituciones obligadas a participar en el

enfrentamiento bélico, o en la alteración del orden interno, son responsables de la preparación de la defensa nacional y de mantener la seguridad del Estado, es un compromiso integral con propósito nacional.

Características de la defensa nacional

La acción integral, compromiso de todas las fuerzas de la nación, es la característica principal de la defensa nacional, que gravita en la disuasión. Se cimienta en el poder nacional para atender las pretensiones de fuerzas adversas contra los intereses nacionales y se soporta en una **organización,** cuya estructura es permanente, dotada de: personal, material y equipo, con las responsabilidades que le fija la Constitución Política. Su capacidad de reacción depende del entrenamiento y preparación. Las **actividades** que realiza esa organización las fija la dirección política, acomodada a las exigencias de la situación, de acuerdo al marco estratégico, expresión de la realidad nacional, la defensa nacional, tiene dos condicionantes: Uno, las amenazas contra el patrimonio nacional, obligan a tener presente las pretensiones, es decir, ¿cuáles son sus capacidades, su estrategia y desde el objetivo? Y dos, el poder del Estado, capacidad disponible para afrontar las amenazas. La dicotomía entre las amenazas y los intereses nacionales, toma como base para la defensa nacional, el estudio de las siguientes deliberaciones:

- Los Intereses nacionales y las posibles amenazas.
- Los bienes a proteger y los posibles daños al patrimonio nacional.
- Circunstancias de tiempo, modo y lugar para atender las situaciones de crisis.
- El objetivo del adversario, capacidades, limitaciones y estrategia.
- La disponibilidad del poder del Estado para contrarrestar las amenazas.
- Comportamiento de las alianzas Internacionales, en cada situación.
- Efectos en la región, comportamiento de la población en general.

Principios de la defensa



El diseño de una estrategia para la formulación de la defensa nacional, implica maximizar la eficiencia del poder del Estado, frente a posibles adversarios, observando los siguientes principios básicos:

Sencillez en la concepción: La complejidad de un proyección estratégica de la defensa, implica adoptar una metodología fácil de entender por quienes tienen responsabilidad del planeamiento, que facilite en la ejecución la coordinación y el entendimiento de tares y responsabilidades.

Sorpresa en la ejecución: El equilibrio o la asimetría de fuerzas y de medios, es factible obviarla con el empleo del poder, donde y cuando menos espera el adversario. Evitar la rutina, en la forma de operar, proporciona ventajas y causan confusión al adversario.

Seguridad en la definición: La confianza en la toma de una decisión, imprime carácter en la actuación y permite la libertad de

acción, se refleja en la disminución de las vulnerabilidades y en la confianza de quienes la ejecutan.

Flexibilidad en la maniobra: Como la defensa es coyuntural y no obedece a patrones preestablecidos, porque el tiempo y en el espacio como las intenciones del adversario son cambiantes, por lo tanto, no permite mantener una posición rígida ni esquemas de aplicación estables.

Economía de fuerzas y de esfuerzos: Los recursos no son fáciles de adquirir y preparar, cuando los acontecimientos son inminentes. El análisis de las amenazas, permite proyectar poder necesario para enfrentar los posibles adversarios y proporciona economía de fuerzas y de esfuerzos.

Acción integral: La defensa nacional, no se concibe como el esfuerzo particular de uno de los instrumentos de acción del Estado, es la resultante de la gestión integral de las fuerzas de la nación.

Oportunidad en tiempo y espacio: Las características del espacio, como de tiempo, ya sea de calendario o el atmosférico, no siempre son favorables para la ejecución de la defensa, por lo tanto aprovechar las oportunidades, puede garantizar el éxito.

La disuasión como prevención: Convencer a los adversarios de no actuar en contra de los intereses de la nación, es la mejor presentación de la defensa, pues evita la confrontación y preserva la integridad del Estado.

Relaciones de la defensa nacional con la seguridad del Estado: El acierto en el conocimiento de los peligros, permite definir la prioridad en el empleo del poder nacional, la forma de enfrentar las crisis, estableciendo los deberes a nivel: diplomático, económico y militar, bajo la responsable dirección política. El principal objetivo de la defensa nacional es la seguridad del Estado. Para lograrlo, es necesario entender la realidad nacional y tener un conocimiento claro de la situación en general.

Las relaciones entre la defensa nacional y la seguridad del Estado la determinan los fines por alcanzar y los medios a utilizar. Se soportan a través de las fuerzas económicas, la ciencia, la tecnología, las fuerzas militares, la policía, la capacidad y voluntad del poder

político, la posición geográfica y la extensión territorial. Las alianzas, convenios y compromisos Internacionales son coadyuvantes y considerados como fortalezas del poder del Estado.

Las relaciones de la defensa nacional con la seguridad del Estado, se desarrollan en dos campos de acción: El externo, orientado al mantenimiento de la integridad territorial, la independencia, la conservación de la soberanía, la libertad de acción y la libre determinación. El campo interno, orientado a preservar la unidad nacional**,** la seguridad ciudadana, la legitimidad de las instituciones y el orden interno y constitucional.Las dos situaciones requieren del poder del Estado y la acción coordinada de todas las fuerzas morales y materiales de la nación. El análisis oportuno de la situación permite el planeamiento de la defensa para la seguridad del Estado.

La seguridad del Estado es una condición política, económica, social y militar, que permite, como premisa el bienestar y el desarrollo social. Desde luego, debe ser permanente para mantener la estabilidad y la unidad nacional, en ella se soportan los **intereses nacionales**. La defensa nacional es el **medio** que garantiza y facilita la seguridad del Estado. Estos dos conceptos son complementarios e integrales. Son dos actividades del "Que hacer Nacional".

VII. La geopolítica como factor estratégico de la defensa nacional

El estudio de los factores geográficos en el comportamiento social, como el empleo de los recursos, ha permitido analizar la proyección de los pueblos, hacia la consecución de sus intereses. Históricamente la relación entre estos factores y la actitud política, han comprometido la vida de las naciones y la evolución de los Estados, porque hacen parte de la interpretación de la prospectiva estratégica, método para analizar los problemas que afectan las relaciones internacionales, por lo tanto, no son ajenos a los principios que rigen la geopolítica.

En este siglo, a diferencia de lo ocurrido en los anteriores, las conquistas territoriales no se suceden por invasiones militares. Ahora, la concepción geopolítica se expresa en los conceptos de: La

capacidad económica, la posición y composición territorial, la soberanía, la independencia, las ideologías de las naciones y por organizaciones transnacionales. En el nuevo milenio, no se percibe la hegemonía de una sola potencia, al cobrar un valor mucho más significativo, los campos político, económico y militar.

El dinamismo que demuestra la globalización económica, traspasa las fronteras de los países. Si antes la influencia de los Estados se hacía presente por imposiciones políticamente ideológicas, ahora son empresas transnacionales, grupos industriales y financieros o grupos supra estatales como las ONG y hasta organizaciones deportivas, que intervienen en la libre determinación de los Estados, para someter su independencia.

Estas organizaciones tan fuertes como sus capacidades lo permitan, buscarán limitar el poder y soberanía de los Estados, basándose en la tecnología de la informática y de las comunicaciones para lograr controlar las riquezas e influir en los distintos campos de acción.

El tamaño, la forma, la ubicación geográfica y los recursos, así como el desarrollo científico y tecnológico, sin olvidar las ideologías, son factores geopolíticos que influyen en la organización económica, social y política de los Estados, como en las relaciones internacionales, por lo tanto, de acuerdo a los intereses en juego de cada país, desempeñan un papel significativo en la proyección de la defensa nacional y condicionan la estrategia, para la seguridad y el desarrollo del Estado.

VIII. El Estado como institución de poder

Naturaleza y características del poder

Atender situaciones antagónicas, provocadas por pretensiones externas, amenazas internas, fenómenos naturales, o tal vez por la necesidad de adquirir y suministrar oportunamente los recursos que la nación requiere, para el sustento y bienestar, exige el empleo del poder, soportado en la solvencia *física, económica, social y militar del Estado,* puestos a disposición del gobierno de turno, como promotor y gestor de la actividad institucional, en pro de la sociedad.



El poder es relativo y circunstancial, implica dominio y preponderancia. Su dimensión, se aprecia cuando se compite con otras instituciones de similar naturaleza, por un mismo objetivo. El éxito, depende de la **capacidad** y la **voluntad,** dos fuerzas que animan la naturaleza del poder, y que facilitan el logro de los fines del Estado.

La capacidad*:* Conformada por todos los medios, tanto físicos como psicológicos que el Estado posee, o que potencialmente puede incrementar. Es la base de la fuerza y la habilidad para lograr los objetivos nacionales. Implica disponer de la preparación del personal, del material y del equipo, conforme a las exigencias de la situación.

La capacidad no es asbsoluta, depende de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, como de las intensiones de los posibles adversarios. Tampoco es permanente, cambia según la tecnología, la realidad nacional y las necesidades de la comunidad.

La voluntad: Es la fuerza que pone al servicio de la sociedad, la capacidad del Estado. Si es cierto, que caracteriza el poder político, no se manifiesta como la expresión única de quien lo ejerce, depende también del comportamiento humano, es el compromiso social que anima la actitud del gobernante, para canalizar esfuerzos. Significa que no es individual o exclusiva de la política, se inspira en el bien común, es de carácter general y debe ser fruto de las aspiraciones nacionales, que requiere de la unidad nacional.

El poder de las fuerzas económicas

Las fuerzas económicas, representadas por la economía oficial y privada, están condicionadas por la geografía y la capacitación de una población económicamente productiva, que se apoya en la tecnología, para obtener los mejores beneficios de los recursos, en función del desarrollo y el bienestar general de la nación.

La oportunidad de fomentar el desarrollo, se soporta en la ganadería y determinados cultivos, que dependen de la calidad de los suelos, del clima y de las riquezas de los mares. La industria y el comercio, se hacen fuertes con las fuentes de energía, los medios de transporte y comunicaciones, como la capacidad de carga, tanto terrestre y marítima, como aérea y fluvial.

El desarrollo técnico científico de: La industria, el campo, el comercio y las finanzas, son la *riqueza económica del Estado* y la expresión de **Poder**.

Las fuerza militares generadoras de poder

Las fuerzas armadas, nacen de la sociedad nacional, por lo tanto, son permanentes e igual que los recursos económicos, hacen parte del Estado y no del poder político. Están conformadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. Las primeras, manifiestan la capacidad disuasiva para persuadir las pretensiones de los posibles adversarios y forman el poder militar del Estado. Actúan de acuerdo a las funciones que le fija la Constitución. La segunda, es preventiva y su responsabilidad es la seguridad ciudadana. Las dos hacen parte del monopolio de la fuerza, bajo la dirección del poder político, al servicio del Estado, para la defensa del patrimonio nacional.

Las Fuerzas Militares, son determinantes en las decisiones políticas.El entrenamiento, la experiencia, como las dotaciones el material y equipo, determinan la capacidad militar del país, para la protección de su entorno y frente a otros**.**

Los conflictos, obligan al empleo del poder del Estado en función de la defensa nacional, bien haciendo uso de la **disuasión,** como método de prevención para hacer que los posibles adversarios se abstengan de utilizar sus fuerzas, o ejerciendo la **presión,** desde

cualquiera de los frentes de acción del poder político, según las prioridades de empleo, para influir en las intensiones de los oponentes y hacerles cambiar los planes. El último recurso, es el empleo de la **fuerza,** cuando los anteriores métodos no han sido eficaces. Es el **factor de seguridad y disuasión.**

La seguridad del Estado, es un compromiso permanente de la nación, como garantía del desarrollo integral y de la convivencia pacífica, por lo tanto, es necesario combinar la voluntad nacional, con la solvencia: *física, económica, social, política y militar*, del Estado, bajo la responsabilidad del poder político.

IX. Convenios Internacionales de Defensa

La base fundamental sobre la cual reposa la seguridad hemisférica, está cimentada en la concepción de una defensa integral, que garantice una paz sólida y duradera en el continente. Para enfrentar las amenazas en el siglo XXI, debe fijarse en la mutua colaboración de los Estados, cuyo aporte favorecerá la soberanía de todas las naciones particularmente, sin interferir en la libre determinación de los pueblos, que sin ser ajenos a posibles antagonismos suscitados entre las naciones, por el choque de intereses, perfectamente localizados, necesitan de la intervención interestatal, para evitar los conflictos en la región. Este tipo de acuerdos tienen como fin, mejorar la capacidad de defensa de los Estados asociados para disuadir o eliminar una agresión. La seguridad hemisférica, implica que los Estados compartan una serie de valores e intereses que deseen preservar y proteger de forma colectiva, a favor de la superación de los desafíos a la seguridad que se presenten en la zona.

La defensa hemisférica, presenta inconvenientes cuando una amenaza no es común para los países que integran la región, especialmente si los motivos que la originan, son ocasionados por causas internas, generalmente de índole política, religiosa o económica, ejemplo, el atentado del once de septiembre en los Estados Unidos y los atentados de las Farc, en Colombia. El objetivo del terrorismo y sus consecuencias generalmente son las mismas, pero

las causas que lo ocasionan, son distintas. *El terrorismo es la herramienta del terrorista.*

X. Organización del Estado para la Defensa Nacional Niveles de Responsabilidad

Las diferentes tareas que cumplen las instituciones, aunque pueden considerarse específicas de cada uno de los frentes de acción del Estado, no son independientes. Procurar la estabilidad económica, obtener un alto grado de disuasión ante posibles amenazas, proteger la unidad nacional y el normal desarrollo del país, obliga a mantener una organización que dirija, conduzca y ejecute los trabajos en equipo, reconociendo la importancia de la unión de esfuerzos y de fuerzas, en tal forma, que las decisiones sean concertadas, adecuadas, rápidas, oportunas y cuya responsabilidad sea un compromiso de toda la nación.

La organización de la defensa: Se caracteriza por la acción integral y el esfuerzo conjunto de las instituciones, cuyas bases se soportan en tres niveles fundamentales, que definen las responsabilidades y los roles en cada uno de los niveles.

Niveles de responsabilidad de la organización para la defensa Nacional

El marco de la organización para la defensa lo establece la Constitución Política, se reglamenta en la Ley de Defensa para la Seguridad del Estado y la responsabilidad de supervisión del funcionamiento y desempeño, le corresponde a los organismos de control y vigilancia.

El primer nivel de la organización, el más alto de la acción conjunta, corresponde a la dirección política. El ejecutivo, diseña la estrategia nacional como fórmula de empleo del poder del estado, bajo su responsabilidad, se determina el objetivo de la política y las directrices gubernamentales, a los integrantes del poder nacional, como orientación al desarrollo y solución a los conflictos y desde luego, garantizar la seguridad nacional. Son las bases de la política nacional y orientadoras del “Que Hacer Nacional”.



El segundo nivel a cargo de los campos: político interno y externo, el económico, el social y el militar, como de las relaciones internacionales, son intérpretes de la política nacional y ejercen la conducción política, económica, social y militar, teniendo como propósito los siguiente objetivos: la estabilidad política, la solidez económica, la seguridad social, la integridad física, y la libre determinación, pilares de la estabilidad social, la seguridad y el progreso del Estado.

En el tercer nivel integrado por las dependencias que componen cada uno de los campos de acción, deben planear y ejecutar las tareas impuestas por los responsables de la conducción. Estos objetivos son específicos y sectoriales, pero generalmente con trascendencia nacional.

XI. Planeación de la Defensa Nacional para la Seguridad del Estado

La planeación estratégica, es una disciplina metodológica, que permite analizar cuidadosamente los factores que afectan el desarrollo

de los intereses nacionales y establecer las capacidades del Estado para preservar el orden interno, la integridad territorial y la proyección del Estado hacia el desarrollo. Es un proceso sistemático, que no obedece a patrones preestablecidos, aunque las experiencias del pasado, sirven de base para eliminar errores en la toma de las decisiones. Se origina en el consenso mental de individuos disciplinados, que por una causa común y bajo la decisión responsable del jefe de Estado, esperan prevenir la destrucción, aliviar los daños y disminuir los riesgos, Es su propósito, emplear la capacidad del Estado, a través de la dirección política, la conducción estratégica y la ejecución operativa con el fin de contrarrestar las amenazas. Es un esfuerzo deliberado y conjunto, fruto del análisis de varias alternativas coherentes que con responsabilidad, conducirán a la seguridad del Estado.

Responsabilidad Estratégica de la DEFENSA

Primer Nivel: Planeamiento y Dirección. Elabora el Plan de Acción Nacional

OBJETIVO	NIVEL	RESPONSABLE	ÁMBITO	RECURSOS	PLANEAMIENTO
INTERESES NACIONALES	ESTRATEGIA NACIONAL	PRESIDENTE	NACIONAL E INTERNACIONAL	P0DER NACIONAL	El Desarrollo Y la Seguridad

Segundo Nivel: Planeamiento y Conducción. Elabora los Planes del Frente:

ESTRATEGIA SEGUNDO NIVEL	RESPONSABLE DEL FRENTE	FUERZAS Y RECURSOS DEL FRENTE	EN EL PAÍS Y EN EXTERIOR	INTERESES DEL SECTOR	El asignado al Frente

Tercer Nivel: Planeamiento y Ejecución. Elabora los Planes del Sector

ESTRATEGIA OPERATIVA	RESPONSABLES DEL SECTOR	FUERZAS REGIONALES	FUERZAS DPTALES.	OBJETIVOS PARCIAL	ESPECIFICO

Dirección política para la planeación estratégica: La planeación, se desarrolla con base en la orientación del trabajo, que hace el jefe del Estado, en forma coordinada con quienes tienen la responsabilidad de conseguir los fines propuestos. La guía de la dirección política para el planeamiento estratégico, se fundamentan en:

Determinar el propósito nacional: ¿Cuáles son los intereses comprometidos y de donde provienen las pretensiones de los posibles adversarios, para prevenir la destrucción?

Definir el objetivo de la política*:* La meta o razón de ser de la dirección, implica entender las relaciones entre los diferentes fenómenos, causantes de antagonismos para diseñar el objetivo político, y las tareas que deben cumplir los componentes del poder nacional.

Disponer de una metodologia: Las relaciones entre diferentes autores y los desacuerdos en la toma de una decisión, hacen del ambiente un escenario complejo, que exige del planeamiento definir con prioridad, lo importante de lo que no lo es.

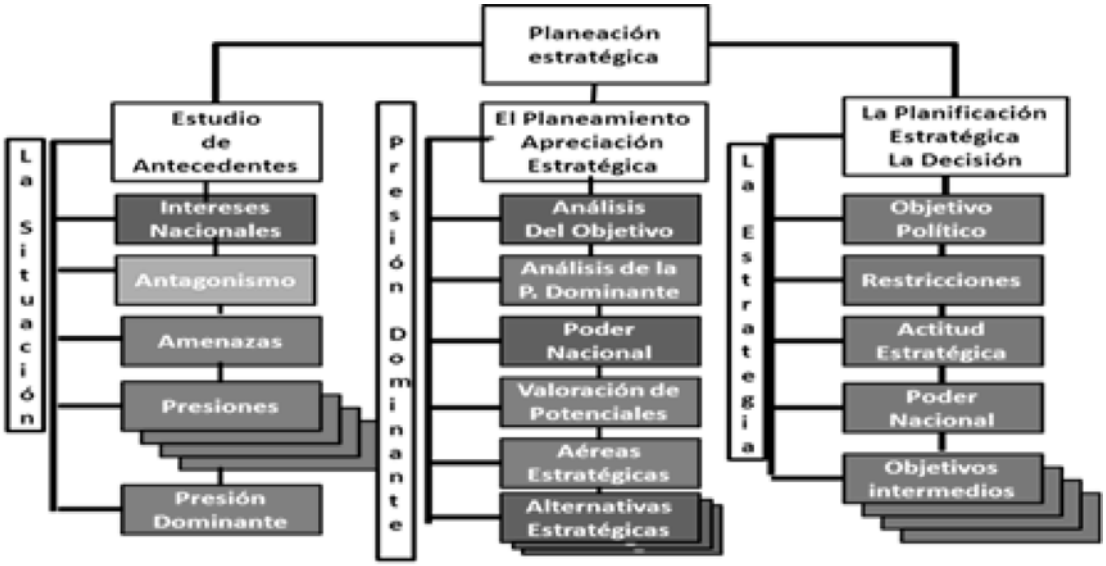
Establecer los niveles de responsabilidad: Aunque los niveles de responsabilidad, están preestablecidos, la prioridad en el empleo del poder nacional, lo determina el gobierno, que debe fijar cuando, como y en qué forma, se ha de utilizar la capacidad del Estado.

Los medios y los limites de tiempo y espacio: Si se trata de prevenir los acontecimientos futuros, los medios, el tiempo y el espacio, son factores condicionantes, que definen cuando, como y donde, debe aplicarsen las capacidades del Estado, observando la economía de fuerzas y de esfuerzos.

Fases de la planeación estratégica: La planeación estratégica, se desarrolla en tres fases complementarias, que determinan un orden lógico, para facilitar la toma de la decisión, emitir las directrices gubernamentales, asignar los recursos, con prioridad para la ejecución de los objetivos y ejercer el control en la ejecución de los planes.

La primera fase, corresponde al **estudio de antecedentes,** concentrada en la investigación y el análisis de las diferentes situaciones que se oponen a la proyección del Estado y desde luego, a los intereses nacionales.

La inteligencia estratégica, en esta fase, lleva el esfuerzo principal. Soportada en el comportamiento de los posibles adversarios, en las tendencias económicas, políticas y sociales del momento, que dan a entender, cuáles son las pretensiones y las capacidades de las amenazas potenciales, así como el comportamiento de las alianzas, en la seguridad del Estado.



El conocimiento del entorno: político, económico, social y militar, de las diferentes fuerzas en los distintos escenarios y el comportamiento de los factores que comprometen, tanto a los intereses propios, como a las pretensiones del adversario, implica estudiar, analizar para establecer todos y cada uno de los problemas que comprometen la seguridad del Estado.

Este análisis de la situación: mundial, continental, regional, vecinal e interna, determina las pretensiones: políticas, económicas, sociales o geográficas de los posibles adversarios y como pueden afectar los intereses nacionales. Dicotomia causante de **antagonismos**, degradando las relaciones entre los oponentes y manifestándose como una **amenaza.** El análisis de la situación, puede presentar varias amenazas, que se constituyen en **presiones**. En tales circunstancias, es prudente analizar y evaluar, cada una de ellas en particular, sin olvidar, la relación que pueda existir entre ellas. La clasificación de las presiones, de acuerdo a los peligros y a los daños, determina cuál es la más significativa, por su capacidad e inminente ocurrencia, es decir, es **presión dominante,** que compromete el poder nacional y amerita la atención permanente del gobierno.

El estudio de antecedentes, debe concluir, con conceptos claros sobre:

- Intereses nacionales comprometidos.
- Antagonismos que como presion, pueden ser amenazas.

- Capacidad de cada amenaza en particular.
- Efectos y posibles consecuencias en la estabilidad nacional.
- Estudio de las presiones y definir la presión dominante.

El análisis de la situación, obliga a mantener enterado al conductor del Estado, sobre los antagonismos que se oponen a los intereses nacionales. Es elaborado en forma permanente por la Secretaria Ejecutiva Permanente, del Concejo Superior de la Defensa. La segunda fase, corresponde a la **metodología** básica del **planeamiento estratégico,** con ella se busca diseñar las alternativas necesarias, para facilitar la toma de una decisión.

La apreciación estratégica, hace parte de la interpretación prospectiva de la situación, como tal, es facilitadora de un raciocinio metodológico, para resolver los problemas que afectan la sociedad en general.

El planeamiento estratégico, comprende todas aquellas acciones cuyo esfuerzo busca la mejor alternativa para la toma de la decisión en función del objetivo político, tiene como punto de partida los intereses nacionales.

Secuencia de la apreciación estratégica



Análisis del objetivo: Al determinar la presión dominante, como resultado del estudio de antecedentes, el conductor político diseña el objetivo, orientador de todas las actividades relacionadas, como base del planeamiento debe ser conocido por todos, para que las recomendaciones estén acordes con los propósitos deseados y con las políticas establecidas. Un buen análisis debe tener como mínimo los siguientes puntos:

- Comprender la razón del objetivo final de la política.
- Determinar las amenazas y los posibles efectos que causan las acciones de los adversarios, como los riesgos que sean convenientes asumir.
- Los recursos necesarios, para desarrollo de las actividades propuestas de personal, material y equipo.
- Límites de tiempo y espacio. Restricciones y limitaciones.
- Posibles objetivos parciales, que deben cumplir las organizaciones subalternas de acuerdo a las capacidades en función del objetivo político.

Análisis de la presión dominante: El comportamiento y la actitud del adversario, es la manifestación de la presión dominante que genera una posible situación de crisis, por lo tanto, el análisis debe determinar las debilidades, oportunidades y fortalezas, como las capacidades y restricciones, de esa potencial amenaza para entender el objetivo.

Análisis del poder propio: capacidades del Estado y del poder nacional, parte del conocimiento de los medios disponibles y la forma de emplearlos en circunstancias especiales, permite la dosificación de los recursos, el tiempo y el espacio. Este conocimiento es vital porque admite entender realmente si el país puede o no, atender las obligaciones que le exige la situación o en su defecto, hacer las gestiones que sean del caso, para conseguir los medios necesarios. La conclusión, debe estar encaminada a determinar las capacidades que el Estado posee, para contrarrestar las amenazas y lograr el objetivo propuesto.

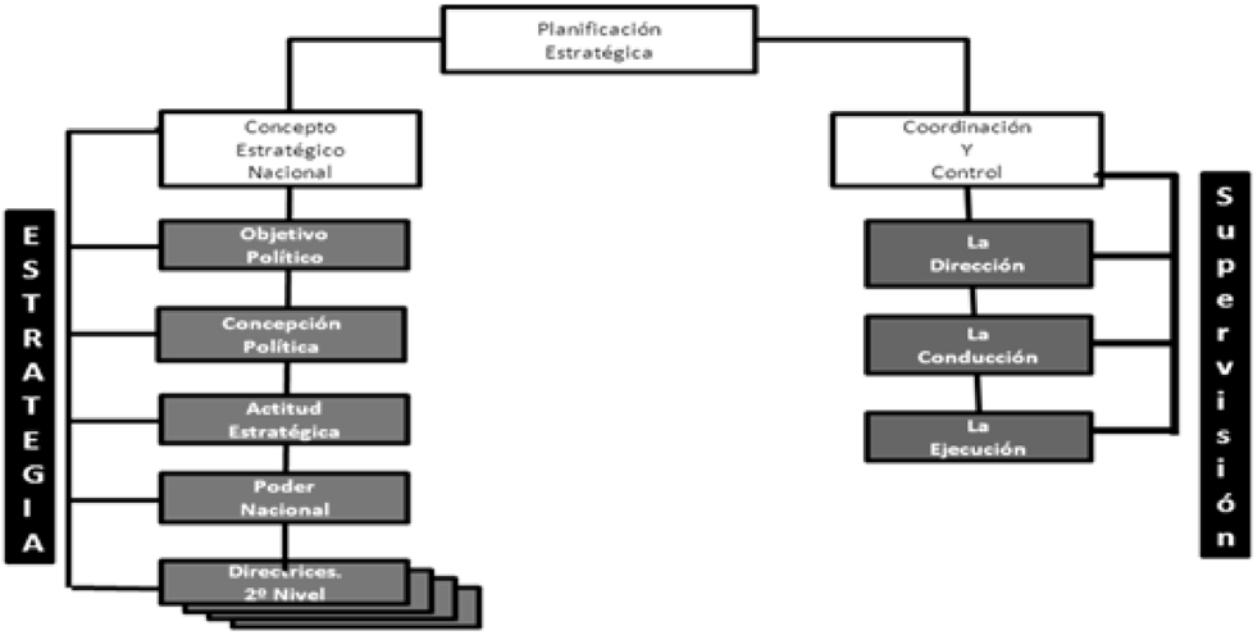
Valoración de potenciales: Los dos adversarios, poseen condiciones como restricciones para lograr sus objetivos, indica que es necesario compararlas para establecer la asimetría y sacar ventaja de ella. Esa valoración, se logra mediante la comparación de: La estructura política, las relaciones internacionales y los aliados, los recursos materiales y humanos, la tecnología, los sistemas de defensa, preparación y entrenamiento, la actitud de las alianzas, como las posibles amenazas de terceros, que los dos pueden enfrentar.

Determinación de áreas estratégicas: Cuando la valoración de potenciales ha sido efectuada con los más rigurosos detalles, facilita la determinación de las áreas donde se debe aplicar el poder necesario para obtener ventaja sobre el adversario. Las áreas estratégicas no se refieren solo a territorio, pueden ser de carácter económico o de recursos, social o personal, de seguridad física, de organización, dirección o administración.

Alternativas estratégicas: Son las posibles soluciones para alcanzar el objetivo, deben cumplir las siguientes características:

- Que sean reales, es decir que se puedan ejecutar.
- Que cumpla con el objetivo propuesto en el tiempo y en el espacio.
- Que sea integral, porque es un compromiso de todas las fuerzas de la Nación.
- Que no dependa ni de factores condicionantes ni determinantes, es decir, no se basen en supuestos.

Determinación de la organización del poder nacional: Acabar con la presión dominante, implica hacer uso de una organización transitoria. La asignación de los objetivos particulares, facilita la distribución de los medios disponibles de acuerdo al propósito nacional.



Toma de la decisión y elaboración de planes

La decisión, debe dar respuesta al cumplimiento del objetivo y ser tan clara, que permita la elaboración de los respectivos planes de acción nacional.

La planificación estratégica

La tercera Fase, centrada en la decisión del conductor político**,** consistente en desarrollar la situación, conforme al planeamiento y la asignación de objetivos para la conducción y la ejecución estratégica, de acuerdo a funciones que cumplen las instituciones. Está compuesta por la decisión, que resume los resultados del planeamiento, plasmados en el concepto estratégico nacional y la coordinación, el control de los planes durante la dirección, la conducción y la ejecución.

XII. Epílogo

El crecimiento de los pueblos, pone en juego algunas particularidades irremplazables, propias de cada uno, como: La posición geográfica, la población y su capacidad humana, la unidad nacional, el fortalecimiento de la democracia, representada en la solidez de los partidos políticos, los recursos estratégicos disponibles,

base de la economía y las fuerzas armadas, como la capacidad disuasiva. Estos mecanismos, son reguladores de las relaciones entre los nacionales y el Estado y de este, con los organismos interestatales, consolidados en los fines del Estado.

En síntesis, los **fines del Estado**, se forjan de acuerdo al sentimiento nacional y se advierten como las funciones cardinales del Estado, enmarcadas por las acciones que deben cumplir los poderes públicos, orientadores de las instituciones, que dirigidas por el poder político, están dispuestas, a emplear su capacidad, para enfrentar las amenazas y alcanzar el desarrollo general, con el planeamiento y la conducción de la defensa nacional, como solución a los diferentes fenómenos, que con voluntad o sin ella, dificultan el logro de los intereses nacionales expresados en: Garantizar los principios, derechos y deberes de los ciudadanos, facilitar la participación de todos en la vida económica, política y cultural, defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica, son los fines que deben cumplir el gobierno y las instituciones como la razón de ser del Estado.

El poder político, como el sujeto responsable de la seguridad del Estado, utiliza los mecanismos políticos, económicos, sociales, militares y las relaciones internacionales, para mantener la armonía de las clases sociales y diseña la estrategia, para superar las crisis haciendo uso de **la defensa nacional para la seguridad del Estado.-**

BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política Colombia.

Martinez Pachon Manuel G, El Poder de la Estrategia. Edittorial Imprenta Comando General Bogotá Colombia 2013.

Olano Valderrama Carlos Alberto, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas,* Segunda edición, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1987.

Baquer Miguel Alfonso, *Estrategia para la Defensa*, Editorial Argos, Madrid. España, 1988.

Martinez Pachon Manuel G, Dirección Estratégica para la Defensa Editorial Imprenta. Comando General Bogotá Colombia 2013.-

República Dominicana

Escuela de Graduados de Altos Estudios Estratégicos



ASPECTOS CONCEPTUALES DE SEGURIDAD Y DEFENSA, DESDE LA PERSPECTIVA DOMINICANA

El abordaje de los temas relativos a la Seguridad y la Defensa como políticas públicas, enfrenta el reto de alcanzar algunos niveles de "homogeneidad" conceptual que permita a los actores estatales y no estatales involucrados un acercamiento a fenómenos como los de seguridad y defensa, cambiantes, complejos y elusivos. Sin embargo, en un contexto internacional como el presente constituye una necesidad imperiosa lograr consensos mínimos en torno a dichos conceptos si queremos fortalecer la seguridad cooperativa y la participación concertada para enfrentar las múltiples amenazas que afectan la región.

Durante el proceso de establecer los insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Desarrollo, el tema de la seguridad y defensa nacional fue enfocado como uno de los asuntos particulares de las relaciones internacionales, partiendo del criterio de que las amenazas a la seguridad de una nación están constituidas por sus potenciales enemigos naturales, o sea, otros estados.

En ese sentido, establecieron que el riesgo de la guerra entre naciones ha sido siempre el principal desafío al sistema de relaciones entre estados. Es además, el principal peligro para todo sistema de seguridad nacional, en el entendido de que estas son procesos destructivos que afectan los recursos físicos y humanos. Es de considerar que todo proceso bélico genera un alto costo para las naciones. Razones por las que se justifica el esfuerzo invertido en la formulación de un derecho internacional, en la constitución de cortes internacionales, asociaciones entre naciones, organismos internacionales que se acogen a principios fundamentales de convivencia y respeto de las soberanías de los estados, así como los acuerdos y alianzas militares. Estos elementos constituyen factores de prevención de los conflictos, y su legitimidad radica en

su eficacia para conservar la paz, a fin de posibilitar el desarrollo y el crecimiento.

La seguridad es la condición para ejercer los derechos que consigna la Constitución y demás leyes adjetivas, y engloba los diversos aspectos de la realidad nacional, por ser un concepto multidimensional. Es una garantía para el desarrollo en la medida que genera condiciones apropiadas para la inversión productiva y la generación de empleo. En consecuencia, 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.

El esquema de seguridad y un sistema articulado de defensa nacional, se complementan ineludiblemente. Mientras la seguridad se percibe como una condición, la defensa se define como un conjunto de acciones y capacidades para garantizar la integridad territorial, la soberanía y la independencia del país.

I. Seguridad y Defensa

La Seguridad

La seguridad ya no puede plantearse en términos exclusivamente nacionales, sino desde una óptica regional e internacional. Muchas de las manifestaciones violentas que apreciamos en el mundo contemporáneo no respetan fronteras ni identidades nacionales, por lo que han de ser combatidos a partir de la cooperación entre estados o mediante la creación de organismos regionales o internacionales. No hay una taxonomía única, sino un conjunto de clasificaciones que buscan comprender el problema.

Una de las clasificaciones, bastante generalizada es pensar en un concepto restringido y uno ampliado de la seguridad. El c*oncepto restringido* se centra en los problemas estratégicos internacionales de carácter político-militar, que limita la agenda a la integridad territorial y la soberanía política y que se sostiene sobre el armamentismo, las doctrinas de confrontación y sobre percepción de las amenazas territoriales en su sentido más amplio. *El concepto ampliado* está centrado en las condiciones políticas, económicas,

sociales, culturales y ambientales necesarias para garantizar el bienestar de las personas y la sociedad. El Informe de Desarrollo Humano de 1994 realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) fue certero en identificar las *"Nuevas Dimensiones de la Seguridad Humana"*. Lo hace en un momento de cambios paradigmáticos en el sistema internacional, de rupturas de modelos de desarrollo, de incursión de nuevos actores con una multiplicidad de motivaciones (políticas, ideológicas, religiosas, económicas, sociales, tecnológicas y culturales) a nivel nacional, regional e internacional, (Villanueva, 2000) y de la irrupción a gran escala de amenazas no tradicionales a la seguridad global.

Desde el punto de vista hemisférico, la Declaración de Bridgetown emitida por la XXXII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Barbados en junio 2002, recoge la centralidad de la seguridad humana como eje articulador de las acciones que en materia de seguridad deberán encaminar los países de la región. Esta Declaración reconoce que la seguridad por la naturaleza diversa de la naciones latinoamericanas y caribeñas es multidimensional y no única ni unitaria; trasciende el ámbito de lo estrictamente militar para proyectarse también en aspectos políticos, económicos y sociales como la seguridad humana, la salud pública, el combate a la pobreza extrema, la desigualdad, el crimen transnacional organizado y la preservación del entorno ecológico. minar de Declaración de la Conferencia Especial sobre Seguridad. Versión del 24 de marzo 2003).

En tanto multidimensional la seguridad humana demanda de un conjunto viable y coherente de respuestas, de prioridades para la acción, que sólo podrían tener efectividad si son asumidas multilateralmente. Es en los espacios multilaterales donde se construyen políticas efectivamente cooperativas. La confianza posibilita paso a paso establecer metas que puedan ser alcanzadas conjuntamente. Sin multilateralismo prima la fuerza, se reducen las oportunidades de cooperación y aumentan los costos en seguridad humana y en violación a los derechos humanos.

Intentando profundizar en la concertación y la cooperación hacia el enfrentamiento de las amenazas transnacionales aparece el concepto de seguridad cooperativa vinculada al concepto de

seguridad integral y que enfatiza el alcance multidimensional de la seguridad, no favorece las acciones militares y fomenta el multilateralismo como respuesta a las amenazas. (Pared, 2006).

En la República Dominicana no se ha asumido un concepto de seguridad en el marco de la legislación nacional, por no existir una ley de seguridad y defensa, pero las Fuerzas Armadas definen la Seguridad Nacional como *"función intrínseca del Estado, que busca proteger su gente, territorio o instituciones contra cualquier peligro interno o externo"* (Manual de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas, 2007).

La Defensa

La defensa está tipificada como la acción de defenderse y está ligada a conceptos tales como resistencia, amparo y protección. Está ligada a todos los sectores de la actividad nacional, configurando un sistema orientado a fortalecer e instrumentalizar el llamado poder nacional, conformando así una estrategia general. (Soto, 1998).

La idea de la defensa involucra los siguientes aspectos: en primer lugar la existencia y definición de una sociedad, objeto de la defensa. Luego debe existir la presencia o la eventualidad de una amenaza o una intención hostil en contra de la sociedad antes definida. A continuación tiene que haber la voluntad de hacer frente al peligro y rebatir los ataques que se dirijan hacia el grupo social y finalmente que los poderes públicos traduzca esa voluntad en una política de defensa.

Así las cosas, más que un campo de acción estrictamente militar, la defensa es un bien público. La misma puede ser considerada como uno de los bienes y servicios públicos demandados por los individuos. Es un bien público, porque su producción y consumo se realiza de forma conjunta por toda la sociedad (Cosido, 1999). Es además un bien indivisible cuyos beneficios son compartidos entre toda la comunidad, sin importar si

las personas desean o no consumirlos; característica que no tienen los bienes privados[1].

La defensa es un esfuerzo conjunto basado en la coordinación intersectorial, que el mando nacional implementa para la consecución de la seguridad nacional, por lo tanto es una responsabilidad ineludible e irrenunciable del Estado. Esta voluntad estatal se expresa en criterios y lineamientos generales con los que el Estado organiza la defensa nacional.

La Constitución de la República Dominicana, en el apartado sobre los deberes fundamentales, en lo concerniente a la defensa indica que cada ciudadano debe *"prestar los servicios civiles y militares que la Patria requiera para su defensa y conservación,... y... abstenerse de realizar todo acto perjudicial a la estabilidad, independencia o soberanía de la República Dominicana"* (art. 75).

Al igual que la seguridad, el concepto de defensa no se encuentra identificado en la legislación nacional, por las razones expuestas precedentemente, sin embargo las Fuerzas Armadas definen la Defensa Nacional como "la acción para mantener los objetivos de seguridad, cuya primera responsabilidad recae sobre el poder militar." (Op. Cit. 2007).

La defensa es un bien público, materializado por el Estado dominicano a través del Ministerio de las Fuerzas Armadas, en decisiones, acciones y estrategias que están orientadas a asegurar principalmente su soberanía e integridad territorial y mantener su independencia política. Su propósito es alcanzar la condición de seguridad necesaria para que el país pueda lograr el desarrollo de sus objetivos nacionales, libre de cualquier interferencia.

---

1 Al respecto consultar el mimeo del General Henry Medina, Director de la Escuela Superior de Guerra de Colombia intitulado **Seguridad y Desarrollo: síntesis de una Dialéctica**.

II. Órganos responsables de la planificación y conducción de la Defensa

El Ministerio de las Fuerzas Armadas, nombre que recibe el Ministerio de Defensa, es parte de la estructura administrativa del Poder Ejecutivo y depende para todos los fines de las atribuciones que la constitución otorga al Presidente de la República en su calidad de autoridad suprema de las Fuerzas Armadas. Como dependencia del Poder Ejecutivo, forma parte del Consejo de Ministros, que es el órgano de coordinación de los asuntos generales de gobierno con la finalidad de organizar y agilizar el despacho de los aspectos de la administración pública en beneficio de los intereses generales de la nación y al servicio de la ciudadanía. (Constitución de la República Dominicana, 2010, art. 137).

Política de Seguridad y Defensa

La Política de Seguridad y Defensa de la República Dominicana fue dictada por el Poder Ejecutivo, a través de la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional, en virtud al Decreto No. 189-07, de fecha 3 de abril de 2007, con el fin de *"Garantizar la defensa y la seguridad de los ciudadanos de la República Dominicana y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacional".*

La Directiva en sintonía con las corrientes doctrinarias en la que el tema de seguridad y defensa no es exclusivo de los militares, establece la directriz en el sentido de *"La participación activa de la sociedad civil en el debate de las grandes cuestiones de política de seguridad y defensa, así como la participación de las Fuerzas Armadas en los planes de desarrollo nacional".*

En su artículo 3 establece los parámetros para el desarrollo de la política de seguridad y defensa del país, en base a la:

> *...aprobación de una Ley de Seguridad y Defensa Nacional. Esta ley redefinirá las misiones y objetivos de las Fuerzas Armadas y organismos de seguridad pública, así como la inclusión de nuevas figuras como el Consejero de Seguridad Nacional. Asimismo establecerá las bases para la*

> *movilización nacional y delimitara las zonas de seguridad dentro de nuestro territorio que son fundamentales para la preservación de la integridad territorial, destacando el carácter preventivo de nuestra doctrina.*

Aún queda pendiente la aprobación de la Ley de Seguridad y Defensa Nacional, así como el establecimiento del Consejero de Seguridad Nacional. Sin embargo, en la Constitución del 26 de enero de 2010 se crea la figura del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, pendiente de ser reglamentado y puesto en funcionamiento por el Poder Ejecutivo, como ordena el texto constitucional.

La modificación de la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas, es otro de los parámetros establecidos en el artículo 3, el cual persigue "*redefinir las misiones, funciones y organización de las instituciones que la conforman y reestructurar las atribuciones del Estado Mayor General en el marco de las operaciones conjuntas"*. La misma se encuentra pendiente de aprobación en el Congreso Nacional.

En adición a la necesidad de desarrollar una doctrina de acción conjunta, la mencionada Directiva propugna por el establecimiento de sistemas más integrados de inteligencia y el desarrollo de mecanismos de coordinación inter- institucionales en las áreas donde las Fuerzas Armadas estarían en condiciones de colaborar, especialmente en situaciones de emergencia y crisis nacionales, tal como lo establece el artículo 252, numeral 2, de la Constitución de la República. Cuando se producen esas situaciones, constituyen las mejores oportunidades para construir relaciones armónicas con los diversos sectores de la sociedad.

El Estado dominicano sustenta su Política de Seguridad y Defensa en su vocación histórica de apego al Derecho Internacional, a su Constitución Política y al Estado de Derecho, garantizando un nivel de seguridad que propicie el desarrollo nacional sin obstáculos, que podemos señalarlos como principios e identificarlos de la siguiente manera: el Estado dominicano ha definido y continuará definiendo sus límites fronterizos de acuerdo al Tratado Fronterizo de 1929 y su Protocolo de Revisión de 1936; tiene la responsabilidad de proteger a su población, mantener su soberanía nacional, integridad territorial e independencia política de la

Nación, y defender sus intereses y objetivos nacionales. Propiciar el fortalecimiento de los procesos de integración con Centroamérica y fomenta iniciativas de seguridad cooperativa, adoptando una postura esencialmente de defensa. Aplicar por su vocación pacífica y en cumplimiento del Derecho Internacional los medios políticos, diplomáticos y jurídicos para la solución de los conflictos que se produzcan en el ámbito internacional. Mantener una capacidad militar para salvaguardar sus intereses y objetivos nacionales, y sus compromisos con la paz y seguridad internacionales.

Planificación de la Defensa Nacional

La elaboración, ejecución y ejercitación de planes para la seguridad y defensa nacional, son actividades asignadas a las Fuerzas Armadas dominicanas, a fin de que puedan cumplir con las misiones constitucionales que tienen encomendadas y sirvan de base para dar respuestas a las diversas contingencias que puedan presentarse, contribuyendo con su accionar a la consecución de los objetivos nacionales.

Conducción de la Defensa Nacional

La Presidencia de la República es la institución superior de la defensa; al mismo tiempo funciona como la Autoridad Suprema de las Fuerzas Armadas, con mando directo sobre las mismas ejercido en forma directa o a través del Ministro de las Fuerzas Armadas. El Congreso Nacional, por sus facultades legislativas en materia de defensa nacional, es otra de las instituciones superiores, al igual que el Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

Conducción político-estratégica

El Presidente de la República, en su calidad de Jefe de Estado y Autoridad Suprema de las Fuerzas Armadas, le compete dirigir todos los aspectos relacionados con la defensa del país, traducidos en la política y conducción de la misma. La línea de mando que viene desde la Autoridad Suprema de las Fuerzas Armadas, el Ministro de las Fuerzas Armadas, hasta los Jefes de Estado Mayor de las Instituciones Militares, constituye la cadena de mando que hace posible el funcionamiento efectivo de la institución militar.

Presidencia de la República

La Constitución de la República establece que la titularidad del Poder Ejecutivo la ejerce, en representación del pueblo, el Presidente y, en su defecto, el Vicepresidente de la República. El texto constitucional en su artículo 128, le confiere ser *"la autoridad suprema de las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional y los demás cuerpos de seguridad del Estado"*.

En relación con la defensa, sus órdenes deberán ser acatadas y ejecutadas con apego a la Constitución de la República y a los principios de legalidad, disciplina y profesionalismo militar. El texto constitucional lo faculta para disponer lo concerniente a las Fuerzas Armadas, incluyendo mandarlas por sí mismo o por conducto del Ministro de las Fuerzas Armadas. Él es quien debe fijar el contingente de las mismas y cuando amerite, disponer de ellas para fines del servicio público. Cuando la nación se vea amenazada, en caso de un ataque armado actual o inminente por otra nación, es su responsabilidad tomar las medidas necesarias para proveer y garantizar la legítima defensa, debiendo informar al Congreso Nacional sobre tales disposiciones para que éste declare el Estado de Defensa.

Congreso Nacional

De conformidad con la Constitución de la República, el Congreso Nacional tiene varias atribuciones importantes en el área de defensa nacional, como por ejemplo son atribuciones del Senado, la autorización de tropas extranjeras en ejercicios militares en el territorio nacional, si lo solicitare el Presidente de la República o no existiera convenio que lo permita. En sentido opuesto, es quien aprueba o desaprueba el envío al extranjero de tropas en misiones de paz, autorizadas por los organismos competentes, fijando las condiciones y duración de las mismas.

Por otra parte, nuestra Ley Fundamental estipula que el Congreso Nacional, es quien autoriza al Presidente de la República declarar los estados de excepción. Cuando este se encuentre en receso legislativo, la Carta Magna faculta al Primer Mandatario a declararlo, debiendo comunicarlo al Poder Legislativo. Además, el

Congreso Nacional vota anualmente la Ley de Presupuesto General del Estado, debiendo velar por la conservación y fructificación de los bienes nacionales en beneficio de la sociedad y tiene la facultad de aprobar o rechazar la enajenación de los bienes de dominio privado de la Nación.

También es responsabilidad del Congreso, supervisar las políticas públicas a ser implementadas por todas las instituciones del gobierno, incluyendo el establecimiento de las normas relativas a la migración y el régimen de extranjería, así como la aprobación o desaprobación de los tratados y convenios internacionales que suscriba el Poder Ejecutivo.

Ministerio de las Fuerzas Armadas

Las Fuerzas Armadas como instrumento fundamental del Estado que actúa en la esfera del sustento de la seguridad y defensa nacional, son el conjunto de hombres, mujeres y medios estructurados y organizados en Fuerza Terrestre, el Ejército Nacional; Fuerza Naval, la Marina de Guerra; y la Fuerza Aérea Dominicana, para desarrollar acciones ofensivas, defensivas y disuasivas, siendo capaces de ser utilizados por el Estado dominicano en la defensa de su soberanía frente a las amenazas externas, para mantener la ley en el interior del territorio, así como para proteger a la población durante contingencias extremas que requieren de todos los esfuerzos nacionales. Representan conjuntamente con otros organismos de seguridad pública y policial, el monopolio legal de la fuerza que tiene el Estado, compartiendo con ellos la asesoría al poder político, no sólo en los manejos de las crisis, sino en la prevención temprana de las mismas. (INSUDE, 2011).

Además de las instituciones militares, el Ministerio de las Fuerzas Armadas consta del Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas; tres vice ministerios, uno por cada institución militar; el Estado Mayor Conjunto del Ministro de las Fuerzas Armadas; los Comandos Regionales Conjunto; los Cuerpos Especializados de Defensa para la Seguridad Nacional y demás Direcciones Generales.

Consejo de Seguridad y Defensa Nacional

El Consejo de Seguridad y Defensa Nacional es un órgano consultivo que asesora al Presidente de la República en la formulación de las políticas y estrategias en esta materia y en cualquier asunto que el Poder Ejecutivo someta a su consideración. En consecuencia, es el Poder Ejecutivo quien reglamentará su composición y funcionamiento.

Conducción militar

La conducción militar requiere un análisis de las misiones, capacidades y medios disponibles para diseñar el despliegue de las fuerzas, la distribución de recursos entre las mismas, la planificación y ejecución presupuestaria, y las políticas de recursos humanos, educación y capacitación que sean necesarias para la ejecución de la Política de Defensa.

Misiones de las Fuerzas Armadas

Conforme a la Constitución de la República, las Fuerzas Armadas tienen a su cargo la defensa de la Nación, con las siguientes misiones, sin perjuicio de lo dispuesto en su Artículo 260, sobre Objetivos de Alta Prioridad Nacional en el cumplimiento de las mismas:

a. Defender la independencia, la soberanía de la Nación, la integridad territorial de sus espacios geográficos, la Constitución, sus leyes y las Instituciones de la República.
b. Intervenir cuando lo disponga el Presidente de la República, en programas destinados a promover el desarrollo social y económico del país, mitigar situaciones de desastres y calamidad pública.
c. Concurrir en auxilio de la Policía Nacional para mantener o restablecer el orden público en casos excepcionales y ser parte de la Policía Militar Electoral en las elecciones nacionales bajo el control de la Junta Central Electoral.

d. Asumir de manera integral y constante, el precepto Constitucional de declarar como supremo y permanente el interés nacional de la seguridad fronteriza, por tanto, es una prioridad de sus Instituciones Militares, Cuerpos Especializados, Comandos Conjuntos y demás dependencias, la elaboración y ejecución de planes, proyectos y programas destinados a que sus recursos humanos y materiales sean empleados en dicha Zona, a los fines de contribuir con la voluntad nacional expresada en nuestro texto constitucional.

e. Custodiar, supervisar y controlar todas las armas, pertrechos militares, municiones, explosivos, sustancias químicas y material de guerra que ingresen al país o que sean producidos por la industria nacional, así como todo material que pueda ser utilizado en la fabricación de armas químicas y nucleares, con las restricciones establecidas en la ley.

f. Inspeccionar las entidades públicas y privadas, exceptuando la Policía Nacional y sus dependencias, cuya misión implique el uso de armas, pertrechos militares, sustancias químicas y nucleares, para el cumplimiento de sus funciones o de aquellas entidades que realizan legalmente actividades de seguridad privada que sean autorizadas al uso de armas de fuego y otros materiales relacionados.

Organización Ministerio de Defensa

El Estado Mayor General de las Fuerzas Armadas, es el órgano de consulta para todos aquellos asuntos fundamentales relacionado con la funcionalidad, empleo y equipamiento de las instituciones militares. Está compuesto por: El Ministro de las Fuerzas Armadas, quien lo presidirá; los tres Viceministros (Ejército Nacional, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Dominicana); Jefe de Estado Mayor General; los tres Jefes de Estado Mayor de las Instituciones Militares (Ejército Nacional, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Dominicana); el Inspector General y el Director General del Cuerpo Jurídico, como Secretario.

Los Viceministros por el Ejército Nacional, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea Dominicana, fungen como asesores del Ministro de las Fuerzas Armadas en todos los asuntos relacionados con las instituciones a las que representan.

El Inspector General es responsable del cumplimiento de los asuntos concernientes a las prescripciones establecidas en las leyes que atañen a las Instituciones Militares y demás dependencias del Ministerio, reglamentos, órdenes y circulares, a fin de mantener informado al Ministro de las Fuerzas Armadas. Sus responsabilidades abarcan también, la coordinación, supervisión y evaluación de los niveles de funcionamiento, organización y disciplina dentro de los cuerpos castrenses.

Los Jefes de Estado Mayor de **las Instituciones Militares**, Ejército Nacional, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Dominicana, tienen el mando orgánico de cada una de sus fuerzas y son responsables de la preparación integral de éstas.

El Estado Mayor Conjunto es el órgano de planificación del Ministerio de las Fuerzas Armadas y depende directamente del Ministro. Está compuesto de la forma siguiente:

a. **J-1**, Director de Personal del Estado Mayor Conjunto.
b. **J-2**, Director de Inteligencia del Estado Mayor Conjunto.
c. **J-3**, Director de Operaciones del Estado Mayor Conjunto.
d. **J-4**, Director de Logística del Estado Mayor Conjunto.
e. **J-5**, Director de Asuntos Civiles del Estado Mayor Conjunto.
f. **J-6**, Director de Comunicaciones del Estado Mayor Conjunto.

Los Comandos Conjuntos Regionales son organismos creados como dependencias directas del Ministerio de las Fuerzas Armadas, para la planificación y ejecución de las operaciones conjuntas emanadas de los planes de operaciones para contingencias, emergencias o crisis y en los niveles de supervisión, coordinación y control regional geográfico o funcional de la actividad militar.

En las Fuerzas Armadas existen los siguientes Comandos Conjuntos Regionales: Metropolitano, del Este, del Sur y del Norte.

Los Cuerpos de Defensa para la Seguridad Nacional son unidades operativas especializadas, conformadas por miembros escogidos de las Instituciones Militares, con el objeto de proporcionar seguridad y protección a determinadas áreas estratégicas que son vitales para la garantía de los intereses nacionales de seguridad. Su creación y funcionamiento se fundamentan en el artículo 261 de la Constitución de la República. Los Cuerpos de Defensa para la Seguridad Nacional son los siguientes: Cuerpo Especializado de Seguridad Aeroportuaria y de la Aviación Civil (CESAC); Cuerpo Especializado de Seguridad Portuaria (CESEP); Cuerpo Especializado de Control de Combustible (CECCOM); Cuerpo Especializado de Seguridad Fronteriza Terrestre (CESFRONT); Cuerpo Especializado para la Seguridad del Metro de Santo Domingo (CESMET); Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada (SVSP) y Servicio Nacional de Protección Ambiental (SENPA).

III. Concepto de Seguridad Exterior e Interior

Sin dudas que los conceptos de seguridad y defensa hasta ahora analizados vinculan de manera particular a las amenazas transnacionales, globales y regionales con profundo impacto en las sociedades y territorios nacionales. En su concepción restringida, la propia definición de la Defensa Nacional lleva implícita su vínculo con el exterior a través de uno de los componentes del poder con que cuenta el estado para cumplir sus objetivos nacionales, el diplomático. En este sentido, como señala Pared Pérez:

> En la República Dominicana la estrategia Nacional de Seguridad del Estado concibe la necesidad de aumentar su capacidad para realizar controles fronterizos terrestres, así como espacios marítimos y aéreos para neutralizar amenazas y disminuir riesgos a la seguridad, tales como contrabando, narcotráfico, terrorismo, tráfico ilegal de personas y otras actividades delictivas propias del crimen organizado.

El concepto de seguridad interior ha sufrido una evolución más significativa. El auge de la delincuencia organizada y el crimen transnacional unido a actos vandálicos de delincuencia común, y al esfuerzo de separar la seguridad ciudadana o de cercanía con la población de la seguridad nacional, ha devenido en un concepto de seguridad interior con linderos más definidos, a pesar del debate que genera en algunos países el uso de las fuerzas de defensa o fuerzas militares para funciones de policías.

IV. Mecanismos de Coordinación Interinstitucional

De acuerdo a la Ley No. 147-02, que traza la política de gestión de riesgo en la República Dominicana, las Fuerzas Armadas integran, junto con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, el **Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres,** que tiene como objetivo fundamental orientar, dirigir, planificar y coordinar el Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres.

El Ministerio de las Fuerzas Armadas, a través de la Dirección General de Apoyo al Desarrollo de la Comunidad Fronteriza apoya la actividad productiva y el desarrollo económico, social y cultural de la zona de la frontera terrestre, en el entendido de que en ésta convergen aspectos históricos y de identidad nacional.

La Ley 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales establece en su artículo 4: *"Se declara de interés nacional la conservación, protección, restauración y uso sostenible de los recursos naturales, el medio ambiente y los bienes que conforman el patrimonio natural y cultural".* Las acciones del Estado se concretan en protección de las vedas con patrullajes en los bancos de pesca, el control de incendios forestales, campañas de reforestación, protección de reservas naturales marinas y, en general, la protección de la flora y la fauna.

La seguridad ambiental es un componente esencial de la seguridad humana. En este sentido, los Ministerios de Medio Ambiente y Recursos Naturales y de las Fuerzas Armadas, así como

otras instituciones nacionales e internacionales, mantienen acciones coordinadas para la conservación de los recursos naturales.

La delimitación de las áreas protegidas constituye un eje fundamental del ordenamiento territorial, por la referencia a la normativa jurídica y a la incorporación de sistemas de vigilancia, en particular de bosques y áreas protegidas, estableciéndose el vínculo con el concepto de soberanía ambiental.

La participación de las Fuerzas Armadas en la seguridad interior es de carácter excepcional, cuando la Policía es rebasada por la fuerza de las organizaciones delictivas y debe ser en todos los casos regulada por el poder político mediante los instrumentos legales correspondientes.

La relación de la defensa con otras políticas de desarrollo se sustenta en tres aspectos centrales: a) la dimensión cuantitativa y cualitativa, y la cobertura nacional de las Fuerzas Armadas, b) las misiones de cooperación de las Fuerzas Armadas consignadas en el artículo 252, numeral 2, de la Constitución de la República y c) las limitaciones de las instituciones del Estado para satisfacer las necesidades de la población en todos los ámbitos geográficos del país. La cooperación que el Ministerio de las Fuerzas Armadas proporciona a otras instituciones del Estado son las siguientes:

a. Ministerio de Interior y Policía: Coopera en el combate al narcotráfico, delincuencia común, terrorismo, crimen organizado y tráfico de armas y personas.

b. Ministerio de Educación: Coopera en campañas de alfabetización, educación, distribución de textos escolares y mobiliario, seguridad de instalaciones educativas y otras.

c. Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales: Coopera en el control de áreas protegidas, corte ilegal de madera, protección de la fauna, combate de incendios forestales y reforestación.

d. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones: Coopera en la seguridad vial y de las infraestructuras.

e. Ministerio de Salud Pública: Coopera en campañas de vacunación, erradicación de vectores, saneamiento ambiental,

concienciación, apoyo a instituciones humanitarias, formación y capacitación de personal médico y paramédico, y seguridad y apoyo a hospitales.

f. Junta Central Electoral: Coopera en la custodia, transporte y vigilancia de los materiales electorales y demás aspectos de la seguridad del proceso de elecciones generales.

g. Ministerio de Deportes: con la implementación de los Juegos deportivos militares, donde participan los principales atletas del país.

h. Ministerio de Industria y Comercio: a través del Cuerpo especializado de Control de Combustible.

i. Otras instituciones: Coopera, a petición de los Ayuntamientos, en tareas encaminadas a beneficiar a las comunidades; brinda protección a las infraestructuras de las oficinas del Estado, pero este apoyo no va en detrimento de las funciones de defensa y constituye una de las mejores oportunidades para construir una relación armónica e integral con los diversos sectores de la sociedad, ya que las Fuerzas Armadas son, por esencia, una institución nacional que contribuye a la cohesión social, identificándose con todos los sectores de la sociedad.

V. Acuerdos e Instrumentos Internacionales en Materia de Defensa Nacional

La Política Exterior es la proyección externa de los objetivos políticos del Estado y se encuentra condicionada por la concurrencia de intereses nacionales de muchos Estados en el ámbito externo. La seguridad se constituye en la garantía de supervivencia del Estado; la independencia está íntimamente ligada al concepto de libertad y a la proyección histórica de la nación; y el bien común es el resultado del desarrollo económico sostenible. Entre los elementos permanentes de nuestra Política Exterior, se incluyen principios que han formado y forman parte de la República en su Título I, Capítulo VI, Sección I, artículo 26, numeral 4, en donde establece que:

> En igualdad de condiciones con otros Estados, la República Dominicana acepta un ordenamiento jurídico internacional que garantice el respeto de los derechos fundamentales, la paz, la justicia, y el desarrollo político, social, económico y cultural de las naciones. Se compromete a actuar en el plano internacional, regional y nacional de modo compatible con los intereses nacionales, la convivencia pacífica entre los pueblos y los deberes de solidaridad con todas las naciones.

La República Dominicana ha venido suscribiendo convenios y acuerdos internacionales a nivel global, regional y bilateral en materia de seguridad y defensa, con el propósito de sostener la estructura jurídica e institucional que facilite la acción preventiva y que sancione la violación a aquellas normas de convivencia, soberanía y buen gobierno, bases del sistema democrático.

Estos acuerdos expresan la voluntad soberana y la responsabilidad internacional del estado dominicano y su compromiso con la acción multilateral para enfrentar los riesgos y amenazas a la seguridad nacional, ciudadana y la defensa colectiva.

Los cuadros siguientes reflejan parte de los convenios internacionales en materia de seguridad y defensa firmados por la República Dominicana.

Cuadro No. 1

En materia de seguridad regional	
La Declaración sobre Seguridad en las Américas del 2003	Se basa en el concepto multidimensional de la seguridad, y en el principio de que el fundamento y el propósito de la seguridad es la protección de los seres humanos.
Pacto de Bogotá	Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, suscrito el 30 de abril de 1948.
Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), Protocolo de Reformas al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) 1975.	
Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados 1997.	
Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales 1999.	
Declaración de Brasilia	Reunión Regional Preparatoria de la Conferencia de 2001 de las Naciones Unidas sobre el Comercio Ilícito de Armas Pequeñas y Armas Ligeras en todos sus aspectos 2000.
Declaración de los Presidentes de Centroamérica, República Dominicana y el Representante del Primer Ministro de Belice	Sobre la no participación en la adquisición de armamentos estratégicos de alta tecnología, destrucción masiva y altos costos, 1997.
Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción.	
Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.	
Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe (Tratado de Tlatelolco)	
Convención de Palermo:	Convención de la Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.
Convención de Ottawa	Convención sobre la Prohibición del Empleo, Almacenamiento, Producción y Transferencia de Minas Antipersonal y sobre su Destrucción
Convención Interamericana contra el Terrorismo.	

Fuente: elaboración propia

Cuadro No. 2

Convenciones sobre Seguridad del personal asociado de las Naciones Unidas	
Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.	Febrero 13,1946
Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de los Organismos Especializados.	Noviembre 21, 1947
Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.	Diciembre 9, 1994
Convención de las Naciones Unidas sobre las Inmunidades Jurisdiccionales de los Estados y de sus Bienes.	Diciembre 2, 2004
Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y Personal Asociado.	Diciembre 8, 2005

Fuente: elaboración propia

Cuadro No. 3

Convenios, convenciones y protocolos globales relacionados con la represión del terrorismo, sancionados hasta comienzos de 2008		
Convenio de Tokio	Sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves.	Firma: Tokio, 14 de septiembre de 1963. Entrada en vigencia: 4 de diciembre de 1969.
Convenio de la Haya	Para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves.	Firma: La Haya, 16 de diciembre de 1970. Entrada en vigencia: 14 de octubre de 1971.
Convenio de Montreal	Para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil.	Firma: Montreal, 23 de septiembre de 1971. Entrada en vigencia: 26 de enero de 1973.
Convención sobre los agentes diplomáticos	Sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos.	Firma: Nueva York, 14 de diciembre de 1973. Entrada en vigencia: 20 de febrero de 1977.

Convención Internacional contra la toma de rehenes		Firma: Nueva York, 17 de diciembre de 1979. Entrada en vigencia: 3 de junio de 1983.
Convención sobre los materiales nucleares	Sobre la protección física de los materiales nucleares.	Firma: Viena, 26 de octubre de 1979. Entrada en vigencia: 8 de febrero de 1987.
Protocolo a la Convención de Montreal	Para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional.	Firma: Montreal, 24 de febrero de 1988. Entrada en vigencia: 6 de agosto de 1989.
Convención sobre la navegación marítima	Para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima.	Firma: Roma, 10 de marzo de 1988. Entrada en vigencia: 1º de marzo de 1992.
Protocolo sobre las plataformas fijas	Para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental.	Firma: Roma, 10 de marzo de 1988. Entrada en vigencia: 1 de marzo de 1992.
Convenio sobre los explosivos plásticos	Sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, depósito de adhesión..	Firma: Montreal, 1 de marzo de 1991. Entrada en vigencia: 21 de junio de 1998.
Convención Internacional sobre los atentados terroristas cometidos con bombas	Para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas.	Firma: Nueva York, 15 de diciembre de 1997. Entrada en vigencia: 23 de mayo de 2001.
Convención Internacional sobre la financiación del terrorismo	Para la represión de la financiación del terrorismo.	Firma: 9 de diciembre de 1999 Entrada en vigencia: 10 de abril de 2002.
Convención sobre el terrorismo nuclear	Convenio internacional para la represión de los actos de terrorismo nuclear.	Firma: Nueva York el 13 de abril de 2005. Entrada en vigencia: 7 de julio de 2007.

Cuadro No. 4

Otras convenciones	
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada: Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas, Componentes y Municiones.	Mayo 31, 2001.
Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada.	Noviembre 15, 2000.
Protocolo contra la fabricación y el tráfico de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional.	Noviembre, 2000.
Acuerdo de Relación entre las Naciones Unidas y la Comisión Preparatoria de la Organización del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.	Junio 15, 2000.
Declaración Complementaria de la Declaración de 1994 sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional.	Diciembre 17, 1996.
Declaración de las Naciones Unidas sobre Delito y la Seguridad Pública.	Diciembre 12, 1996.
Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado.	Diciembre 9, 1994.
Declaración sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional.	Diciembre 9, 1994.
Declaración sobre el Mejoramiento de la Cooperación entre las Naciones Unidas y los Acuerdos u Organismos Regionales en el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales.	Diciembre 9, 1994.
Principios Pertinentes a la Utilización de Fuentes de Energía Nuclear en el Espacio Ultraterrestre.	Diciembre 14, 1992.
Declaración sobre la Determinación de los Hechos por las Naciones Unidas en la Esfera del Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales.	Diciembre 9, 1991.
Declaración del Decenio de 1990 como Tercer Decenio para el Desarme.	Diciembre 4, 1990.
Declaración sobre la Prevención y la Eliminación de Controversias y de Situaciones que puedan amenazar la Paz, y la Seguridad Internacionales y sobre el Papel de las Naciones Unidas en esa Esfera.	Diciembre 5, 1988.

Declaración sobre la Prevención de una Catástrofe Nuclear.	Diciembre 9, 1981.
Declaración del Decenio de 1980 Segundo Decenio para el Desarme.	Diciembre 3, 1980.
Declaración sobre la Cooperación Internacional para el Desarme.	Diciembre 11, 1979.
Acuerdo entre el Gobierno Dominicano y el OIEA para la Aplicación de Salvaguardas en Relación con el Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares, y su Protocolo.	Abril 1, 1973.
Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Toxínicas y sobre su Destrucción.	Diciembre 16, 1971.
Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y otras Armas de Destrucción de los Fondos Marinos Oceánicos y su Subsuelo.	Febrero 11, 1971.
Convención para Prevenir y Sancionar los Actos de Terrorismo Configurados en Delitos contra las Personas y la Extorsión Conexa cuando estos tengan Transcendencia Internacional.	Febrero 2, 1971.
Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional.	Diciembre, 1970.
Tratado sobre Prohibición de Emplazar Armas Nucleares y Otras Armas de Destrucción en Masa en los Fondos Marinos y Oceánicos y su Subsuelo.	Diciembre 7, 1970.
Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.	Julio 1, 1968.
Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares.	Junio 12, 1968.
Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina y el Caribe.	Febrero 14, 1967.
Tratado para la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.	Septiembre 10, 1966.
Tratado porque el que se Prohíben los Ensayos con Armas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Ultraterrestre y Bajo el Agua.	Agosto 5, 1963.
Declaración sobre la transferencia para uso con fines pacíficos de los medios y recursos liberados por el desarme.	Diciembre 18, 1962.
Declaración sobre la Prohibición del Uso de las Armas Nucleares y Termonucleares.	Noviembre 24, 1961.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, la República Dominicana forma parte como miembro pleno de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericana (CFAC) desde el 14 de noviembre de 2007 y tiene en la sede de las Fuerzas Armadas una oficina de dicho organismo regional creado en 1997.

VI. Percepciones de Riesgos y Amenazas

El concepto de inseguridad se refiere a amenazas y riesgos diversos. El deterioro ambiental en casi todos los planos geofísicos, de orden natural y antrópico, está llevando a la pérdida de la biodiversidad, de las condiciones adecuadas mínimas para las actividades productivas y de subsistencia de la población. Desequilibrios macroeconómicos crónicos o recurrentes que ponen en riesgo la capacidad del Estado de administrar y regular los bienes sociales en general; la inseguridad ciudadana producto de los elementos estructurales como la polarización socioeconómica, sus consecuencias de exclusión y marginación sistémica, y las amenazas emergentes como el crimen organizado, el narcotráfico, los secuestros y el robo en sus diferentes manifestaciones, (González, 2002), son entre otros, factores de riesgos que plantean a los Estados la articulación entre la agenda de seguridad y la agenda del desarrollo.

Hablamos entonces de nuevas amenazas a inicios de la década de los noventa. A partir de ese momento surge con fuerza el concepto de nuevas amenazas y con él, la necesidad de redefinir los parámetros conceptuales con los cuales se interpretan las diversas realidades de seguridad en el planeta. América Latina, pero de manera particular la región del Caribe es altamente sensible a la incidencia de las nuevas amenazas globales, tales como: desastres ocasionados por fenómenos naturales y el hombre, tráfico de drogas, tráfico de armas, crimen organizado, lavado de activos y terrorismo.

Con el fin de las distensiones de la bipolaridad que caracterizó a la llamada Guerra Fría, los ejércitos se vieron en la necesidad de reformular sus visiones y conceptos doctrinarios, la redefinición de sus roles y la identificación de las nuevas amenazas a la seguridad.

Este cambio dentro del orden mundial tuvo un impacto directo en el accionar de los ejércitos.

El desvanecimiento de la "amenaza comunista" que tocó la puerta de los cuarteles hasta finales del pasado siglo, y la consecuente carrera de desarme orientada hacia la ubicación hegemónica de una potencia, causaron efectos que irreversiblemente han trazado la pauta a seguir por los países con menos potencial y limitadas capacidades de acceso a recursos estratégicos y geopolíticos. Como reacción, estos han acudido a la formación de bloques regionales de carácter económico y político que han generado el surgimiento de un nuevo contexto dentro de las relaciones internacionales que trascienden las fronteras nacionales y se manejan dentro del marco de nuevas corrientes como la globalización y la mundialización.

Amenazas como el narcotráfico, el terrorismo, la migración masiva, la degradación ambiental y la delincuencia común, entre otras, han pasado a jugar un papel de primer orden en nuestras sociedades, adquiriendo hoy día un carácter transnacional y demandando respuestas dentro del marco de un accionar conjunto que requieren: voluntad política, integración de todas las instituciones involucradas en materia de seguridad y defensa, la concienciación de que los problemas de seguridad son de competencia de todos, cooperación interagencial e interinstitucional, intercambio de información y el rediseño de la política de seguridad del Estado.

De manera que convivimos en una era de gran consolidación y fortalecimiento democrático, con fronteras abiertas, conflictos territoriales superados, pero con una gran inseguridad fundamentada en amenazas que tienen su base en las vulnerabilidades de carácter interno de las naciones, como la pobreza, la falta de seguridad social, la corrupción, la falta de equidad en la aplicación de la justicia, la exclusión social, debilidad de las instituciones, inestabilidad política y servicios deficientes, entre otros.

En consecuencia, se puede afirmar que en materia de seguridad y defensa la redefinición de nuestras amenazas obliga a un incremento en los esfuerzos en materia de seguridad, y a la reorientación de aquellos aspectos relativos a la defensa, que hasta

hace unas décadas ocuparon los primeros puntos de la agenda nacional en el orden militar, ya que las amenazas actuales obedecen a variables que recaen dentro del orden socio-económico, político y cultural de la nación con una innegable connotación en los aspectos del orden interno, y aplican más al concepto de seguridad y menos a aquellos aspectos externos correspondientes con el concepto de defensa.

La Directiva de la Seguridad y Defensa Nacional reconoce la existencia de fenómenos como la inmigración ilegal, el narcotráfico, la criminalidad organizada, los desastres naturales y el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva y el tráfico internacional de armas pequeñas y ligeras, como los nuevos objetivos de las políticas de seguridad y defensa nacional.

En lo referente a la globalización del delito y las repatriaciones de delincuentes, podemos llegar a la determinación de que como nación, no somos inmunes a la acción de organizaciones criminales transnacionales organizadas. La República Dominicana es consciente de que sus capacidades no son suficientes para enfrentar de forma eficaz esta situación. En ese sentido, el Estado apela a la cooperación de la comunidad internacional, a través de los acuerdos bilaterales o multilaterales para prevenir, reprimir, y sancionar aquellos crímenes que vulneren su seguridad y defensa.

VII. Retos de la defensa

Sin lugar a dudas la formulación de la Directiva de Seguridad y Defensa Nacional creó un precedente en el proceso de transformación y modernización de las Fuerzas Armadas dominicanas, en la medida en que ésta define los lineamientos generales de actuación e instruye la concreción de una serie de acciones dirigidas al mejoramiento de la capacidad de enfrentamiento de estos organismos ante las amenazas y vulnerabilidades.

Las líneas generales de actuación de la política a seguir y las directrices para su desarrollo y efectiva implementación, persiguen que el país cuente con unas Fuerzas Armadas capaces de garantizar la defensa y seguridad de los ciudadanos de la República Dominicana y promover la paz, la seguridad y la estabilidad internacionales.

Quedan pendiente cumplir con elaboración y promulgación de algunas leyes marco como son: la de seguridad y defensa nacional; la de la creación de un sistema nacional de inteligencia; la orgánica de las Fuerzas Armadas; el libro blanco de la defensa, entre otros establecidos en la Directiva. El gran reto consiste en impulsar la transformación de las Fuerzas Armadas acorde con el nuevo modelo, con capacidades tecnológicamente avanzadas y estructuradas para disponer de una posibilidad de respuesta adecuada a las amenazas.-

BIBLIOGRAFÍA

Bobea, Lilian. **Las Fuerzas Armadas en la República Dominicana, Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina**. Red de Seguridad y Defensa en América Latina (RESDAL), 2008, pp. 276-279.

Comisión Permanente para la Reforma y Modernización de las Fuerzas Armadas, PCSEFA A-00. **Manual de Doctrina Conjunta de las Fuerzas Armadas**, 2007.

Cosido Ignacio. **El mercado político y recursos para la defensa,** en Juan Ramón Quintana, La defensa Nacional: un bien público. La Paz, Bolivia 1999.

González Patricia, **Apuntes para un Diagnóstico de la Seguridad Democrática en Guatemala",** en Bernardo Arévalo, Seguridad democrática en Guatemala: desafíos de la transformación. FLACSO, Guatemala, 2002.

Ministerio de Economía, Planificación y Desarrollo. **Estudios y Documentos de Base, Propuesta Estrategia Nacional de Desarrollo 2010-2030.** Tomo I. Santo Domingo, República Dominicana. Agosto 2012, 118-125.

Pared Pérez, Sigfrido Aramis, Almirante, Marina de Guerra (DEM). **Seguridad, Defensa e Identidad Nacional.** Santo Domingo, República Dominicana, 2006.

República Dominicana. **Constitución Política.** Gaceta Oficial No. 10561, 26 de enero 2000.

República Dominicana. **Decreto No. 189-07**. Directiva de Seguridad Defensa Nacional. 3 de abril 2007.

República Dominicana. **Ley No. 873**. **Orgánica de las Fuerzas Armadas y Proyecto de Modificación.** 31 de julio 1978.

República Dominicana. **Ley No. 64-00, sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales.**

República Dominicana. **Ley No. 147-02 sobre Gestión de Riesgo**. 22 de Septiembre 2002.

República Dominicana. **Ley No. 1-12, Orgánica de la Estrategia Nacional de Desarrollo 2030.** 25 de enero 2012.

Rojas Aravena, Francisco**. Seguridad Humana, Prevención de Conflictos y Paz,** Unesco-Flacso, Chile, Santiago 2002.

Soriano Juan Pablo. **El 11 de septiembre y la redefinición de la seguridad interamericana**, en Observatorio de Política Exterior Europea. Working Paper No. 24, Julio 2002.

Soto Jiménez, José Miguel, **Defensa, Seguridad y Democracia: estudio comparado y apuntes profesionales para la modernización y la reconversión militar en la República Dominicana.** Ediciones G-5, Santo Domingo 1998.

Vasoli, María Josefina. **Seguridad Nacional o Defensa Nacional: La implicancia de la tecnología en el planeamiento del Sistema de Defensa Nacional.** Red de Seguridad y Defensa de América Latina (RESDAL), 2002.

Villanueva Ayón Miriam. **La Seguridad Humana: una ampliación del concepto de seguridad global.** Argentina Global No.3, Octubre-Diciembre 2000.-

República del Ecuador

Instituto Nacional de Defensa



LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL DESARROLLO INTEGRAL DEL ESTADO ECUATORIANO

Trabajo de aula del Instituto Nacional de Defensa

En la región vivimos una estabilidad democrática, sin embargo "*los conflictos tradicionales mantienen su presencia. En efecto, existe una cantidad muy importante de contenciosos ligados al eje soberano territorial. En todas las subregiones se detectan más de cuarenta situaciones de contenciosos limítrofes, con reivindicaciones territoriales y/o problemas de delimitación tanto marítimas como terrestres*"[1].

"*De tal manera que las agendas convencionales de defensa en la región andina persisten, sin embargo de lo cual aparece una serie de temas de seguridad y defensa, de carácter transnacional, porque transnacionales son la sociedad y la economía: temas como el narcotráfico, delincuencia organizada, desastres naturales o pandemias, son temas de seguridad que se agregan a aquellos elementos de la defensa convencional, que de una u otra manera persisten, a pesar del grado de institucionalización que suponemos que existe en la región*"[2].

Esto demuestra que los conflictos tradicionales mantienen su presencia; en efecto se aprecian una cantidad importante de desacuerdos con reivindicaciones territoriales o problemas de delimitación tanto marítimas como terrestres; temas de explotación de recursos, tensiones migratorias, recursos ambientales. La diferencia radica que actualmente es de esperarse que estas disputas o reclamos ya no sean por el uso de la fuerza militar como sucedía en la década

1 Francisco Rojas Aravena, "América Latina: defensa y seguridad en el siglo XXI", en La Reconstrucción de la seguridad nacional, 1 ed. Marcela Donadio (Buenos Aires: Prometeo libros, 2010), 41.

2 Adrian Bonilla, "El escenario de la seguridad y de la defensa en la región andina" en Actualización de la Política de Defensa Nacional, 1ed. Oswaldo Jarrin R . (Quito: Rispergraf, 2006), 83.

de los 90 cuando en varias ocasiones existió despliegue militar efectivo y la disposición para usarla. "*En la actualidad, se ha pasado de una geopolítica autorreferente a una judicialización de los diferendos limítrofes. Los principales contenciosos históricos, y los que han emergido en el siglo XXI, han sido llevados a la Corte Internacional de la Haya*"[3].

De la Declaración sobre Seguridad en las Américas del año 2003, se determina que "*Afirmamos que nuestra cooperación para enfrentar las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad también se fundamenta en valores compartidos y enfoques comunes reconocidos en el ámbito hemisférico. Entre ellos destacan los siguientes: a) Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas"*[4].

En esta Conferencia se establece que la seguridad de los Estados del Hemisferio se ve afectada, en diferente forma, por amenazas tradicionales y por las siguientes nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa:

• El terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos.

• La pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados.

---

3 Francisco Rojas Aravena, "América Latina: defensa y seguridad en el siglo XXI", en La Reconstrucción de la seguridad nacional, 1 ed. Marcela Donadio (Buenos Aires: Prometeo libros, 2010), 41.

4 Organización de Estados Americanos "Conferencia Especial sobre Seguridad" (México 28 de octubre de 2003) disponible en http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf

• Los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente.

• La trata de personas.

• Los ataques a la seguridad cibernética.

• La posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos.

• La posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas.

En este escenario debemos analizar las razones por lo que no existe un consenso sobre cuál debería ser el referente principal, el objeto de políticas de seguridad. Se refiere al ciudadano, a grupos de ciudadanos, a un Estado- Nación o alguna otra entidad? Existe alguna contradicción inherente entre seguridad individual y seguridad nacional o puede el Estado llevar a cabo ambas? *"En una era de creciente rivalidad entre las grandes potencias, algunos sostienen que el concepto de seguridad debería ser ampliado para que abarque temas económicos, humanitarios, ambientales y otros aspectos transnacionales tomando en consideración el papel de los actores no estatales que pueden mejorar o destruir la seguridad"*[5].

La seguridad internacional en sus niveles hemisférico, regional y subregional atraviesa significativas transformaciones conceptuales y políticas que inciden directamente en la problemática y políticas de la defensa nacional de los distintos países. Las concepciones tradicionales de defensa territorial hoy enfrentan nuevas realidades, escenarios, amenazas y riesgos que exigen cambios urgentes en doctrinas, organización, entrenamientos y desarrollo de capacidades para nuevas tareas que algunos gobiernos debido a la problemática actual se ven comprometidos a encomendar a las Fuerzas Armadas, para contrarrestar amenazas emergentes que afectan a la seguridad interna y atraviesan fronteras; para lo que necesariamente se requerirá de la cooperación regional.

---

5 Colegio Interamericano de Defensa "Estrategia de seguridad y defensa nacional" (Washington: 2006), 2.

En la Comunidad internacional, en su preocupación por poner en vigencia los derechos del ser humano y salvaguardar la sustentabilidad del planeta tierra, en las cumbres realizadas periódicamente a nivel mundial, hemisférico y regional, se ha generado la necesidad de reformular los conceptos de seguridad y defensa, frente a la multidimensional y multisectorial, de los mismos. Este tratamiento de los temas referidos, específicamente al interior de la sociedad ecuatoriana y ante la situación de riesgos a las garantías de la sociedad y la sustentabilidad de la naturaleza y medio ambiente en particular, el fortalecimiento de la soberanía de sus instituciones, que aseguren a la Nación un legítimo desarrollo y calidad de vida acordes al proceso civilizatorio alcanzado por la humanidad, ha llegado a determinar como sujeto de la seguridad al ser humano, las Instituciones, la naturaleza, el medio ambiente, las áreas estratégicas, el planeta tierra etc, por lo tanto este planteamiento exige una reformulación de los conceptos de seguridad y defensa, que debe involucrar a Organismos e Instituciones relacionadas, abarcar el ámbito interno y externo, que contemple mecanismos de coordinación a nivel internacional, así como convenios internacionales, basándose en las percepciones de riesgos y amenazas actuales, conceptualizaciones sobre los cuales nos referiremos a continuación.

Desde la óptica del Idealismo un sistema internacional desprovisto de mayores conflictos será capaz de brindar seguridad para todos sus participantes. En cambio el Realismo considera a la seguridad como el resultado del poder desarrollado por el Estado, mientras que los idealistas la asocian a la paz como fin de la política internacional. Para el Realismo Clásico cualquier actor que pueda acumular suficiente poder para disuadir o rechazar un agresor, posee seguridad. En 1939, en su libro "La Crisis de los Veinte Años", Carr escribió que la seguridad de Estado es suprema y las amenazas a la seguridad se originan en el comportamiento de otros Estados. (E.H. Carr 1892-1982). Arnold Wolfers: "*la seguridad, en sentido objetivo, mide la ausencia de amenazas a los valores adquiridos. En sentido subjetivo, la ausencia de miedo de que tales valores sean atacados*". (Wolfers, 1962). Penelope Hartland-Thunberg: "*La seguridad nacional es la habilidad de una nación para buscar con éxito los intereses nacionales, y cómo la nación ve a estos intereses, en cualquier parte del mundo*".

Frank Trager and Frank Simonie: "*La seguridad nacional es parte de la política de gobierno que tiene como objetivo la creación de condiciones políticas nacionales e internacionales que favorezcan la protección de sus valores nacionales vitales (es decir, intereses) en contra de adversarios latentes y potenciales*".

Como resultado, comenzamos a ver una convergencia de pensamiento sobre el concepto de seguridad entre realistas e idealistas y notamos esfuerzos por ampliar y profundizar en el concepto más allá de un enfoque militar tradicional.

La defensa por otro lado, contempla a los intereses y territorio nacional libre de ataques externos, es el centro de la política de seguridad nacional. Si bien los Estados nacionales difieren ampliamente en tamaño, poder económico, fuerza política y otros aspectos importantes, todos enfrentan un conjunto común de opciones de seguridad.

Barry Buzan define al dilema sobre la defensa como la contradicción entre la búsqueda de la defensa militar y la seguridad nacional. Buzan identifica dos categorías diferentes de dilemas de defensa. La primera la denomina *"dilemas de costo"*. Esto envuelve la compensación entre los recursos asignados a la defensa y aquellos disponibles para el desarrollo nacional. El segundo tipo de dilema de defensa surge cuando las preparaciones militares para proteger una nación de ataques externos resultan en nuevas amenazas a los ciudadanos y/o supervivencia del mismo Estado.

La seguridad nacional del siglo XXI depende menos de la habilidad para detectar y derrotar a los enemigos convencionales, que para adaptarse a un nuevo ambiente, en el cual la distinción entre amigo y enemigo es difícil.

Sobre el concepto de defensa y sin dejar de lado la función vital de las Fuerzas Armadas, como los guardianes de la soberanía y seguridad, forjadores de la paz y la integración, se puede profundizar: como la contribución al desarrollo integral y bienestar de la población, contribución a la educación y formación de los ciudadanos y contribución a la protección del medio ambiente. La responsabilidad y la participación ciudadana en los temas de la defensa, en cuanto bien público atañe al conjunto de la sociedad,

actuando con principios de gradualidad y flexibilidad en el desarrollo nacional. Así mismo, rechaza la presencia o acción de grupos armados al margen de la ley, que ejerzan o propicien la violencia cualquiera sea su origen.

La seguridad en cambio es un término polisémico, multidimensional, multinivel y relativo. Es polisémico porque la seguridad tiene varias concepciones que no llegan a una definición única; esto tiene una relación directa con la segunda característica de la seguridad que es su multidimensionalidad, pues el concepto de seguridad puede aplicarse a varios ámbitos sean estos políticos, jurídicos, sociales, económicos, naturales, humanos. Además, la seguridad es multinivel, ya que puede aplicarse al ser humano como individuo, a las colectividades, a los Estados, al planeta y al universo y por último es relativo al tiempo y espacio en el que se presenta.

Decimos que la incertidumbre es algo propio de la naturaleza, esta incertidumbre genera inseguridad de todo orden, así pues para un sobreviviente de un naufragio que llega a una isla, su mayor inseguridad es la de poder acceder a agua y comida, solamente podrá vencer esa inseguridad con sus capacidades de supervivencia y las condiciones del entorno jugando a su favor. De igual manera un ser humano que firma un contrato se enfrenta a la incertidumbre de si la otra parte cumplirá lo pactado, la única forma de vencer esa inseguridad es que funcione el sistema judicial y las capacidades técnico económicas del contratista.

La incertidumbre no reconoce nivel ni dimensión, la incertidumbre es general y permanente en el tiempo, la historia lo comprueba fehacientemente, así pues la combinación de factores endógenos y exógenos, dio como resultado la inseguridad en su mayor nivel que es la guerra. La forma ideal de enfrentar esta inseguridad seria el funcionamiento del Derecho Internacional, con su poder coercitivo para controlar la violencia; sin embargo ante su ausencia la única forma real de superarla es contar con una capacidad militar, que permita disuadir y/o responder exitosamente a dicho ataque.

De manera general el hombre, las colectividades, las naciones y el planeta se encuentran en un permanente Estado de incertidumbre, porque no son capaces de controlar el futuro, sin embargo esta

incertidumbre es aquella fuerza que permite al ser humano organizarse para tratar de influir en ese futuro, y esto es lo que podríamos definir como inseguridad estructural.

Visto de este modo la única posibilidad de superar este Estado de inseguridad en un determinado tiempo, es desarrollar capacidades defensivas, entre otras: sistemas de producción, sistemas de energía, sistemas jurídicos, sistemas de regulación y control social, sistemas de salud, sistemas de defensa militar. Por tanto la defensa podría definirse como: ***Sistema que contribuye a superar temporalmente el Estado de inseguridad*****,** en consecuencia la *Defensa* es un medio para conseguir un fin, que es la seguridad; entre ellas las Fuerzas Armadas con sus capacidades desarrolladas es uno de los componentes de la seguridad como bien público.

Bajo este esquema podríamos relacionar a la seguridad y defensa con el Estado de incertidumbre o inseguridad, y podríamos afirmar que: ***la seguridad es la capacidad de defensa disponible en el tiempo y espacio para superar el Estado de inseguridad.***

El grafico que se presenta a continuación representa este concepto, que hemos esgrimido:



Gráfico 1: Función seguridad.
(Fuente aula INADE 2013).

En nuestro país bajo un enfoque de seguridad y defensa integrales, se instrumentaliza mediante un sistema integrado en el que están considerados órganos funcionales tanto en el nivel de la toma de decisiones, como en el nivel de la Planificación y Ejecución. Los órganos considerados para la aplicación del sistema como tal, permite viabilizar la política estratégica, regida por un proceso de toma de decisiones que incluye niveles de decisión y participación en la planificación, preparación y conducción estratégica considerados dentro de los ámbitos del Plan Integral de Seguridad. Esta estructura Institucional del Estado, garantiza los sujetos de la seguridad mencionados en párrafos anteriores y es allí donde podemos encontrar la seguridad internacional, la seguridad nacional, la seguridad humana, entre otras; siendo esta ultima la condición necesaria para la subsistencia y calidad de vida de las personas y sociedades y sus componentes abarcando la seguridad económica, la seguridad alimentaria, la seguridad sanitaria, la seguridad ambiental, la seguridad política, la seguridad comunitaria y la seguridad personal.

A partir de su promulgación en el 2009, la Ley de Seguridad Pública y del Estado consagró la seguridad con un nuevo enfoque; en estos cambios conceptuales e institucionales, se establece el nuevo Sistema de Seguridad, el cual se encuentra encabezado por el Presidente de la República. De igual forma, se establece el Ministerio de Coordinación de Seguridad asumiendo la Secretaría del máximo organismo del Estado en materia de seguridad, el Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), que tiene carácter consultivo y asesor para diseñar los planes, políticas, y estrategias en materia de Seguridad.

El Ministerio de Coordinación de Seguridad (MICS) es la institución rectora del sector y, por lo tanto, tiene la competencia de: coordinar, elaborar, controlar evaluar y dar seguimiento de las políticas, planes y programas de Seguridad Integral en sus instituciones coordinadas. Ejerce la Secretaría del Consejo de Seguridad Pública y del Estado (COSEPE), organismo que determina las políticas públicas en la materia, y que se encuentra conformado por todas las instituciones del sector.

Los órganos ejecutores están integrados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRECI), el Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA), el Ministerio del Interior y el Ministerio de Justicia Derechos Humanos y Cultos.

Bajo estos ministerios, se encuentran la Secretaría técnica de Plan Ecuador, las Fuerzas Armadas, la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos, la Policía Nacional y la Agencia Nacional de Tránsito.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración debe asegurar, en las relaciones bilaterales y multilaterales, la independencia e igualdad jurídica de los Estados, la convivencia pacífica y la autodeterminación de los pueblos, elementos fundamentales para la seguridad externa.

El Ministerio de Defensa Nacional (MIDENA) con el Ministerio de Relaciones Exteriores son los encargados de garantizar la defensa de la soberanía del Estado y la integridad territorial. La ejecución de acciones de Defensa Militar tendientes a cumplir esta misión fundamental le corresponde a las Fuerzas Armadas.

El MIDENA es un organismo político-administrativo; cumple la labor de diseñar y emitir políticas para la defensa y administración de las Fuerzas Armadas y ejecuta planes, programas y proyectos a fin de garantizar el mantenimiento de la soberanía e integridad territorial, así como de apoyar al desarrollo nacional.

En este contexto, Las FFAA del Estado ecuatoriano, asumen nuevas tareas relacionadas a la Seguridad con enfoque Integral para prevenir y enfrentar las nuevas amenazas, mediante acciones concretas en: apoyo a la Seguridad Interna y Orden Público, colaboración en la gestión de riesgos y desastres, asistencia en Operaciones de Paz y Ayuda Humanitaria, defensa y protección del medioambiente y patrimonio natural, participación en misiones de ayuda social, entre otras.

El Ministerio del Interior tiene la misión de: formular, ejecutar y evaluar la política pública para garantizar la seguridad interna y gobernabilidad del Estado, en el marco del respeto a los derechos humanos, la democracia y la participación ciudadana. Tiene entre sus objetivos, garantizar la seguridad interna y la gobernabilidad

democrática del Estado, fortalecer el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, evitando la discriminación de las personas, la impunidad y la corrupción. Además, velar por la cultura de paz, el mantenimiento del régimen democrático, el irrestricto respeto a la Constitución y a los Derechos Humanos y garantizar la Seguridad Ciudadana y el orden público.

Dentro de este marco conceptual de transformación estructural del Estado, el Ministerio del Interior asume la representación legal, judicial y extrajudicial de la Policía Nacional, descargando tareas administrativas a esta institución netamente operativa.

El Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (MJDHC) tiene como misión velar por el acceso a una justicia oportuna, independiente y de calidad, promover la paz social, la plena vigencia de los Derechos Humanos, la regulación y el libre ejercicio de Cultos, mejorar la rehabilitación y reinserción social, mediante normas, políticas, programas y acciones coordinadas con las instituciones relacionadas. Su objetivo fundamental es consolidar la seguridad jurídica.

La Secretaría Nacional de Inteligencia como órgano asesor del sistema, es rectora del Sistema Nacional de Inteligencia para contribuir a garantizar la seguridad pública y del Estado y el Buen Vivir desde acciones de coordinación, supervisión y control de los organismos que conforman el Sistema Nacional de Inteligencia, para proporcionar de manera simultánea, oportuna y fluida inteligencia estratégica, orientada a optimizar decisiones en los distintos niveles del Estado para una óptima conducción estatal en base a la identificación de amenazas y riesgos, pero también de oportunidades para el desarrollo del Estado.

La Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) lidera el Sistema Nacional Descentralizado de Gestión de Riesgos, que tiene como objetivo garantizar la protección de personas y colectividades ante los efectos negativos de desastres de origen natural o provocado por el ser humano. Cumple sus fines mediante la generación de políticas, estrategias y normas que promuevan capacidades orientadas a identificar, analizar, prevenir y mitigar riesgos, a fin de enfrentar y

manejar eventos de desastre, así como para recuperar y reconstruir las condiciones sociales, económicas y ambientales afectadas.

La Secretaría Técnica del Plan Ecuador fue creada como una política de Estado orientada a mitigar los efectos del Plan Colombia y fortalecer la presencia del Estado en la frontera norte del país. Se enfoca en alcanzar la paz y el desarrollo integral, a través de planificación, priorización y ejecución de planes, programas y proyectos que se enmarquen en los ejes de intervención identificados como emergentes; y la coordinación interinstitucional entre organismos gubernamentales y no gubernamentales.

La Política de la Defensa Nacional constituye una de las bases fundamentales en que descansa la defensa de la soberanía e integridad territorial del Estado Ecuatoriano y su capacidad de gestión de conflictos y crisis; es además, el punto de partida que enfoca la determinación y ejecución de la política militar y la organización de las Fuerzas Armadas.

La planificación estratégica de la Defensa tiene como su principal referente el Plan Nacional del Buen Vivir, el mismo que de acuerdo al Decreto Ejecutivo Nº 555, es de responsabilidad de cada una de las instituciones la gestión de sus planes, programas, proyectos y procesos.

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, es el organismo responsable de la planificación y conducción estratégica de las operaciones militares.

En lo relacionado a la Policía Nacional, se dispone la modernización y reestructuración policial, que incluye una Policía de carácter preventivo y de cercanía con la comunidad, la cual debe complementarse con la nueva territorialización y distritalización que permita un marco de acción local.

El enfoque ciudadano es vital para la transformación de la Policía Nacional, cuya tarea se enfatiza en la protección de la convivencia pacífica y la seguridad ciudadana.

El Ministerio de Coordinación de Seguridad presentó el Plan Nacional de Seguridad Integral, el cual aborda diversas implicaciones del problema de la inseguridad, su análisis y manera de enfrentarla,

con nuevo enfoque, propone un paradigma de la Seguridad, desde una visión integral, participativa, trasversal, que va más allá de un criterio policial y militar que daba énfasis a la defensa de la soberanía territorial. Este Plan Nacional de Seguridad Integral sustenta su visión y misión en el ser humano, hacia quien se dirigen todos los esfuerzos del Estado para propiciar la Paz, equidad, seguridad y cosechar convivencia social o el Buen Vivir de la ciudadanía.

La Seguridad Integral es un concepto que ofrece dificultades para definirlo, porque cada Estado lo establece en función de las realidades que observa en su desarrollo político, económico, social y militar. Su génesis se da con la aparición de los primeros grupos humanos sobre la faz de la tierra, siendo posible afirmar que nació como una necesidad del ser humano para protegerlo de los peligros provenientes de su relación con el medio ambiente y su interacción social. Entonces, podemos señalar que este fenómeno es el conjunto de acciones ejecutadas por los integrantes de un Estado para obtener y conservar las circunstancias propicias para el logro de su proyecto nacional.

Una vez que surgieron los Estados, la seguridad asumió su naturaleza política, pues se concretó a consolidar la supervivencia de esa organización, el paso del tiempo ubicó a la Seguridad Integral como fenómeno social circunscrito al proceso político.

Posteriormente, cuando los Estados se aglutinaron ya sea por su origen, tradiciones, ubicación geográfica, cultura, etc., con la finalidad de satisfacer sus necesidades y brindar ciertos beneficios en constante búsqueda del bienestar colectivo, se crea la necesidad de la "protección", ya sea de sus bienes, valores y la integridad de quienes conforman esta sociedad o grupo. En este escenario, todas las acciones y el esfuerzo constante se realizan para sobrevivir, enfrentándose continuamente a las inclemencias y afecciones de la naturaleza, luchando permanentemente con sus semejantes y con los demás seres vivientes por la supervivencia en las mejores condiciones. Complementariamente con esto, debemos considerar, que el ser humano en pos de buscar sus objetivos, genera permanentemente acciones de violencia por problemas de comunicación, convivencia, equidad en la distribución de bienes, ideologías y otras causas.

En este sentido, la seguridad es la política pública que tiende a prevenir, responder y mitigar los riesgos y amenazas naturales o antrópicas (aquellas ocasionadas por la naturaleza o por el hombre) a la vida y los bienes de la comunidad del Estado o de la sociedad o de una parte colectiva de ella y de los individuos que componen una nación; entendiéndosela bajo tres ejes de análisis: Desde el objeto a quien se pretende dar seguridad, desde el origen de la amenaza o riesgo a enfrentar y desde la acción a desarrollar para su mitigación o solución.

Ante esta situación podemos ver que el ser humano ha tenido que crear medidas de seguridad interna, considerando a todos los factores de riesgo que se podrían originar dentro del Estado y medidas de seguridad externa al considerar las amenazas que desde fuera del Estado estarían atentando contra la integridad territorial y soberanía.

Características propias que abarcan ambos campos de análisis, están el manifestarse como un proceso continuo e incesante, tener una dinámica propia, nacer con la organización del Estado, por ende ser una función estatal, manifestarse en el pleno ejercicio de la soberanía e independencia, sus metas básicas es la consecución de los Objetivos Nacionales, tener la capacidad de conservación y supervivencia del Estado, existir en función del desarrollo de una Nación, manifestarse en acciones en los cuatro campos del poder y buscar superar los problemas nacionales.

Es necesario considerar que la seguridad externa está vinculada con las garantías de una nación para ejercitar sus derechos legítimos como el fruto del respeto y observancia de normas y valores universalmente adoptados, en cambio la seguridad interna se enfoca al escenario de armonía entre los actores internos del Estado, garantizando la vigencia plena de los derechos de los sujetos de seguridad.

Bajo este esquema podemos definir a la seguridad interna, **como el conjunto de medidas y acciones que son tomadas por el Poder Nacional para enfrentar, dentro de las fronteras nacionales, las agresiones o presiones por parte de las diferentes amenazas y/o factores de riesgo (la guerrilla, el tráfico de drogas,**

el crimen organizado, el terrorismo y los desastres de origen natural o antrópico), destinadas a garantizar y preservar la seguridad en la sociedad, mediante el empleo de las capacidades policiales y militares, en coordinación con otros campos de acción, evitando la superposición de funciones entre estas instituciones.

La seguridad externa, **como el conjunto de acciones emprendidas por un país, a través de sus Fuerzas Armadas y demás instituciones del Estado, encaminados a la conservación de la soberanía nacional, la defensa de integridad territorial, para impedir cualquier tipo de segregación, de intervención o afectación de sus recursos naturales, estratégicos y patrimoniales.**

En nuestro país el Estado Ecuatoriano se apoya en mecanismos legítimos de coordinación Internacional para instrumentar y ejercitar los derechos de los sujetos de seguridad. Estos mecanismos de coordinación internacional "constituyen vehículos de integración ya sea sobre fines generales o asuntos específicos tales como el mantenimiento de zonas de paz y cooperación, la lucha contra el tráfico de drogas a través de las fronteras, procesos de construcción de sistemas regionales que vinculan carreteras, vías férreas y sistemas fluviales para beneficio de todas las naciones comprometidas en este esfuerzo"[6], en definitiva estos mecanismos proponen líneas de entendimiento bilateral o multilateral que genera confianza entre los países beneficiarios y lógicamente estos ejes de acción pueden ser orientados desde la perspectiva de una seguridad cooperativa, partiendo de políticas emitidas por los gobiernos de los países involucrados y ejecutadas por las organizaciones de seguridad y defensa.

En el caso ecuatoriano especial atención merece el observar los grandes avances de coordinación internacional entre Ecuador y Perú, después de la firma de paz en Brasilia en 1998, situación que no pudo realizarse desde la época colonial y posteriormente en la época republicana con el aparecimiento del Estado-Nación, pues tuvo

6 Alcides Navarro, "Las responsabilidades y misiones de organizaciones de defensa y seguridad, operaciones de integración y cooperación institucional".

caminos muy tortuosos el entendimiento de la historia de límites, las crisis, conflictos y guerras que retrasaron los puentes para el desarrollo y las relaciones bilaterales entre estos dos Estados. "Este mecanismo fue creado en el Primer Encuentro Presidencial celebrado en junio del 2007, reflejando la voluntad política de ambos países de profundizar las medidas de confianza mutua, seguridad y defensa, en especial en la zona de frontera y la cooperación bilateral"[7].

Los mecanismos legítimos de coordinación que en párrafos anteriores se hace referencia son aquellos que por sus atribuciones son de carácter supranacional y de nivel internacional y son los siguientes:

En el ámbito supranacional, La Organización de Naciones Unidas y sus entidades adscritas; en el ámbito internacional, Unión de naciones del sur.- UNASUR, El Consejo Suramericano de Defensa, Medidas de confianza mutua y seguridad, Convención del mar.- CONVEMAR, Comisiones Binacionales de Fronteras.- CONBIFROM, La Comisión Permanente del Pacifico Sur, Comisiones mixtas permanentes de Fronteras, Comisiones Binacionales de Medidas de Confianza mutua y seguridad, Comisiones de gestión de recursos hídricos transfronterizos, Cooperación de lucha contra Ilícitos Transfronterizos, Construcción de Sistemas Regionales de Comunicación, Establecimiento de Zona de Cooperación Binacional.

Los Estados, a nivel internacional, establecen sus relaciones internacionales, en base a varias circunstancias como postguerras, interacciones económicas, medidas de confianza mutua, fomentar relaciones de amistad, cooperación internacional, etc.; por lo tanto para materializar estas relaciones internacionales, acuden a acuerdos e instrumentos internacionales; ya que estos instrumentos son medios importantes para desarrollar la cooperación pacífica entre los Estados, sin importar los regímenes institucionales que cada Estado posea. Simplemente teniendo presente los principios del derecho internacional, de la libre determinación de los pueblos, igualdad

7 Ministerio de Relaciones Exteriores, "Ecuador y Perú viabilizan acuerdos", (2013 [citado el 28 de junio 2013] Ecuador). Disponible en: http://www.mmrree.gob.ec/ecuador_actual/bol055.asp

soberana, prohibición de la amenaza y uso de la fuerza, respeto de los derechos humanos, etc.

Adicional cada Estado está consciente que éstos instrumentos se basan en principios del libre consentimiento, la buena fe y especialmente a la norma "pacta sunt servanda" (lo pactado obliga o el contrato es ley entre las partes), principios universalmente reconocidos. Así mismo cualquier controversia, debe resolverse por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional.

El Ecuador como parte de la comunidad internacional, y haciendo uso de los mecanismos legítimos de coordinación, ha suscrito convenios y acuerdos con diferentes países del mundo, en el campo de la seguridad y defensa que regulan el convivir internacional en todos los campos del poder nacional.

Los convenios y acuerdos en el campo de la seguridad y defensa en el orden internacional han sido suscritos observando el marco jurídico de la normativa constitucional como se detalla: Constitución de la República del Ecuador, Ley de Seguridad Publica y del Estado, Agenda Política de la Defensa Nacional, Ley Orgánica de la Defensa Nacional, Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Normativa Internacional sobre Limites Terrestres, Marítimos y Aéreos.

Una vez que el Estado Ecuatoriano, ha decidido formalizar un tratado con otro Estado, en el Ministerio de Relaciones Exteriores se elabora el tratado o acuerdo; con las asesorías respectivas. Los acuerdos se dividen en los intergubernamentales los cuales firman solamente los Presidentes o Presidentas, y/o los Jefes de Estado o Jefas de Estado. También puede suscribir el Canciller de la República, con otro Canciller de un país amigo, pero previa autorización del Presidente de la República.

Los otros instrumentos son los Interinstitucional Internacional, que los realizan entre Ministerios similares de los Estados parte del acuerdo Ej: El Ministerio de Defensa de la República del Ecuador con el Ministerio de Defensa de la República del Perú. Estos una vez firmados, deben ser remitidos los originales al Ministerio de Relaciones Exteriores.

Estas dos formas de establecer instrumentos para formalizar una relación internacional cualquiera que esta sea, debe ser remitida a la Asamblea Nacional para conocimiento y aprobación.

El Ministerio de Defensa Nacional; al ser una Institución Pública del Estado, en base a los fundamentos legales analizados anteriormente, especialmente las prioridades de la Política de la Defensa, ha realizado varios instrumentos de Relaciones Internacionales; y con el fin de poder mantener una correcta administración y control de los mismos, conforma una COMISIÓN TÉCNICA, integrada por: Un representante de la Subsecretaría de Defensa Nacional, un representante de la Subsecretaría de Apoyo al Desarrollo, un Coordinador General de Bienes Estratégicos, un representante de la Subsecretaría del Gabinete Ministerial, un representante del Comando Conjunto, un representante de cada Fuerza(Terrestre, Naval, Aérea).

Estos instrumentos suscritos por el sector de la Defensa Nacional, se clasifican de la siguiente manera: Personal y logísticos, servicios y otros, técnicos científicos, asistencia recíproca y colaborativos.

Por otra parte, el concepto de seguridad en las últimas décadas, ha experimentado una gran transformación debido a la globalización, los avances tecnológicos, las relaciones políticas, económicas; en donde enfrentar las amenazas y factores de riesgo exigen una participación integral por parte de las instituciones del Estado, así como la colaboración de organismos y actores del sistema internacional.

Como pautas de referencia, para tratar sobre las amenazas y factores de riesgo podemos considerar tres perspectivas desde el enfoque de la seguridad y defensa. Primero, la "Declaración sobre Seguridad en las Américas"[8], firmada en el marco de la Conferencia Especial sobre Seguridad en las Américas realizada el 2003 en México; Segundo, el Plan Nacional de Seguridad Integral 2012 (PNSI)[9] en donde identifica a las amenazas y factores de riesgo a la

8 Disponible en: http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf

9 Disponible en: http://www.seguridad.gob.ec/wp.content/uploads/downloads/2012/07/01_Plan_Seguridad_Integral_baja.pdf

seguridad del Estado; y, Tercero, la Agenda Política de la Defensa y la Directiva de Defensa Militar de Ministerio de Defensa (MIDENA)[10], perspectivas que permitirán analizar las amenazas y factores de riesgo desde el punto de vista militar.

De acuerdo al Manual de Defensa Interna del CC.FF.AA (2012)[11], amenazas son "**Acciones, hechos y situaciones que nos llevan a presumir de manera fundamentada, la capacidad y la intención de causar daño o poner en peligro a las personas, a los sectores estratégicos del Estado, a la soberanía y a la integridad territorial ecuatoriana; con clara afectación a la misión de las FF.AA.**" y factor de riesgo "**Son aquellos hechos, problemas y dificultades de orden natural que surgen como producto de la debilidad institucional del Estado y que sin una oportuna atención, se constituyen en un potencial peligro o amenaza, a las personas o al patrimonio del Ecuador**".

La Declaración sobre Seguridad en las Américas tiene una nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio de alcance multidimensional que incluye: las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados, este concepto y los enfoques tradicionales se amplían e incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.

Lo más relevante de la Conferencia de México 2003, es que desmilitariza el concepto de seguridad, tras señalar que las amenazas ya no son únicamente militares, sino multidimensionales; y, se identifican como el narcotráfico, la delincuencia transnacional organizada, el terrorismo, las enfermedades infecto-contagiosas, la inseguridad ciudadana, los desastres naturales, los problemas ambientales en la que cada país define sus propias amenazas y prioridades de acuerdo a su realidad.

En el Ecuador la política exterior y de defensa se orientan hacia el desarrollo de relaciones pacíficas y de cooperación con todos los

10 Directiva de Defensa Nacional, 2012.

11 Manual de Defensa Interna del CC.FF.AA, 2012.

Estados a nivel global, hemisférico y subregional. La defensa nacional responde al interés y prioridades del país; y promueve la estabilidad, la paz y las relaciones de cooperación en el marco de la seguridad internacional.

Nuestra percepción de amenazas, preocupaciones, desafíos y otros factores de riesgo es integral y multidimensional; se orienta al aseguramiento del interés nacional en la protección de la población, territorio y recursos para el desarrollo del país como Estado soberano.

En la actualidad, las amenazas a la seguridad más significativas son aquellas que se derivan del agravamiento de violencia más allá de las fronteras, con acciones de fuerza, proveniente de grupos ilegales armados; y, con diverso grado de incidencia, el crimen organizado transnacional y el narcotráfico.

El Ecuador mantiene una política de cooperación internacional ante fenómenos de índole transnacional como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de armas, el crimen organizado así como toda forma de delito contra la vida y los derechos humanos.

Las Fuerzas Armadas de acuerdo a sus misiones establecidas en la Constitución de 2008, son claras para enfrentar amenazas tradicionales y apoyar a reducir diferentes tipos de nuevas amenazas y factores de riesgo que afecte al Estado ecuatoriano.

El Plan Nacional de Seguridad Integral identifica varias de las llamadas nuevas amenazas, las cuales deberán ser prevenidas o enfrentadas por los Organismos del Estado; en la que la percepción de la sociedad en general es que todavía somos una isla de paz, sin embargo la amenaza que más preocupa al Estado es el "crimen organizado" por cuanto de éste se derivan otros delitos como la trata de personas, el tráfico de armas, el narcotráfico, el sicariato, el secuestro exprés, el lavado de activos, entre otros.

La Directiva de Defensa Militar, hace un análisis de las diferentes amenazas y factores de riesgo y su implicancia en la Seguridad de Estado y determina las políticas y lineamientos para el empleo de las Fuerzas Armadas.

Bajo este contexto, se describe las percepciones respecto de las amenazas y los factores de riesgo:

I. Amenazas

Los Grupos Ilegales Armados de Colombia

Según la Directiva de Defensa Militar (2012), uno de los más acuciantes problemas, en lo relacionado a seguridad, se encuentra en la frontera norte, siendo la amenaza más determinante el accionar, de los Grupos Ilegales Armados de Colombia (GIAC) y las redes de colaboradores en el territorio nacional, vinculados al narcotráfico, tráfico de armas y actividades ilícitas de diferente tipo como: minería ilegal; contrabando de combustibles, víveres y precursores químicos; trata de personas, usura; lavado de activos; delincuencia común, entre otras. Aspectos que han generado un ambiente de inseguridad para quienes habitan y se desarrollan en su área de influencia; así como una preocupación de vital importancia para el Gobierno y las Fuerzas Armadas, volcando su interés estratégico hacia esa zona.

II. Factores de Riesgo

Narcotráfico

El Ecuador se ha convertido en un país de tránsito, acopio y refinamiento de sustancias estupefacientes, sobre todo por su situación geográfica en la región y por otros factores que inducen a ciertos ciudadanos al cometimiento de estos ilícitos.

Según cifras de la ONU, en otros países de la región se produce el 60% de la cocaína destinada al mercado mundial[12]. Ecuador no tiene cultivos de hoja de coca gracias a la decidida y sistemática acción de la política del Estado ecuatoriano. Aunque, Ecuador no está catalogado como país productor de droga, sufre y es víctima de las acciones del crimen organizado y de grupos ilegales armados que se benefician de la producción y tráfico de drogas.

---

12 Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito "*Informe Mundial de Drogas 2008"*, Pág.66 [citado el 19 de junio de 2013].

Durante las últimas décadas, se ha mantenido como política de Estado el combate al narcotráfico y al crimen trasnacional organizado, con "cero tolerancia" al cultivo de planta de coca, al procesamiento de droga, al tráfico de precursores químicos, armas y explosivos.

La lucha contra este flagelo se ha intensificado durante los últimos años, organizaciones internacionales y gobiernos extranjeros, como el Estadounidense, han señalado que "el Gobierno del Ecuador está comprometido en la protección de sus fronteras y territorio contra el tráfico de droga y otros crímenes trasnacionales"[13] y "combate activamente el tráfico ilegal de narcóticos", como lo señala el Departamento de Estado de los Estados Unidos[14]. La ONU menciona que los cultivos de coca en el Ecuador "tienen un carácter marginal"[15]. Según la Dirección Nacional de Antinarcóticos, en 2012 se decomisaron 42,5 toneladas de droga, avaluadas en US $ 1.205 millones, se detuvieron a 4.736 personas y se destruyeron 15 narco laboratorios en las provincias costeras de Manabí, Los Ríos, Santo Domingo de los Tsáchilas y Santa Elena.

El tráfico ilegal de armas, municiones y explosivos

El conflicto interno que vive el país vecino de Colombia ha generado nuevos escenarios de violencia, especialmente en la frontera norte, propiciando la demanda de armas, municiones y explosivos por parte de bandas delincuenciales incrementándose el tráfico de armas en el país, ocasionado el aumento de hechos delictivos violentos que han afectado la seguridad y la paz ciudadana. De acuerdo con estadísticas del Ministerio Coordinador de Seguridad, en el año 2012, las Fuerzas Armadas decomisaron 6.300 armas, 335.000 municiones y 44.500 kg. de explosivos. La mayoría de ellos con destino a los grupos ilegales del país del norte.

---

13 Casa Blanca,"*Presidential determination N°. 2008-28"*, Comunicado de Prensa, septiembre 16, 2008, [citado el 19 de junio de 2013].

14 Departamento de Estado de los Estados Unidos, "*International Narcotics Control Strategy Report*", febrero 29, 2008, pág. 130, [citado el 19 de junio de 2013].

15 Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, "Informe mundial sobre las drogas 2007", pág. 71 [citado el 19 de junio de 2013].

Tráfico ilegal de combustibles y derivados

El tráfico ilegal de combustibles y gas licuado, a través de todo tipo de medios, perjudica a la economía nacional ocasionando el desabastecimiento, generando una dinámica económica ilegal entre los pobladores del sector fronterizo con los países de Colombia y el Perú; además, estos combustibles en muchos de los casos son utilizados como precursores químicos, para el procesamiento de drogas.

Las Fuerzas Armadas, en apoyo a las acciones del Estado, coadyuva en el control de la comercialización, transporte y distribución de combustibles, derivados de hidrocarburos y gas licuado de petróleo en todo el territorio nacional, principalmente en la frontera norte y sur, con el propósito de contrarrestar el desvió y uso ilícito de los mismos. De acuerdo con informes del Ministerio de Recursos no Renovables, el Ecuador pierde entre 80.000 a 100.000 dólares diarios, por el contrabando de combustibles y gas en la frontera con Colombia y Perú. Es decir, un aproximado anual de 36 millones de dólares.

Minería ilegal

El mandato minero aprobado en abril de 2008 por el pleno de la Asamblea, suspendió todas las actividades mineras, afectando a las principales empresas mineras especialmente en Zamora Chinchipe y Morona Santiago, dejando sin efecto las concesiones mineras que no hayan realizado inversiones, tengan obligaciones pendientes con el Estado, o se encuentren en áreas protegidas.

La presencia de yacimientos a los largo del territorio nacional, especialmente del oro, plata y cobre, ha dado origen al aparecimiento de minería ilegal en las provincias de: Azuay, El Oro, Zamora Chinchipe, Morona Santiago, Esmeraldas, Sucumbíos, Napo, Pastaza, Cotopaxi, Bolívar, Carchi, Imbabura, incrementando esta actividad al margen de la ley tanto por ciudadanos ecuatorianos como colombianos y peruanos, ocasionando una gran afectación al medio ambiente, se asociada con delitos conexos como: tráfico de combustibles, explosivos, testaferrismo, tráfico de armas, trata de blancas, extorsión, lavado de activos, entre otros; incrementando los índices de violencia en el área de influencia.

Delincuencia Común y Organizada

Los niveles de incidencia de la delincuencia según Centro de Estudios y Datos (CEDATOS, 2011), son más evidentes en las principales ciudades del país como: Guayaquil, Quito, Manta, Esmeraldas, Machala y Babahoyo, esto ha obligado a que la Policía Nacional conjuntamente con y las Fuerzas Armadas incrementen los patrullajes, controles y registros, con la finalidad de prevenir y neutralizar el accionar delos grupos delincuenciales.

Según estadísticas expuestas por el gobierno[16], los niveles de seguridad han mejorado en los últimos tiempos, seis de los siete delitos más comunes (robo a personas y vehículos, motos, locales comerciales/domicilios asesinato, homicidio y violaciones sexuales), han tendido hacia la disminución; se resalta además que en Ecuador, existen de 12 a 14 homicidios por cada cien mil habitantes, lo que está por debajo de la tasa promedio de América Latina, que es de 24,4. Sin embrago, la percepción ciudadana, según estudio de opinión realizado por CEDATOS[17], el 65% de la población ha sido víctima de un hecho delictivo y concluye que el 55% de los entrevistados dijeron sentirse algo seguro en su ciudad, el 36% se siente nada seguro y el 9% dijo sentirse muy seguro. Aspecto que puede ser un efecto del incremento del sistema integrado de seguridad ECU-911 y la campaña de recompensas para los más buscados.

Catástrofes naturales

Las características geográficas del Ecuador determinan su susceptibilidad a la acción periódica de catástrofes naturales, pues está ubicado en el denominado cinturón de fuego del Pacífico, zona de mayor riesgo sísmico del mundo, por lo que se prevén amenazas con un peligro latente, asociado con la posible manifestación de un fenómeno de origen natural, como: terremotos, erupciones volcánicas, tsunami, inundaciones, deslizamientos, cuya génesis se encuentra en los procesos naturales de transformación y modificación de la tierra y

16 http://www.andes.info.ec/es/sociedad/ecuador-mejora-sus-indicadores-seguridad-ante-elincuencia.html

17 http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=86

el ambiente, constituyendo una grave amenaza al desarrollo sostenible y los equilibrios ecológicos necesarios para la preservación de los recursos naturales. Ecuador cuenta con la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR) quién ha venido haciendo un monitoreo de las diferentes amenazas y el impacto que estas tendrán en la población; y, en caso de ocurrencia de un suceso catastrófico, la primera institución con la que cuenta la SNGR., por mandato constitucional, son las Fuerzas Armadas con todo su contingente y medios para apoyar en las acciones de rescate, evacuación y seguridad.

En conclusión podemos mencionar que los conceptos tradicionales de defensa y seguridad nacional están siendo reformulados para adaptarse a las nuevas amenazas militares y no militares que enfrentan los Estados, combinando los desafíos militares del pasado que tendían a involucrarse en guerras simétricas, con los nuevos desafíos, que cada vez más, son de orientación asimétrica, lo cual necesariamente requerirá de nuevas estrategias y tácticas militares.

El enfoque integral de la seguridad y defensa, en nuestro país hace referencia al sentido de un Sistema Integrado, que abarca todos los ámbitos del ser humano y del Estado, sin dejar nada al azar, permitiendo la integración de todas las esferas de la seguridad, las mismas que se complementan y se integran en un solo sistema, el Sistema de Seguridad Pública y del Estado.

La Ley de Seguridad Pública y del Estado, determina un nuevo Sistema, en donde tanto las Fuerzas Armadas, la Policía Nacional, como las demás instituciones determinadas por la ley y en concordancia con la Constitución deben cumplir con un rol específico en aras de, garantizar el ordenamiento jurídico y democrático del Estado social de derecho e intervenir en aspectos concernientes a la seguridad nacional.

El incremento de la operatividad de las Fuerzas Armadas dará como resultado mayor seguridad y viceversa; si no existe desarrollo de capacidades para enfrentar las amenazas y factores de riesgo, la seguridad interna o externa se verá disminuida, afectando a la población; se hace indispensable entonces que exista un equilibrio

entre las amenazas y factores de riesgo que afectan al ser humano o a la región y el grado de alistamiento efectivo que dispongan las fuerzas encargadas de neutralizarlas.

El llevar a cabo y firmados acuerdos y tratados, a través de mecanismos legítimos de coordinación e instrumentos Internacionales ha permitido a nuestro país, marcar la pauta para una convivencia en armonía a nivel regional e internacional y desarrollar los programas y proyectos en el ámbito de la Defensa nacional bajo una conceptualización de los requerimientos regionales y globales, los mismos que están relacionados con las prioridades de la agenda de la defensa nacional.

En el marco de estos Instrumentos Internacionales, se han abordado temas de seguridad y defensa, que han permitido, en el caso de nuestro país ser preponderantes, dentro de las políticas y estrategias tanto del Gobierno como Fuerza Armadas, en el combate de las denominadas "nuevas amenazas"[18]; en la que la percepción de inseguridad es quizás una de las dimensiones más disímiles y complejas de análisis en cuanto a seguridad.

Con el consenso y cooperación de los países que conforman la UNASUR mecanismo de coordinación Internacional encargado de conocer y resolver los temas que se refieren a la Seguridad y Defensa en la región, en un ambiente de transparencia y medición de gastos militares en asuntos de defensa, con medidas de confianza mutua, permitirá incluir como prioridad principal en el ámbito de la defensa, el establecimiento de una Zona de Paz en la región Suramericana, como único argumento para el desarrollo de nuestros países.

El Ecuador a través de los acuerdos e instrumentos Internacionales en materia de Defensa Nacional como resultado de la voluntad política para fomentar las medidas de confianza mutua y promover la paz y seguridad fronteriza, ha realizado todos los esfuerzos necesarios para cumplir con el mecanismo de cooperación de lucha contra ilícitos transfronterizos, lo que ha permitido el fortalecimiento de las relaciones bilaterales con lo países vecinales.

---

18 Andrés, Fontana, "Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas", (2003).

De manera general, los diferentes instrumentos de orden internacional, constituyen un aporte favorable para el mantenimiento de las buenas relaciones entre los países, la cooperación en el campo de la seguridad y defensa global ante las nuevas amenazas y para el fortalecimiento de la doctrina y capacidad militar.

Es innegable que el mantener acuerdos con órganos de la defensa de otros países de la región y del mundo le ha permitido a las Fuerzas Armadas ecuatorianas beneficiarse en el campo del desarrollo del talento humano, mejoramiento de las medidas de confianza, actualización de la doctrina militar, intercambio de inteligencia, reestructuración de su organización y desarrollo de nuevas capacidades, entre los más importantes beneficios.

La permeabilidad de las fronteras, el accionar de los GIAC, la diferencia notable del precio de combustible en el Ecuador, con respecto a los países vecinos son factores que constituyen, amenazas y riesgos permanente para la seguridad y soberanía del Estado, por la dinámica de sus actividades en la que involucran a la población en actividades ilícitas como: narcotráfico; tráfico de armas y delitos conexos como el tráfico de combustible, contrabando de todo tipo, secuestro, extorsiones, sicariato, entre otros, que traen grandes pérdidas para el erario nacional y crean ambientes de inseguridad en las áreas fronterizas.

Las catástrofes naturales es un factor de riesgo que permanentemente se encuentra monitoreadas y mitigadas su posible impacto por la Secretaría Nacional de Gestión de Riesgos (SNGR), con el apoyo permanente de las Fuerzas Armadas.

En nuestro país como en la mayoría de los países de la región latinoamericana las Fuerzas Armadas se encuentran apoyando a la seguridad en asuntos internos, sin embargo la naturaleza o razón de ser de las Fuerzas Armadas no ha variado, siendo esta la defensa de la soberanía e integridad territorial, situación que se conoce como rol de Fuerzas Armadas, existiendo eso si nuevas misiones o tareas adicionales, que el Estado asigna a la institución militar, lo que obliga a desarrollar las capacidades correspondientes para contrarrestarlas.-

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Constitución de la República del Ecuador 2008.

Ley de seguridad Pública y del Estado Ecuador.

Agenda de la Política de la Defensa Nacional Ecuador.

Ley Orgánica de la Defensa Nacional Ecuador.

Ministerio de Defensa Nacional, Directiva de Defensa Nacional. Ecuador, 2012.

Manual de Defensa Interna. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas Ecuador, 2012.

(1969), Convención de Viena. Sobre el derecho de los tratados recuperado el 17 de junio del 2013 de: http://www.derechos.org/nizkor/ley/viena.html

Casa Blanca. "Presidential determination N°. 2008-28". Comunicado de Prensa. Septiembre 16, 2008.

Departamento de Estado de los Estados Unidos. "International Narcotics Control Strategy Report".Febrero 29, 2008.Pág. 130.

Fontana, Andrés. "Nuevas amenazas: implicancias para la Seguridad Internacional y el empleo de las Fuerzas Armadas". 2003.

Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito. "Informe Mundial de Drogas 2008". Pág.66.

Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas. "Informe mundial sobre las drogas 2007".Pág. 71.

http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf

http://www.seguridad.gob.ec/wpcontent/uploads/downloads/2012/07/01_Pla n_Seguridad_Integral_baja.pdf

http://www.andes.info.ec/es/sociedad/ecuador-mejora-sus-indicadores-seguridad-ante-delincuencia.html

http://www.cedatos.com.ec/detalles_noticia.php?Id=86

http://www.mmrree.gob.ec/mre/documentos/novedades/comunicados/octubre/bol012.htm

http://infosurhoy.com/cocoon/saii/xhtml/es/features/saii/features/main/2013/03/18/feature-01

República de El Salvador

Colegio de Altos Estudios Estratégicos



CONCEPTO DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONAL

CAPÍTULO EL SALVADOR

I. Introducción

Las instituciones educativas que representan los Directores de los Colegios de Defensa Iberoamericanos, se basan en conceptos sobre seguridad y defensa que difieren entre si, pero todos ellos convergen en la protección de los objetivos nacionales ante amenazas identificadas, principalmente provenientes del exterior del Estado.

En ese orden de ideas el Colegio de Altos Estudios Estratégicos, presenta su aporte a la publicación iberoamericana sobre dichos temas. El caso de El Salvador, es sui generis, debido a que en base a la influencia estadounidense, chilena y española en las últimas décadas, ha desarrollado conceptos innovadores, desarrollados de acuerdo a su propia realidad.

La Seguridad Nacional es amplia, su objeto de atención y aplicación no está centrado solamente a los problemas desde el exterior, sino que también considera aquellos que se originan desde el interior. Aunque el Desarrollo Nacional no es la razón de esta publicación, el desarrollo y la seguridad nacional se consideran inseparables e interdependientes. La Defensa Nacional, se considera como un sistema, un concepto integrado por todo el poder nacional y no solamente como instrumento militar.

Los conceptos o ideas sobre seguridad y defensa, están en constante revisión y actualización así como lo es, la realidad misma, por lo que las ideas que rigen la seguridad y defensa en El Salvador, no solamente buscan apropiarse de la conciencia de los salvadoreños, sino adaptarse a los cambios de las amenazas, sin perder su visión de garantía ante toda amenaza.

II. Definición de Seguridad y Defensa

Seguridad Nacional

La Seguridad Nacional, en el pasado fue un tema que se pensaba era patrimonio de una elite o de incumbencia de la Fuerza Armada. En la actualidad esa percepción ha dejado de existir y el conocimiento de ese tema debe estar al alcance de toda la sociedad, ya que tanto la Seguridad como el Desarrollo Nacional deben formar parte importante en la vida y actividades de la sociedad salvadoreña en general.

En un país donde se transita por un proceso democrático, la Seguridad Nacional, no es responsabilidad únicamente del Gobierno, ni trabajo sólo de policías y militares; es una responsabilidad de todos los salvadoreños. Todos somos responsables de definir lo que queremos proteger y el grado de garantía que queremos tener, así como también de definir un proyecto nacional que establezca las metas sobre el tipo de sociedad y la calidad de vida que deseamos alcanzar.

La Seguridad Nacional no debe considerarse como un fin en si mismo, sino una condición para que se logre el Bien Común, en donde la persona es el centro y el objeto de esa seguridad como parte del conglomerado nacional, y que el respeto a los Derechos Humanos y la garantía de la satisfacción de sus necesidades básicas como persona, deben formar parte del conjunto de aspiraciones nacionales que se deben garantizar y que constituyen imperativos para lograr el Desarrollo Nacional.

De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española (Décima Octava Edición 1956) Seguridad es un término que expresa una calidad de seguro, de garantía; que está exento de peligro, daño o riesgo. Se aplica a ciertos mecanismos que aseguran su buen funcionamiento, precaviendo que éste falle, se frustre o se violente.

Las personas, las familias, las empresas, necesitan sentirse protegidas, ante los problemas y riesgos que pueden producirse y afectar su normal desenvolvimiento; así también la sociedad en su conjunto necesita estar y sentirse protegida ante cualquier tipo de inseguridad que se pueda presentar, ya sea en forma de antagonismos, amenazas, riesgos o vulnerabilidades.

La responsabilidad del Estado de proteger a la sociedad de todos los problemas probables o existentes, genera el concepto de Seguridad Nacional; pero no todas las actividades que se desarrollan en la sociedad pueden o deben ser garantizadas por la Seguridad Nacional, muchas de ellas deben ser resueltas por el normal accionar de las instituciones creadas por el Estado, para tales fines. La Seguridad Nacional busca entonces, proteger aquel patrimonio que se considera vital para la vida y el desarrollo del país.

La definición de Seguridad Nacional que la Ley de la Defensa Nacional establece (2002), dice lo siguiente: "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".

De acuerdo a la definición anterior, en El Salvador, la condición de Seguridad Nacional se logra a través de las acciones que se desarrollan en las funciones de Defensa, de Seguridad Pública y Emergencia Nacional, así también cuando se superan las vulnerabilidades que pueden convertirse en amenazas a la Seguridad Nacional, protegiendo los objetivos nacionales.

En ese orden de ideas, para saber qué proteger, se debe determinar cuál es el patrimonio a garantizar, a fin de que esté fuera de peligro, todo aquello que se considera indispensable para el normal desarrollo del país y de la sociedad. Este patrimonio está representado por los intereses y aspiraciones nacionales, por lo que la Seguridad Nacional debe estar en función de esos intereses y aspiraciones del conglomerado social en su conjunto.

La Seguridad de El Salvador está encaminada a enfrentar y superar los graves problemas nacionales que ponen en riesgo o amenazan los Objetivos Nacionales. Estos problemas, también conocidos como factores de inseguridad, pueden originarse desde el exterior o desde el interior del mismo, dando lugar a que la Seguridad Nacional actúe en esos dos ámbitos, conocidos teóricamente como Seguridad Exterior y Seguridad Interior.

Defensa Nacional

En el año 2002, La Defensa Nacional cambió su concepto, del concepto referido exclusivamente al instrumento bélico, apoyado por otras actividades del Estado para darle la capacidad necesaria para enfrentar las amenazas externas al Estado, al concepto integral.

De acuerdo a la Ley de la Defensa Nacional (2002) la Defensa Nacional la define como: "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 la integridad del territorio".

En la misma ley se establecen los objetivos y finalidades de la Defensa Nacional, los primeros, los objetivos, se refieren a proteger la soberanía y la integridad del territorio, contar con un sistema de Defensa Nacional y contribuir en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En cuanto a las finalidades, la Defensa Nacional se refiere a: "Mantener la inviolabilidad de la soberanía e independencia de El Salvador y el ejercicio de su libertad de acción, así como la integridad de su patrimonio material e identidad nacional, tanto en el campo interno como en el externo" y "Vencer los obstáculos que se opongan a la consecución de los objetivos nacionales e impedir que se logren objetivos que resulten vulnerantes para el Estado Salvadoreño".

III. Órganos responsables de la planificación y conducción de la Defensa

Órganos responsables de planificación de la Defensa Nacional

La mencionada Ley de la Defensa Nacional (2002), establece tres niveles en el Sistema de Defensa Nacional, en cada uno de los cuales existen organismos de planificación del nivel respectivo.

Los niveles de Sistema de Defensa Nacional son: Nivel de Dirección Política, Nivel de Conducción y Nivel de Ejecución. El Nivel de Dirección Política, es representado por el Presidente de la República y cuenta con un Organismo de Asesoría y otro de Trabajo quienes son parte del Consejo de Seguridad Nacional (D. E. No 65, 2

de septiembre de 1992) el Grupo de Trabajo mencionado, desarrolla la planificación primaria de la Defensa Nacional o sea la Planificación de Seguridad Nacional pero referidos a los problemas externos del país, ya que para los problemas internos: Emergencia Nacional por Desastres de origen Natural se cuenta con el Sistema Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (D.L. No 777, de fecha 18 de agosto de 2005), la Dirección General de Protección Civil elabora la planificación respectiva; y en cuanto a los problemas internos con voluntad, no se cuenta con un sistema legalmente constituido, pero funciona el gabinete de Seguridad Pública, integrado por las instituciones idóneas para el tipo de amenaza interna.

El Nivel de Conducción, está representado por los Directores de los Campos de Acción (Campo de Acción Diplomático, Campo de Acción Económico, Campo de Acción Interno y Campo de Acción Militar), los cuales cuentan con un Grupo Asesor y un Grupo de Trabajo, quienes elaboran los planes del nivel estratégico o de los Campos de Acción, de acuerdo a las misiones que la Dirección Política haya establecido. En el caso del Campo de Acción Militar, el Grupo Asesor lo conforma la Junta de Jefes de Estado Mayor, y el Grupo de Trabajo, el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada.

En el Nivel Ejecución, el cual está integrado por los Ministerios e instituciones de cada uno de los Campos de Acción. La planificación la realizarán los Departamentos de planificación de esos Ministerios e instituciones que la conforman, y en el caso del Campo de Acción Militar le corresponde a las Ramas de la Fuerza Armada o a la Organización de las Fuerzas que ésta haga de acuerdo a cada amenaza.

Órganos responsables de la Conducción de la Defensa Nacional

La Conducción de la Defensa Nacional, tanto en su preparación como en su Ejecución, inicia en el Nivel de Dirección Política, con el Presidente de la República y Comandante General de la Fuerza Armada, asesorado por el Grupo Asesor del Consejo de Seguridad Nacional y por el Grupo de Trabajo del mismo Consejo de Seguridad.

En la Ley Defensa Nacional se refiere al Decreto Ejecutivo No. 65 (2 de septiembre de 1992). El Grupo Asesor está compuesto por el Vicepresidente de la República, el Ministro de Relaciones Exteriores, el Ministro de Gobernación, el Ministro de Hacienda, el Ministro de la Defensa Nacional, el Director General de la Policía Nacional Civil, el Director Ejecutivo del Organismo de Inteligencia del Estado y el Jefe del Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada. Pero no solamente estará compuestos por estos funcionarios, sino que también este Consejo de Seguridad, el Presidente de la República podrá integrarlo con otros funcionarios públicos, personalidades del país y especialistas que considere necesario.

En los otros niveles del Sistema de la Defensa Nacional, la conducción se lleva a cabo con el Director del Campo y su grupo asesor y de trabajo, para el cumplimiento de la planificación primaria de la Defensa Nacional y establecer las responsabilidades de los Ministerios, organismos e instituciones que conforman el Campo de Acción en el Nivel de Conducción. En el Caso del campo de Acción Militar, se realiza la planificación secundaria de la Defensa Nacional a través del Grupo de Trabajo, representado por el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada.

En el Nivel de Ejecución, la conducción se realiza a través de la Preparación y Ejecución de los Planes de cada Ministerio, organismo o institución para darle cumplimiento a la planificación respectiva.

IV. Concepto de Seguridad Exterior e Interior

En El Salvador, se tiene un concepto teórico sobre Seguridad Exterior y Seguridad Interior, que se desarrolla en el Sistema de Educación Militar De acuerdo al Texto de Estudios ECEM TE-15 (1984, Págs. 32 y 33) y el concepto legal de Defensa Nacional así como referencia a la función de la seguridad pública, pero no un concepto definido.

Seguridad Exterior: “Como parte de Seguridad Nacional, es el grado de garantía que el Estado proporciona a la nación, contra los antagonismos y presiones de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiestan o pueden manifestarse en el dominio de las

relaciones internacionales". Seguridad Interior: "Son todas las acciones que se ejecutan por medio del Estado con el propósito de crear condiciones para la preservación de los poderes constituidos de la ley, el orden y para garantizar los objetivos nacionales que estén amenazados.

En cuanto al concepto de Defensa Nacional, la Ley de la Defensa Nacional (2002) la define como: "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 la integridad del territorio". Como se explicó anteriormente, el concepto de Defensa Nacional en El Salvador se amplió de la Fuerza Armada como el Campo de la Defensa Nacional en un nivel de conducción estratégico a un concepto integral en el cual la Defensa Nacional está integrada por todos los Campos de Acción, como estructura del Estado para la Defensa de la soberanía nacional e integridad del territorio en un nivel de la conducción político estratégico.

En cuanto al Campo de Acción Militar, su Director es el Ministro de la Defensa Nacional y está integrado por el Ministerio de la Defensa Nacional, el Estado Mayor Conjunto de la Fuerza Armada, la Junta de Jefes de Estado Mayor, la Inspectoría General de la Fuerza Armada, Ejército, Fuerza Aérea, Fuerza Naval principalmente (Ley de la Defensa Nacional, 2002).

De acuerdo al artículo 212 de la Constitución de la República (1983), la Fuerza Armada de El Salvador, en su conjunto, tiene por misión la defensa de la soberanía del Estado y de la integridad del territorio, Será empleada, en casos excepcionales, por el Presidente de la República para el mantenimiento de la paz interna, cuando los medios ordinarios para mantener la paz interna, la tranquilidad y la seguridad pública, se hayan agotado, así también participará en el desarrollo de obras de beneficio público y en situaciones de emergencia por casos de desastre nacional.

Por otra parte, la Fuerza Armada debe cumplir con las disposiciones de los órganos Legislativo y Judicial, que competa constitucionalmente.

En la Ley Orgánica de la Fuerza Armada (1998) se establece que la Fuerza Armada, es parte del Órgano Ejecutivo y debe cumplir la misión que señala la Constitución de la República, las cuales ya fueron establecidas. Además agrega que la Fuerza Armada cumplirá su misión Constitucional de defender la soberanía del Estado y la integridad del territorio, así como en tiempo de paz, la Fuerza Armada coadyuvará al desarrollo y la promoción de las políticas y objetivos de la defensa nacional, y excepcionalmente el mantenimiento de la paz interna. Organizará, equipará e instruirá Unidades en situación activa y de reserva, capacitándolas para ejecutar la misión de defensa nacional, por acción o disuasión.

La Seguridad Pública es definida en el Manual de Planificación de la Seguridad Nacional (2003, Pág. 25) como: "La situación social interna que permite el pleno ejercicio de los derechos individuales y colectivos garantizados por la Constitución y demás leyes secundarias de la República, ante las posibles perturbaciones a la tranquilidad y el orden público, por lo que constituye un componente de la Seguridad Jurídica en el ámbito interno", sin embargo en la Constitución de la República (1983), la cual fue reformada en el año de 1992, aparece únicamente que la función de seguridad pública estará bajo un Ministerio diferente al Ministerio de la Defensa Nacional, quien mantuvo esa responsabilidad por muchos años hasta la fecha señalada, agrupando a los Cuerpos de Seguridad Pública.

V. Mecanismos de coordinación Interinstitucional

Los mecanismos de coordinación interinstitucional, en la Seguridad Nacional de El Salvador están establecidos en los sistemas de Defensa Nacional, para la función de Defensa Nacional y en el Sistema de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, para la función de Emergencia Nacional o Protección Civil.

En cuanto al Sistema de Defensa Nacional, el Nivel de Dirección Política, coordina a los Campos de Acción a través de las políticas y estrategias que establece en el Concepto Estratégico de Orden Externo o sea de Defensa Nacional y en la planificación primaria de la Defensa Nacional. Es dentro del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad en donde los representantes de los diferentes

ministerios e instituciones interactúan en una coordinación de los recursos actuales y potenciales y en el diseño de una estrategia nacional y las estrategias particulares, que más tarde se convertirán en misiones a los Campos de Acción tanto en la Preparación de la Defensa como en la Ejecución de la misma. En el Nivel de Conducción, los diferentes Campos de Acción analizan las servidumbres que darán a otros Campos de Acción así como aquel apoyo de recursos que recibirán, por lo que deberán mantener una estrecha coordinación.

En cuanto al Sistema de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres, éste se compone de las comisiones en diferentes niveles, iniciando con la Comisión Nacional de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres (Ley de Protección Civil. Prevención y Mitigación de Desastres, 2005), la cual está integrada por los Ministros de las diferentes carteras de Estado que tienen participación directa e indirecta en prevención y atención de la Emergencia cuando impacta un fenómeno natural o se desarrolla un accidente provocado por el hombre con características de desastre nacional o regional, así también se encuentran establecidas las Comisiones Departamentales, Comisiones Municipales y Comisiones Comunales de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres.

Las organizaciones antes mencionadas permiten un accionar en la prevención ágil y efectiva de los desastres. Está coordinación no solamente se da en los ministerios de la Comisión nacional, sino también en la organización de Comisiones Técnicas Sectoriales, que son las funciones idóneas que cumplen los diferentes Ministerios, instituciones y organismos, para atender una emergencia y de acuerdo a los diferentes tipos de desastres (inundaciones, terremotos, tsunamis, erupciones volcánicas, incendios, sequías, epidemias, accidentes industriales, etc.).

En los otros niveles de protección Civil, se reproduce esa coordinación, en un nivel más bajo pero más cercano a los hechos, por lo que en dichos niveles se encuentra siempre la coordinación interinstitucional.

VI. Acuerdos e instrumentos Internacionales en materia de Defensa Nacional

En cuanto a la Defensa Nacional, El Salvador desarrolla acuerdos o instrumentos internacionales a través del Presidente de la República o del Ministerio de la Defensa Nacional, es así como el Tratado Marco de Seguridad Democrática establece conceptos de Seguridad Colectiva en donde deberá intervenir la Fuerza Armada, al establecer como principio del Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática, en el Título III Seguridad Regional (1995), que se materializará una defensa colectiva y solidaria en caso de que un Estado Centroamericano sea agredido en su territorio, soberanía o independencia por otro Estado fuera de la región.

Así también se encuentra el Acuerdo de Creación de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC (1997), al cual los Presidentes de los países Centroamericanos le dieron vida en el año de1997. Dicho organismo internacional se le dio la misión de "contribuir a la seguridad, el desarrollo e integración militar de la región, realizar Operaciones Humanitarias y Operaciones de Mantenimiento de Paz en el marco de las Naciones Unidas, conforme al ordenamiento jurídico de cada país" y su finalidad se oriento a impulsar un esfuerzo permanente y sistemático de cooperación, coordinación y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas, para el estudio colegiado de asuntos de interés común y proporcionar un nivel óptimo de defensa contra amenazas a la democracia, la paz y la libertad.

VII. Percepciones de riesgos y amenazas

La Seguridad de El Salvador está encaminada a enfrentar y superar los graves problemas nacionales que ponen en riesgo o amenazan a los Objetivos Nacionales. Estos problemas, también conocidos como factores de inseguridad, pueden originarse desde el exterior o desde el interior del mismo, dando lugar a que la Seguridad Nacional actúe en esos dos ámbitos, conocidos como Seguridad Exterior y Seguridad Interior.

Entre los problemas o factores de inseguridad que han afectado y afectan al país, hasta el momento, se pueden señalar a los antagonismos y amenazas originados desde el exterior y cuya solución o superación se cumple en la Seguridad Exterior, a través de la Defensa Nacional y/o la Diplomacia. Una amenaza de otro Estado que vulnere nuestra soberanía, es un ejemplo de una amenaza de origen externo.

Los problemas que se originan desde el interior del país son de diversa naturaleza, pudiendo éstos ser generados por la inseguridad pública y enfrentados por las instituciones de Seguridad Pública. Cuando estos problemas rebasan la capacidad de las instituciones responsables de mantener dicha seguridad, se convierte en un problema de Seguridad Nacional, y debe ser enfrentado con todo el Poder Nacional.

Es así como el incremento del tráfico y consumo de drogas y el incremento de delitos cometidos por pandillas con carácter transnacional y con ramificaciones en el crimen organizado y el narcotráfico, perturban en el presente, la tranquilidad pública, crean un clima de inseguridad y superan la capacidad de las instituciones de seguridad, por lo que obstaculizan el logro de los Objetivos Nacionales y deben ser considerados como asunto de Seguridad Nacional.

Dentro del ámbito interno de nuestro país, también se pueden señalar aquellos problemas que representan los riesgos de desastres, los cuales son provocados por fenómenos naturales y por la mano del hombre, ante la vulnerabilidad social y ambiental existente. Corresponde prevenir y enfrentar este tipo de problemas a la función que se conoce en El Salvador como Emergencia Nacional, aunque en la actualidad podría llamársele, también Protección Civil. Ejemplo de ellos son las inundaciones, terremotos, erupciones volcánicas, sequías, entre otros.

Además de los factores de inseguridad originados desde el interior del país, existen otras situaciones que por deficiencias o insuficiencias estructurales, afectan a los objetivos nacionales, a estos problemas se les llama vulnerabilidades y deben ser superados por el Desarrollo Nacional. Un ejemplo de vulnerabilidad en lo económico,

fue el prolongado déficit en la balanza comercial del país, la cual no fue percibida por el común de la población, en su real magnitud, debido a que fue cubierto en gran parte por las remesas familiares que ingresaron a la economía. Esta situación se materializó con la crisis financiera mundial que inició en el año 2008 y que afectó, en parte, el envío de remesas al país. Otros tipos de vulnerabilidades que afectan el Desarrollo Nacional de El Salvador son: los altos niveles de deforestación, la escasez de agua potable, la desintegración familiar por los altos índice de emigración a otros países, dependencia de otros países de recursos estratégicos, entre otros.

VIII. Otros aspectos que se entiendan de interés

El Salvador desde la independencia y como parte de la Federación Centroamericana (República Federal de Centroamérica), tuvo la aspiración a mantenerse integrado con los otros Estados centroamericanos, pero las coyunturas de la época no permitieron que ese sueño se mantuviera y la tan deseada unidad se rompió, no sin haberse dados hechos bélicos para mantenerse y para separarse.

Este ideal se vio animado con la creación de la Organización de Estados Centroamericanos y ahora con el Sistema de Integración Centroamericano, todos ellos esfuerzos en ese sentido, pero que no dan las expectativas de la integración. Sin embargo este es uno de los objetivos nacionales de El Salvador y lo busca de manera diligente.

No obstante lo anterior, además de no concretarse la integración o darse pasos en firmes hacia ella, existen problemas que la obstaculizan como lo son las controversias limítrofes, que en muchos casos solo intentan satisfacer el interés de cada Estado en particular y nunca los esfuerzos buscan la tan deseada integración.

No menos importante son los problemas comunes de desastres originados por los fenómenos naturalezas cada vez con mayor fuerza y más recurrentes, debido al cambio climático. Dichos fenómenos afectan simultáneamente a toda la región o una gran parte debido a su tamaño y ubicación cerca de la variación de la Zona de Convergencia Intertropical y la vecindad al mar Caribe donde se forman los Huracanes del Océano Atlántico. Por otro lado, la geografía de

Centroamérica está influenciada en gran parte por la ubicación del cinturón de fuego y por la ubicación de las placas tectónicas del Caribe y de los Cocos y esa continuidad geográfica lo une a los desastres de terremotos y de erupciones volcánicas.

En cuanto a los fenómenos sociales, algunos países están más afectados por la violencia de las pandillas que otros, pero todos los países de la región son utilizados por el narcotráfico debido a su ubicación geoestratégica de paso de los productores a los mercados de los consumidores y los efectos del enfrentamiento de la persecución del delito y obsesión por las ganancias lucrativas, afectan de manera grave a los pueblos de la región y por lo tanto a las políticas socioeconómicas de la región. Viéndose afectado el comercio en la región.

Los problemas planteados que son parte de la Seguridad y Desarrollo Nacional de El Salvador y que se ventilan en las funciones de Defensa Nacional, Seguridad Pública y Emergencia nacional o Protección Civil, son los otros temas de interés sobre seguridad y defensa, que sin pretender quererlo, también son similares a los de algunos países de Iberoamérica.-

REFERENCIAS

Acuerdo Presindencial los Presidentes de las Repúblicas de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua para la Creación de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (12 de noviembre de 1997).

Constitución de la República de El Salvador, D. L. Nº. 38 (15 de diciembre de 1983), Asamblea Constituyente, publicado en el Diario Oficial Nº 234, Tomo No. 281, del 16 de diciembre de 1983, con sus reformas hasta el 30 de septiembre de 2011.

Decreto Ejecutivo Creación del Consejo Nacional de Seguridad Pública, D. E. Nº 1 (8 enero de 1996), publicado en el Diario Oficial Nº 4, Tomo 330, del 8 de enero de 1996.

Española, R. A. (1956). Diccionario de la Lengua Española (Octava ed.). Madrid: Espasa Calpe S.A.

Ley de la Defensa Nacional, D. L. Nº 948 (15 de agosto de 2002), Asamblea Legislativa, publicada en el Diario Oficial Nº 157, Tomo 192, del 30 de agosto de 2002, San Salvador.

Ley Orgánica de la Fuerza Armada, D. L. Nº. 353 (09 de julio de 1998), Asamblea Legislativa, publicada en el Diario Oficial Nº 143, Tomo 140, del 30 de julio de 1998, San Salvador.

Ley de Protección Civil, Prevención y Mitigación de Desastres. D. L. Nº 777, (18 de agosto de 2005), Asamblea Legislativa, publicada en el Diario Oficial Nº 160, Tomo 368, del 31 de agosto de 2005, San Salvador.

Manual de Planificación de la Seguridad Nacional (2003), MD-100-30-3, Comando de Doctrina y Educación Militar. Texto de Estudio TE-158 Seguridad nacional (1988), Centro de Estudios de la Fuerza Armada CEFA.-

Reino de España

Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional



LOS CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE ESPAÑA

Capitán de Fragata Federico Aznar Fernandez Montesinos
Teniente Coronel Ejército del Aire Jose Francisco Berenguer Hernandez
Teniente Coronel Ejército de Tierra Jesus Diez Alcalde
Teniente Coronel Ejército de Tierra Mario Laborie Iglesias

I. Introducción

El ser humano, en su recorrido vital precisa de certidumbres, de elementos referenciales que le liberen de su desasosiego, permitiéndole acometer su vida cotidiana sin perturbaciones indeseadas. Por eso, la Seguridad, una Seguridad sin adjetivos que trastornen innecesariamente su significado o distorsionen su consideración de respuesta preventiva, tiene una consideración prioritaria en sus necesidades.

Las transformacionales globales que dan forma al mundo actual están impulsando la aparición de nuevos riesgos y amenazas a los que se deben enfrentar las sociedades modernas. Cuestiones transfronterizas, tales como el crimen organizado, el terrorismo, la disputa por los recursos naturales o los flujos incontrolados de personas, entre otros, han entrado de lleno en las agendas de los gobiernos y organizaciones internacionales.

La compleja naturaleza de los riesgos citados impide que sean afrontados con los instrumentos de los que han dispuesto los Estados tradicionalmente, obligando a reformular el concepto de seguridad en dos sentidos. Por un lado, el término seguridad supera la tradicional noción de defensa militar, para englobar ahora aspectos tales como la economía, la sanidad o el medio ambiente; y por otro, desaparece la división entre seguridad interior y exterior.

Con la publicación de la Estrategia Española de Seguridad (EES) a mediados de 2011, España se incorporó al grupo de países avanzados que entienden a la seguridad de la manera integradora señalada. La participación de múltiples ministerios, administraciones

e incluso empresas requiere de una estructura capaz de coordinar de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en la seguridad.

El pasado 31 de mayo de 2013, el Consejo de Ministros aprobó la Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de 2013, que actualiza la anterior versión de 2011. Bajo el título "Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido", la importancia del documento está determinada por su valor de referencia para los líderes políticos de nuestra Nación. La puesta en servicio de una estructura nacional de seguridad no es tarea sencilla, debido además de a los numerosos actores que han de ser integrados, a que dicho concepto responde a una concepción relativamente reciente que se enfrenta a esquemas e inercias del pasado que, aunque evidentemente obsoletos, responden a principios sólidamente cimentados en las instituciones.

Sobre este contexto, cuatro analistas militares del Instituto Español de Estudios Estratégicos (Centro Superior de la Defensa Nacional) analizan en las páginas que siguen a continuación los conceptos de seguridad y defensa adoptados por España, así como su evolución y problemática.

II. Definición de seguridad y defensa: La visión Española

Evolución histórica

Al igual que en el resto de los países de nuestro entorno, los conceptos de seguridad y defensa españoles han evolucionado en función de las enormes transformaciones sociales y políticas sufridas por España en las últimas décadas.

En la segunda mitad del siglo XX y en un mundo dominado por el enfrentamiento ideológico de la Guerra Fría, seguridad y defensa eran conceptos sinónimos. En ambos casos el Estado constituía el objeto referente de la seguridad, pues era el Estado el que proporcionaba seguridad y defensa a los individuos que viven en el interior de sus fronteras. Siguiendo este enfoque, se garantizaba la seguridad de los ciudadanos de un país a través de la defensa del Estado. Este modelo de Seguridad Nacional trataba de defender,

desde una perspectiva interna, la soberanía de España como columna vertebral de todos los intereses de la Nación. Ya que el Estado era el objeto referente de la seguridad, es decir lo que debe ser protegido, los ejércitos, las fuerzas policiales y los servicios de inteligencia eran los instrumentos predominantes. Por lo tanto, los presupuestos *securitarios* eran una magnitud fundamental para el análisis de la seguridad.

No obstante, el ingreso de España en la Organización de las Naciones Unidas, el 14 de diciembre de 1955, significó para nuestro país la aceptación de los propósitos de la ONU de "mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz" (Carta de las Naciones Unidas, artículo 1). En otras palabras, España se incorpora a la Organización internacional que institucionaliza un mecanismo de equilibrio de poder a través de la implementación del concepto de Seguridad Colectiva.

Aunque la Carta de las Naciones Unidas prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, no existe ningún precepto que menoscaba el "derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas" (Carta de las Naciones Unidas, artículo 51). Dado el enfrentamiento entre bloques, durante aquella época las "alianzas" constituyeron la forma predominante de seguridad regional, dando lugar a la denominada *defensa colectiva* con el que un grupo de países de similar ideología se enfrentaban a una amenaza militar común. La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia son los paradigmas de ese desarrollo.

Aún hoy, la defensa colectiva constituye la piedra angular sobre la que se asienta la Alianza Atlántica. Cuando España se incorpora a la OTAN en 1982 se produce un cambio histórico para nuestro país, ya que por primera vez la defensa de la Nación queda ligada de manera solidaria a la de sus aliados.

El imprevisto derrumbe de la Unión Soviética supone una trasformación radical en los modelos de la seguridad imperantes hasta ese momento. Como consecuencia del creciente efecto de la

globalización sobre todos los órdenes, se va debilitando la sensación de amenaza militar y se prodiga la expresión "dividendos de la paz". Bajo este contexto, son numerosas las voces que se muestran partidarias de elaborar un nuevo enfoque de seguridad más amplio, no limitado a las cuestiones militares, que preste atención, entre otros, a problemas económicos, medioambientales o identitarios. Este concepto amplio de seguridad, que trasciende las fronteras estatales, tiene un carácter multisectorial, en el que la defensa militar es únicamente un instrumento más a disposición de los gobiernos. La Defensa es la forma de oponerse a un peligro o a una amenaza; la Seguridad es mucho más exigente y difícil de alcanzar, tiene un carácter más preventivo y utópico al tratar de mantener fuera todo riesgo, peligro o amenaza a personas y bienes.

Entre los que preconizan una seguridad ampliada, pueden distinguirse dos corrientes diferenciadas. La primera de ellas es defendida por aquellos que, aceptando la inclusión de nuevos factores en la seguridad, siguen considerando, aunque desde distintos puntos de vista, al Estado como el objeto central de la seguridad; y por lo tanto, los instrumentos tradicionales estatales continúan siendo prioritarios.

La segunda corriente de pensamiento parte de la creencia de que se ha dado demasiada importancia a los Estados, y que por consiguiente es preciso volver a pensar el significado real del término seguridad. Se trata de utilizar un discurso alternativo en el que los individuos y los grupos sociales ocupen el centro de atención, sustituyendo a los estados. En él, la soberanía nacional deja de tener la importancia defendida en los enfoques tradicionales, pasando a coexistir, como señalaba Kofi Annan, con una "soberanía individual" en la que el derecho de los derechos humanos prevalece sobre el derecho internacional. Estos conceptos son recogidos oficialmente por las Naciones Unidas bajo la expresión Seguridad Humana. Así, se da carta de naturaleza a dos de las características esenciales del mundo actual: las amenazas escapan a la lógica puramente militar y el uso de la fuerza como herramienta de relación entre Estados se deslegitima a los ojos de la sociedad.

España y su entorno

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, con los ataques terroristas sobre Nueva York y Washington y la posterior "guerra global contra el terrorismo" desencadenada por los EEUU, suponen un nuevo giro en el escenario estratégico mundial. Así, la lucha contra el terrorismo pasa a constituirse en el principal elemento de las estrategias de seguridad y defensa occidentales.

En este entorno, y condicionada por su pertenencia a la OTAN y a la Unión Europea –España ingresó en la entonces Comunidad Europea en 1986–, las concepciones de la seguridad y la defensa española quedan voluntariamente subordinadas a lo estipulado por ambas organizaciones. Sin embargo, es importante señalar que ambas instituciones difieren sustancialmente en su cultura estratégica, como se analiza a continuación.

La Unión Europea: un enfoque de seguridad ampliado sobre la base del poder blando.

La Unión Europea (UE) constituye el ejemplo claro del enfoque ampliado de la seguridad, una seguridad que integra aspectos civiles y militares y que tiene en cuenta amenazas y riesgos no sólo militares.

Con el nacimiento de la Política Europea de Seguridad y Defensa en 1999 –hoy Política Común de Seguridad y Defensa–, la naturaleza integral y multifuncional de la aproximación de la UE a la seguridad constituyó una novedad. Casi tres lustros después, la UE continúa siendo la única organización capaz de utilizar una amplia variedad de instrumentos que favorezcan la estabilidad, tanto para prevenir una situación de crisis, como para restaurar la paz y reconstruir las instituciones después de un conflicto. Estas capacidades de la UE, complementadas por las herramientas políticas tradicionales de sus Estados miembros, constituyen el *poder blando* europeo.

No obstante lo apuntado, la cuestión de la defensa común pese al indudable impulso proporcionado por la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, permanece a los ojos de muchos como el aspecto más débil de los instrumentos de seguridad europeos.

La OTAN y su nuevo concepto estratégico

Con la aprobación de su nuevo Concepto Estratégico en 2010, la OTAN supera la tradicional noción de organización de defensa e incorpora un concepto de seguridad ampliado, bajo la fórmula de la Seguridad Cooperativa. Se parte de la certeza de que ningún Estado o grupo de Estados, de manera aislada, puede dirigir la gran cantidad de problemas a los que se enfrenta el mundo actual.

Coherentemente, la Alianza propugna desde ese momento una mayor atención a las acciones diplomáticas y de cooperación. La Seguridad Cooperativa fomenta la inclusión de actores no estatales, organizaciones internacionales, así como de Estados con ideología distinta, a través de foros no oficiales, y desarrolla el principio fundamental según el cual cualquier solución estable sólo puede obtenerse si se conciertan las acciones y efectos procedentes del ámbito diplomático, informativo, militar, económico, político o civil.

Sin embargo, son precisamente sus inigualables capacidades militares las que constituyen el principal valor de la Alianza. Es decir, el planeamiento y posible uso de la fuerza militar es el activo que hace única a la OTAN, y el motivo por el que sigue siendo la piedra angular de la estructura de seguridad euroatlántica.

La seguridad de España

Pese a la pertenencia de nuestro país a las organizaciones regionales, OTAN, Unión Europea y OSCE, España tiene una condición y un contexto propio, sus valores recogidos en la Constitución, su propia cultura, y sus intereses vitales y estratégicos. Por ello, España no ha sido ajena a los debates acerca de la necesidad de establecer un concepto más amplio de seguridad.

Desde hace años, la urgencia para elaborar una “gran estrategia española” que partiendo de una concepción global en la que no primasen los riesgos específicamente militares, fijase los objetivos y líneas de acción necesarias para garantizar la seguridad de España y su contribución a un entorno europeo e internacional más seguro y pacífico, ha sido una reclamación recurrente.

Esta reclamación se vio finalmente satisfecha en junio de 2011 con la aprobación por el Consejo de Ministro de la primera Estrategia de Seguridad Nacional que llevaba por título: "Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos". Este documento constituye un hito en la historia del pensamiento y del planeamiento estratégico en nuestra nación. Con esta estrategia del más alto nivel político se superaba el modelo seguido hasta la fecha, en el que los documentos estratégicos de referencia eran de carácter departamental, elaborados por aquellos ministerios más involucrados en los temas de seguridad, como es el caso del Ministerio de Defensa.

Como ya ha sido citado en la introducción, el Gobierno de España ha aprobado la ESN 2013 que actualiza la EES. La nueva Estrategia de Seguridad adopta un concepto amplio de seguridad que asume que para proteger lo próximo también hay que cuidar lo lejano. Además, se tiene en cuenta las organizaciones internacionales y actores no estatales, asumiendo como principio fundamental que las soluciones estables y la construcción de la paz se obtiene con la aplicación de acciones diplomáticas, militares y civiles, económicas, de información y de desarrollo. Así, la ESN 2013 efectúa por primera vez de forma oficial una definición de Seguridad Nacional: *acción del Estado dirigida a proteger la libertad y el bienestar de sus ciudadanos, a garantizar la defensa de España y sus principios y valores constitucionales, así como a contribuir junto a nuestros socios y aliados a la seguridad internacional en el cumplimiento de los compromisos asumidos.*

La participación de múltiples ministerios, administraciones e incluso empresas requiere la definición de una estructura capaz de coordinar de forma eficaz a todos los organismos que intervienen en seguridad a partir de la aprobación de la Estrategia de Seguridad Nacional. La Estrategia de 2011 reclamaba la creación de "modelo institucional integrado" que diese "respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual". No obstante, dadas las circunstancias en las que fue aprobada, no se ha logrado avanzar más allá de la formulación meramente teórica. En este sentido, la ESN 2013 da un paso decisivo al crear la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos

organismos, el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités especializados, que se detallan en el siguiente apartado.

III. Órganos responsables de la planificación y conducción de la seguridad y defensa. Mecanismos de coordinación institucional

Los actuales conceptos de seguridad y defensa son elementos de una naturaleza teórica que han de llevarse necesariamente al terreno de lo institucional y lo instrumental, por medio tanto de órganos responsables de su planificación, puesta en práctica y aplicación como de los necesarios mecanismos de coordinación entre las instituciones, que hagan que el sistema integrado concebido sobre el papel lo sea en la realidad.

Se trata por tanto de un problema tanto orgánico como de definición de procesos, en el que no debe de caerse en el frecuente error de priorizar la constitución de los órganos sobre la definición de los procesos. En éstos radica la principal dificultad de la implementación del sistema integrado de seguridad nacional, por lo que dichos procesos han de definirse al más alto nivel normativo, formando parte del corpus legislativo nacional.

Del mismo modo la importancia, naturaleza y dificultad de la tarea emprendida, asegurar la seguridad de la nación, en su sentido más amplio, exige que los órganos creados incluyan uno permanente, del más alto rango, situado en el escalón superior de la administración, que vertebre el sistema y tenga capacidad de dirección de todos aquellos elementos que, con un papel significativo en la estructura de seguridad, no tengan en ella su tarea primordial y no formen por tanto parte de la defensa o de los cuerpos de seguridad. Este órgano nacional de seguridad ha de ser diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

La ESN 2013 define los pilares sobre los que se debe construir una respuesta efectiva e integral a los complejos retos de la seguridad en el mundo actual. Para garantizar la articulación de esta concepción

de la seguridad, se ha creado la estructura del Sistema de Seguridad Nacional sobre la base de dos nuevos organismos: el Consejo de Seguridad Nacional y los Comités Especializados. Y lo que es más importante, se determina que en el plazo de seis meses el Consejo de Seguridad Nacional elaborará una propuesta de anteproyecto de Ley Orgánica de Seguridad Nacional para su posterior elevación al Consejo de Ministros. Esta Ley Orgánica debe permitir la creación definitiva de una arquitectura institucional que permita la constitución de un sistema de seguridad integral, diseñado para proporcionar coherencia estratégica a la política de seguridad del Estado, englobando aspectos de Asuntos Exteriores, Defensa, Interior, Industria y Hacienda, entre otros.

El Consejo de Seguridad Nacional, que se reunirá periódicamente, estará presidido por Presidente del Gobierno excepto cuando asista S.M. el Rey. Forman parte del Consejo Vicepresidente del Gobierno, otros miembros del Gobierno, Secretarios de Estado y el Director del Gabinete de la Presidencia del Gobierno. La convocatoria podrá limitarse a los miembros con competencias más directamente relacionadas con los temas a tratar en el orden del día. Podrán ser convocados los titulares del resto de departamentos ministeriales, así como otras autoridades o cargos de las Administraciones Públicas y expertos.

Las funciones que desarrollará el Consejo de Seguridad son:

- Asistir al Presidente del Gobierno en la dirección de la Política de Seguridad Nacional;
- Promover e impulsar la revisión de la ESN;
- Promover e impulsar la elaboración de las Estrategias de segundo nivel;
- Verificar el grado de cumplimiento de la ESN;
- Aprobar el Informe Anual de Seguridad antes de su presentación a las Cortes Generales;
- Dirigir y coordinar la gestión de crisis;
- Dictar las directrices necesarias en materia de planificación y coordinación de la Política de Seguridad Nacional;

- Realizar el control del adecuado funcionamiento del Sistema de Seguridad Nacional;
- Realizar aquellas otras funciones que le atribuya.

Por otro lado, creados por iniciativa del Consejo de Seguridad Nacional, los Comités Especializados son los órganos de apoyo del Consejo en los ámbitos de actuación de la ESN.

En el ámbito de la defensa, se encuentra el Consejo de Defensa Nacional (CDN) es el órgano colegiado, coordinador, asesor y consultivo del Presidente del Gobierno en materia de defensa. A iniciativa del Presidente del Gobierno, podrá funcionar en pleno y como consejo ejecutivo. El CDN asiste al Presidente del Gobierno en la dirección de conflictos armados y en la gestión de las situaciones de crisis que afecten a la defensa, además emite informes sobre las grandes directrices de la política de defensa y ofrece al Gobierno propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, afectando a varios Ministerios, exijan una propuesta conjunta.

En lo que respecta a las Fuerzas Armadas, éstas se organizan en dos estructuras: una orgánica, para la preparación de la fuerza –bajo el mando de los respectivos Jefes de Estado Mayor de Tierra, Armada y Aire–, y otra operativa –al mando del Jefe de Estado Mayor de la Defensa–, para su empleo en las misiones que le asigna el Gobierno.

IV. Concepto de seguridad exterior e interior

La acción interior y exterior del estado

Históricamente, sobre un mismo territorio han existido fuerzas privadas rivalizando por su control; así, los nobles en Europa han contado durante mucho tiempo con el derecho legal para hacer guerras particulares. No obstante, y definitivamente a partir del siglo XVII, los gobernantes se han impuesto tanto sobre los ciudadanos particulares como frente a los poderosos, haciendo que el recurso a las armas privadas sea impopular, delictivo y poco práctico, han proscrito los Ejércitos privados y han hecho normal que los agentes dependientes de los Estados se enfrenten a una población desarmada.

El proceso que ha conducido a ello ha sido paulatino y progresivo. Poco a poco se fueron imponiendo fórmulas que marcaron la tendencia la incautación de armas después de las rebeliones, la prohibición de duelos y venganzas, los controles de producción, licencias, restricciones a su despliegue público. Reyes como los Tudor o Luis XIII destruyeron más fortalezas en el interior de sus dominios de las que construyeron en las fronteras al mismo tiempo que reorganizaron de las Fuerzas Armadas.

Simultáneamente la expansión de éstas, comenzó a eclipsar al armamento disponible por las fuerzas interiores, estableciéndose una distinción clara y que no existía previamente, entre "interior" y "exterior" fortaleciéndose el vínculo entre guerra y acción del Estado y haciendo válida la definición de Max Weber "el Estado es una comunidad humana que se arroga (con éxito) el monopolio del uso legítimo de las fuerza física dentro de un territorio dado." Esto quedó especialmente de manifiesto tras el Tratado de Westfalia que consagró la primacía del Estado en los asuntos internos de su sociedad bajo el principio de "no injerencia" y le convirtió en agente único de las Relaciones Internacionales.

Los Ejércitos (Ministerios de Guerra) quedaron ligados a la integridad territorial del Estado y a su protección, pero también a su expansión, mientras las policías a su buen orden. Los Ministerios de Defensa surgieron tras la Segunda Guerra Mundial cuando los Ejércitos abandonaron sus veleidades expansionistas.

En el ámbito de las Relaciones Internacionales el objetivo de la Seguridad es un mundo estable y estaría orientada a asegurar la protección, independencia e integridad territorial del Estado; en el ámbito interior está ligada a la tranquilidad y al normal funcionamiento del país (sus leyes y sistema institucional) y de la vida cotidiana de sus ciudadanos.

La Seguridad nace de una necesidad derivada de la existencia real de la hostilidad contenida en un agente que se opone a la misma y que llamaremos «agente hostil» y que no obedece (de hecho nunca lo ha hecho) a la distinción entre interior y exterior que empieza a plantearse como insuficiente. No es pues una necesidad espontánea. Tres son los parámetros fundamentales para establecer la Seguridad:

La identificación del agente hostil, la definición de los bienes a proteger y la elección del grado de cobertura deseable. Fijados estos parámetros, y teniendo presente los medios disponibles, es posible formular el grado de Seguridad a alcanzar.

El «agente hostil», podía ser interior o exterior en el mundo post westfaliano y hasta comienzos del siglo XXI, pero esta clasificación dicotómica y deja en el alero planos de referencia que no atienden ni se sienten concernidos por esta lógica.

El concepto se aplica tanto a las causas que puedan producir daño por sí mismas con voluntad de agredir, como a aquellas causasen las que no concurre esa voluntad, como sucede en las catástrofes naturales. La determinación del «agente hostil» es condición indispensable para centrar todo el problema de la Seguridad ya que, estamos hablando de la causa que lo origina. La identificación y valoración de cada uno de los «agentes hostiles» es imprescindible hipótesis de riesgo, peligro o amenaza para definir a partir de ellos los intereses a proteger.

Bismarck decía que los intereses nacionales son los más fríos de los intereses fríos, alusión a que en su determinación hay que dejar de lado toda consideración sentimental y ser realistas y pragmáticos. Pero los intereses nacionales no se encuentran únicamente confinados en el entorno específico de la nación sino que se encuentran distribuidos por el entorno y más ahora con la globalización. Aun es más, los Estados se integran en organizaciones internacionales con los que comparten principios y valores y también intereses incluidos los suyos específico.

La marcha hacia una respuesta integral

El mundo multipolar del siglo XXI es más complejo, desordenado como lo fue en su día el siglo XIX, lo que hace que se planteen numerosas incertidumbres fruto de la concurrencia sobre un mismo objeto de cuantiosas fuerzas así como la existencia de redes de intereses e interconexiones. La sensación de inseguridad es mayor, pese a que el riesgo real se haya reducido. El desordenado y peligroso siglo XIX se saldó con quince millones de muertos directos en conflicto, mientras que el ordenado siglo XX lo hizo con ciento

ochenta y siete haciendo dudar de la bondad del orden, de la percepción como elemento decisivo de valoración y de las decisiones que fruto del buen juicio se adoptan.

Hace falta un análisis integral que supere y desborde los conceptos clásicos de "dentro-fuera", "cerca-lejos" no sólo porque estos nunca han sido plenamente operativos (y ahora ya lo son más que insuficientemente), como ya se ha señalado sino porque la fragmentación conceptual se convierten en premisas que condicionan o limitan el análisis sesgándolo. La función policial se extiende hacia exterior mientras las Fuerzas Armadas dirigen su acción también hacia el interior.

En el mundo posmoderno el monopolio de la violencia ha dejado también de pertenecer a los Estados y aparecen grupos y agentes trasnacionales que la desarrollan; la distinción entre la guerra y el crimen se difumina entonces para hacerse depender de la fuerza y de la consolidación de una situación de victoria. Surgen así dificultades para la diferenciación entre los roles civiles y militares y hasta con la delincuencia; la guerra se torna en una suerte de combate de soldados contra guerreros.

La creciente complejidad que presentan los escenarios contemporáneos hace que la guerra sea un concepto que no recoja todos los casos categorizables de procesos violentos que implican a grupos, y se quede pequeño para resultar útil como instrumento de estudio. De hecho, no pocos autores opinan que el concepto de guerra como tal ha quedado desfasado en el siglo XXI ya que no cubre todos los fenómenos de violencia organizada posibles, y ni siquiera alcanza a definir la naturaleza de la rivalidad.

Y es que la globalización ha modificado sustancialmente la forma en que ordenamos el mundo, estableciendo nuevas categorías y anulando los sistemas de clasificación hasta ahora vigentes; el mundo se ha plegado sobre sí mismo desbordando no sólo las fronteras físicas sino también las conceptuales. Los conflictos locales dirigidos hacia dentro, con influencia de actores externos, se proyectan ahora hacia fuera, con una dimensión no ya internacional sino global. A la vez, la globalización, convierte lo local en global y atomiza el poder, disminuyendo la distancia y lleva la confrontación a hogares y

haciendo extremadamente dificultoso una discriminación de las fuentes potenciales de peligro o una prelación de estas.

Estas cuestiones son las que han llevado primero a la dilución de la Defensa en el espacio de la Seguridad, por ser este un concepto más amplio y que responde mejor a los retos que se le plantean y se extiende a otros ámbitos buscando el tratamiento integral de la problemática del Estado. Como dijera Carl Schmitt "el orden nace de lo integro".

Tradicionalmente, las relaciones pacíficas se establecían hacia el interior del Estado, mientras la violencia estaba orientada hacia el exterior. Hoy resulta muy difícil deslindar la Seguridad nacional de la internacional, pues la amenaza actualmente se presenta como "interméstica" – palabra que pretende subrayar su naturaleza internacional y doméstica al mismo tiempo - y que se caracteriza por "la ausencia de amenazas en la frontera y la ausencia de fronteras para la amenaza", este planteamiento añade aun más dificultades a la conceptualización de Seguridad.

Así, la amenaza terrorista rompe los conceptos tradicionales de Seguridad interior y Seguridad exterior de modo que, junto a las actuaciones de los cuerpos de Seguridad, se requieren otras en las áreas diplomática, económica, política o cultural. La estrategia así concebida no se reduce a una ciencia de la victoria militar sino que combina las artes de la coacción e intimidación.

El orden universal estable implica mucho más que una situación internacional de paz, implica también estabilidad, que nos aleja de la posibilidad de conflicto y que es el mejor ambiente para el desarrollo y progreso de los pueblos. Mientras que la Defensa tiene un ámbito de aplicación que se limita a los espacios donde se encuentran los bienes a proteger, la Seguridad, en un mundo globalizado, tiene una vocación universalista a la búsqueda del orden universal estable. Consecuentemente, valores comunes propios de la sociedad civil quedan securitizados.

Las policías militarizadas gestionan las fronteras y superan los límites "interior-exterior" y "soldado delincuente" y se convierten así en un elemento básico de esta respuesta integral.

V. Percepciones de riesgos y amenazas

Como ya se ha señalado, el fenómeno de la globalización, la apertura cada vez mayor de las fronteras y el imparable desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación, entre otros fenómenos, hacen que los aspectos internos y externos de la seguridad se mezclen e interaccionen en mucho mayor grado que en el pasado.

En consecuencia, también la distinción entre riesgos y amenazas procedentes del interior o del exterior, y sobre todo la percepción que de dichas amenazas tiene una nación, sociedad o grupo humano, haya perdido una línea divisoria claramente trazada.

Al mismo tiempo la mayor imbricación de las naciones en el panorama estratégico internacional y su participación en organizaciones supranacionales hace que, en nuestros días, sea más apropiado hablar de amenazas compartidas – las más – y de específicas de cada nación – las menos –, en lugar de externas e internas.

Grandes confrontaciones convencionales entre Estados no son descartables totalmente, pero no cabe duda de que esta circunstancia es hoy mucho menos probable de lo que lo fue en décadas anteriores. No obstante no debe de caerse en la pérdida del conocimiento y las capacidades necesarias para enfrentarse a esta amenaza, si bien ha de ser adecuadamente graduada por cada nación, impidiendo de este modo que la gran cantidad de recursos necesarios para este tipo de confrontación absorban la totalidad de los disponibles. Un porcentaje importante de los recursos disponibles ha de ser asignada a los nuevos riesgos y amenazas, obligando a una transformación tanto de los conceptos de seguridad y defensa de las naciones como de los recursos y capacidades de las FAS y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Por tanto es imprescindible dotarse no ya de medios específicos contra amenazas identificadas, sino de capacidades en un amplio espectro que, sinérgicamente, sean capaces de afrontar con éxito una variadísima panoplia de amenazas, algunas de ellas aún no identificadas.

Para realizar esta tarea eficientemente, es igualmente necesario realizar una evaluación periódica de las amenazas presentes, de tal modo que se establezca una prelación en torno a la probabilidad de que se hagan realidad, así como de su peligrosidad en caso de producirse. Teniendo en cuenta que la seguridad total es una utopía, sólo de este modo, priorizando las amenazas sentidas, será posible asignar para cada ciclo de planeamiento los recursos necesarios para prevenirlas adecuadamente y minimizar sus efectos.

Las amenazas plenamente identificadas presentan hoy un carácter casi universal, al ser comunes a la mayoría de los Estados y organizaciones internacionales. Además están obviamente interrelacionadas entre sí, de tal modo que la presencia destacada de una de ellas potencia otras y viceversa. Así, La Estrategia de Seguridad Nacional española reconoce doce amenazas o riesgos que se discuten a continuación.

1. Los conflictos armados

Los conflictos armados siguen representando una amenaza grave para la seguridad, pero lo cierto es que la interdependencia global ha disminuido la probabilidad de confrontaciones clásicas entre Estados. No obstante no pueden ni deben ser descartados, pues en caso de producirse supondrían, dados los medios actuales, enfrentamientos armados de gran violencia y letalidad.

Por otra parte, el trazado irracional de las fronteras previo al proceso de descolonización, la emancipación prematura de muchas naciones durante el mismo, la inviabilidad económica de algunas de ellas, el desgobierno, los conflictos étnicos y la corrupción han debilitado numerosas naciones no desde el exterior, sino desde su propio interior. Muchas de estas naciones controlan sólo parcialmente su territorio, permitiendo así la creación de santuarios donde el crimen organizado, el terrorismo o la piratería se establecen con éxito.

En algunos casos esta situación se extrema hasta constituir Estados completamente fallidos donde lo expresado en el párrafo anterior se extiende a la práctica totalidad del territorio. La existencia de uno de estos pseudoestados conlleva invariablemente la inestabilidad regional y la afectación de la gobernanza mundial. Por

tanto los estados fallidos o frágiles constituyen una amenaza en sí misma, al ser elemento potenciador de otras muchas, hasta el punto de que presencia de uno de estos estados significa normalmente el desarrollo de conflictos armados, de mayor o menor intensidad, que constituyen una amenaza directa para sus vecinos.

2. El Terrorismo

El terrorismo amenaza de manera directa la vida y la seguridad de los ciudadanos, daña las instituciones democráticas y pone en riesgo los intereses vitales y estratégicos nacionales. En consecuencia prevenir, impedir y derrotar el terrorismo, con independencia de su origen, ha de ser un fin prioritario de los gobiernos.

El terrorismo, además de los daños físicos a personas y propiedades, pretende sojuzgar a las sociedades libres y democráticas, por lo que representa una amenaza estratégica de gran relevancia. La globalización y la popularización de las nuevas tecnologías han supuesto un reforzamiento de sus medios de acción y capacidades.

El terrorismo internacional está relacionado principalmente con el extremismo religioso, pero la crisis económica y sistémica que afecta principalmente a las naciones occidentales amenaza con revivir y reforzar otros tipos de terrorismo, relacionados con una ideología pseudoanarquista expresada hoy mediante los grupos antisistema más radicales.

La respuesta ha de ser de amplio espectro, actuando tanto en las causas que lo origina como en sus instrumentos financieros, logísticos, de captación y apoyo, sin olvidar las imprescindibles actuaciones policiales y, llegado el caso, militares, ante sus manifestaciones más peligrosas. La concienciación de la población para su alerta y colaboración con las fuerzas de seguridad es esencial para su erradicación o minimización de sus efectos.

Del mismo modo, la acción concertada de los Estados y sociedades libres es imprescindible para combatir un terrorismo dimensionado tanto a nivel local como regional e internacional, y que tiene expresión tanto de un modo individual como a través de complejas organizaciones jerarquizadas e internacionalizadas. Sin

esta acción concertada no será posible vencer ni aún contener la amenaza terrorista.

3. Ciberamenazas

El ciberespacio, ha permitido el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, permitiendo una globalización sin precedentes, que, junto a las innumerables ventajas que aporta, conlleva serios riesgos y amenazas. Como medio para la materialización de otros riesgos y amenazas. El ciberterrorismo, el ciberdelito/cibercrimen, el ciberespionaje o el hacktivismo, se han convertido en un potente instrumento al servicio de numerosas actividades ilícitas o abiertamente delictivas. Además su bajo coste y el escaso riesgo que suponen para el atacante explican la extensión del fenómeno, del que probablemente en nuestros días no contemplamos más que su fase inicial.

El ciberespacio, desde otro punto de vista, ha proporcionado un mayor grado de poder del individuo que, a través de las modernas tecnologías de la comunicación, redes sociales, etc, es de forma creciente capaz de influir, positiva o negativamente, en la opinión de la comunidad internacional, hasta el punto de llegar a condicionar las políticas internas e incluso externas de los gobiernos.

Así, cada vez es más difícil controlar la información, pero a lo positivo de este hecho en aras de la libertad y transparencia, se une el hecho de que dicha capacidad también se utiliza profusamente para la organización y dirección de redes criminales o terroristas.

En conclusión, el ciberespacio se ha convertido simultáneamente en la mayor oportunidad de expansión del conocimiento y una de las mayores amenazas a nuestras sociedades. Efectivamente el cibercrimen e incluso más allá, el ciberterrorismo, merecen la máxima atención y asignación de recursos, con el objeto no ya de prevenirlo, lo que constituye un objetivo prácticamente inalcanzable, sino de minimizar sus efectos hasta límites asumibles.

Es necesario alcanzar un razonable término medio entre interconexión, que permita obtener el máximo beneficio de la tecnología y la globalización, y una seguridad suficiente.

4. Crimen Organizado

El crimen organizado se caracteriza por su naturaleza transnacional, opacidad, flexibilidad, capacidad de adaptación y de recuperación, así como por su movilidad. Potencia círculos viciosos de inseguridad, en los que genera y activa otros riesgos y amenazas que debilitan al Estado y penalizan el crecimiento económico.

La dimensión de esta amenaza no debe de ser subestimada, ya que los enormes beneficios obtenidos por las grandes bandas y mafias internacionales con el tráfico ilegal de armas, narcóticos, documentos, personas, obras de arte, etc, pone en sus manos los medios para corromper elementos clave de los Estados, llegando a poner a algunos de éstos a su servicio e influyendo de este modo incluso en la arena política de las organizaciones internacionales. No obstante, tienen su campo de acción más favorable en los Estados frágiles o fallidos, en los que llega a sustituir al Estado.

El elemento más preocupante de los últimos años en torno al crimen organizado es su creciente asociación con grupos terroristas, de modo que criminales y terroristas se complementan, refuerzan o incluso llegan a confundirse. Asistimos pues a la adopción de tácticas terroristas por el crimen organizado y a la utilización del mismo como medio de financiación de los grupos terroristas, conformando una amenaza dual con un alto nivel de peligrosidad.

La renacida piratería del sudeste asiático, el Golfo de Adén o más recientemente el Golfo de Guinea, son manifestaciones claras de crimen organizado con una vinculación creciente con el terrorismo yihadista internacional. Otro ejemplo se encuentra en la actividad criminal y terrorista coordinada en la franja del Sahel.

Aunque muchas de estas actividades tengan su origen y sus principales ámbitos de actuación fuera de nuestras fronteras, su acción no sólo se prolonga, sino que tiene como objetivo su implantación en las sociedades más avanzadas y económicamente desarrolladas, de donde obtienen su principal beneficio.

Del mismo modo que sucede con el terrorismo, la acción concertada de los Estados es imprescindible para combatir el crimen organizado internacional, sin que hasta el momento sean suficientes

los avances logrados en esta área, que ha de ser reforzada ante una amenaza cada vez de mayor entidad.

5. Inestabilidad económica y financiera

La inestabilidad económica y financiera es uno de los principales riesgos y amenazas actuales, tanto por la conflictividad política y social que genera como porque refuerza otros riesgos. La seguridad económica es requisito esencial y parte integral de la Seguridad Nacional pues su carencia limita e incluso imposibilita la acción del Estado en otros ámbitos.

En consecuencia la pobreza y las graves desigualdades económicas son factores que influyen necesariamente en la estabilidad y seguridad de las naciones. Y lo hacen tanto cuando estas desigualdades se establecen a ambos lados de las fronteras, como cuando lo hacen entre diferentes grupos de una misma sociedad, dando lugar a la presencia de millones de personas excluidas en sus propios países. Esta situación, amén de injusta, representa un riesgo, ya que provoca situaciones que favorecen la emigración ilegal, la corrupción, la extensión del crimen organizado, la agitación social y la expansión de movimientos religiosos y políticos de carácter extremista.

Pero en contra de lo que parecía dibujar el mapa de la pobreza mundial, en el que se encuentran sumergidos en mayor o menor grado numerosos países en vías de desarrollo, la grave crisis ética y económica que vive el llamado "primer mundo" está creando igualmente grandes desigualdades y bolsas de pobreza en estos países, que amenazan trasladar a nuestras sociedades todos los riesgos que emanan de estas circunstancias.

La agitación social, las algaradas, el mayor protagonismo de los antisistema y el repunte electoral de las opciones políticas más extremas son algunas de las consecuencias, de alcance imprevisible en caso de una prolongación excesiva de la citada crisis.Además la difícil situación económica que atraviesan numerosos países tradicionalmente donantes está disminuyendo notablemente la aportación económica en materia de cooperación y desarrollo hacia los países más pobres, por lo que parece haberse entrado en una espiral negativa de difícil salida.

6. *Vulnerabilidad energética*

La energía es un factor clave para el progreso económico y el correcto funcionamiento de la sociedad. La vulnerabilidad desde el punto de vista energético está caracterizada por una excesiva dependencia exterior y una baja interconexión con los países del entorno. Esta vulnerabilidad se ha incrementado en el contexto geoestratégico debido al rápido crecimiento económico de grandes países, que demandan energía en cantidades muy superiores a décadas anteriores. En consecuencia la competencia por los recursos energéticos es creciente.

Aunque esta competencia se mantiene en el marco del mercado, la posibilidad de que en el futuro se pueda traducir a conflictos por el control de los recursos energéticos es un riesgo y una amenaza significativa.

En consecuencia es necesario asegurar una oferta adecuada a precios asumibles, la seguridad de las instalaciones y las redes de transporte y la sostenibilidad medioambiental asociada a la extracción y consumo de los productos energéticos

7. *Proliferación de armas de destrucción masiva*

La proliferación de las armas de destrucción masiva y sus sistemas de lanzamiento supone la más grave amenaza para la paz y seguridad internacional. Si el terrorismo es la amenaza cotidiana más significativa para nuestra seguridad, la proliferación de armas de destrucción masiva constituye sin duda la más peligrosa para nuestras sociedades.

Tras los episodios nucleares de finales de la II Guerra Mundial mucho se ha avanzado en el control de estas armas, así como en las de naturaleza química o biológica. Sin embargo, tras un período que permitía un cierto optimismo en este campo, observamos cómo el riesgo de proliferación y uso de este tipo de armamento resurge con fuerza en Extremo y Medio Oriente, lo que unido al desarrollo tecnológico de los vectores de lanzamiento hace esta amenaza cada vez más creíble.

Sin embargo la posibilidad de su uso por Estados es poco probable. El rechazo unánime de la comunidad internacional y las severas represalias que sufriría el Estado que hiciera uso de armas de destrucción masiva suponen un grado de disuasión elevado.

No ocurre así con las organizaciones terroristas, que muy probablemente no dudarían en utilizar este tipo de armas en caso de disponer de ellas. Se trata por tanto de la amenaza más peligrosa a la que nos enfrentamos, por lo que los esfuerzos a realizar en este sentido han de ser la mayor prioridad de nuestra arquitectura de seguridad.

En consecuencia la existencia de naciones frágiles, con la presencia de una insurgencia interna o en riesgo de ser gobernadas por regímenes de naturaleza religiosa o ideológica radical, que disponen en su arsenal de armas de destrucción masiva o están en vías de conseguirlo, constituyen una circunstancia de máxima preocupación, el ser elementos potencialmente facilitadores de dichas armas a grupos terroristas afines.

8. Flujos migratorios irregulares

Ante el fenómeno de superpoblación mundial se observa que la distribución de los habitantes del planeta no es, ni lo ha sido nunca, homogénea. Pero las actuales previsiones en el ámbito demográfico permiten prever cómo la población de regiones tradicionalmente poco pobladas está en fase de gran expansión, mientras que las sociedades más desarrolladas, con una mayor densidad de población durante siglos, se encuentran en una tasa de crecimiento muy pequeña o incluso ligero retroceso.

En consecuencia se está produciendo un fenómeno con dos aspectos diferenciados. El primero de ellos es el crecimiento acelerado del conjunto de la población, lo que está suponiendo una presión notable sobre los recursos disponibles. Este fenómeno se está manifestando incluso en recursos tan básicos como los alimentos y el agua potable.

El segundo es el crecente desequilibrio poblacional entre las regiones más ricas y desarrolladas y otras en vías de desarrollo, en las que el crecimiento de los recursos, el empleo y las oportunidades crece en una medida muy inferior a lo que hace su población.

El resultado de ambos factores es una previsible corriente migratoria de unas zonas a otras que, de producirse de modo descontrolado, ilegal e imprevisible, constituirá una grave amenaza para la seguridad. La concurrencia de fenómenos difíciles de anticipar, tales como el impacto del cambio climático, grandes catástrofes naturales, guerras, etc, tiene el potencial de convertir este riesgo latente en una amenaza para la seguridad de gran magnitud.

Este fenómeno, como ya está sucediendo en África, tiene además el efecto añadido de la posible creación de macrociudades, muy superiores en número de habitantes a las que hoy conocemos, donde sea imposible proporcionar los servicios necesarios, trasladando el concepto de estado fallido al de ciudad fallida, con efectos similares a una escala mucho más local y reducida pero con similar intensidad.

9. Espionaje

El espionaje ha mutado en sus técnicas aunque no en sus finalidades. Se ha adaptado al nuevo escenario aprovechando las tecnologías de la información y comunicación. De este modo las agresiones tanto por parte de Estados como de grupos o incluso individuos aislados para sustraer información son continuas, principalmente en los campos de la seguridad y la economía, en sus vertientes industrial y tecnológica.

El impacto de estas actividades es creciente, resultando especialmente lesivas en situaciones de conflicto o de crisis.

10. Emergencias y catástrofes

Las catástrofes naturales evidentemente no han cambiado su naturaleza. Sin embargo la interdependencia que caracteriza a los riesgos y amenazas actualmente está dotando a estas catástrofes de una nueva dimensión. En ésta la destrucción de infraestructuras, de medios de producción, la contaminación, la interrupción de comunicaciones, la distorsión de los mercados y la interrupción de los flujos de abastecimiento, agravan notablemente los efectos de las citadas catástrofes.

Como se ha demostrado recientemente con la sucesión en los últimos años de erupciones volcánicas, terremotos o maremotos de gran intensidad, la naturaleza aporta un riesgo inherente que es necesario contemplar. Puesto que la acción humana sobre estos fenómenos es nula, la respuesta a la amenaza natural ha de centrarse en la adopción de medios y procedimientos eficaces para la atenuación de los efectos y la pronta asistencia a los damnificados.

Estos eventos puntuales, al igual que el cambio climático, de efecto creciente y más persistente, tienen la capacidad de dinamizar la concurrencia de otras amenazas, lo que adquiere una peligrosidad en un escenario de superpoblación y creación de macrociudades escasamente dotadas de servicios, en el que los medios y procedimientos de atenuación y paliativos pueden llegar a ser manifiestamente insuficientes para socorrer a la población afectada.

11. Vulnerabilidad del espacio marítimo

Los mares y océanos constituyen un espacio menos regulado y controlado que el espacio aéreo o el terrestre, por lo que el espacio marítimo es un medio donde los riesgos y amenazas a la seguridad se pueden propagar de manera fácil y rápida. Se suma a la accesibilidad y menor reglamentación del espacio marítimo el hecho de que la actividad del hombre en el mar es cada vez mayor.

Además, gran parte del transporte energético se realiza por mar y la búsqueda de recursos energéticos se centra actualmente en los fondos marinos. Pero junto a estas actividades se han intensificado las actividades ilícitas o criminales, como el terrorismo, el tráfico de drogas, la inmigración ilegal o la piratería.

La explotación sostenible de sus recursos, la preservación del medio marino y del litoral o la conservación del patrimonio arqueológico subacuático son también elementos claves en la seguridad nacional.

12. Vulnerabilidad de las infraestructuras críticas y servicios esenciales

Las sociedades actuales son dependientes del complejo sistema de servicios que dan soporte y posibilitan el trabajo de los sectores

productivos, de gestión y de la vida ciudadana. Igualmente hacen posible el funcionamiento de las instituciones del Estado y las Administraciones Públicas.

Dentro de estos servicios destacan los prestados por las infraestructuras críticas, constituidas por instalaciones, redes, sistemas y equipos físicos y de tecnología de la información, cuyo funcionamiento es indispensable y no dispone de alternativas. Así, la destrucción o el daño prolongado de estas infraestructuras tienen un impacto directo y grave sobre la Seguridad Nacional en su más amplio espectro.

Por supuesto, la caída de una infraestructura crítica puede arrastrar en cadena a otros sistemas o instalaciones relacionados, de tal modo que las con consecuencias sobre servicios básicos para la población y el funcionamiento del Estado pueden llegar a ser catastróficas.

Por tanto es necesario asegurar a estas infraestructuras contra las amenazas, de procedencia humana, técnica o natural. De entre ellas normalmente las causadas deliberadamente por un elemento hostil serán las de mayor peligrosidad y duración, pudiendo llegar a afectar seriamente al bienestar de los ciudadanos y a las capacidades del Estado.

VI. Acuerdos e instrumentos internacionales en materia de seguridad y defensa nacional

La Política de Defensa de España es una Política de Estado, y por tanto, su gestión integral, tanto en el ámbito nacional como internacional, corresponde al Gobierno de España. Esta Política de Defensa –como recoge la Ley 05/2005 de la Defensa Nacional– tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España.

Dentro de este último objetivo, nuestro compromiso y contribución con la paz internacional, y por ende de España, a través de las alianzas externas, determinan nuestra pertenencia a las distintas organizaciones internacionales, así como el fortalecimiento de nuestras relaciones bilaterales con muchos países de nuestro entorno, en un amplio sentido de este concepto. En este ámbito, y como un elemento destacado de nuestras relaciones exteriores, España tiene la noble ambición de ocupar el lugar que le corresponde en el panorama internacional. Por tanto, tiene la profunda y firme intención de atender a los retos y desafíos, y también de colaborar en la erradicación de los riesgos que hoy nos amenazan, dentro y fuera de nuestras fronteras nacionales.

España está firmemente convencida de que la mejor manera de enfrentar todos estos problemas que afectan a la paz y la estabilidad internacionales es alcanzar una "seguridad compartida a través de un sistema de defensa colectiva". Al mismo tiempo, mantenemos nuestra propia capacidad de defensa –con todos los recursos del Estado, incluidas por supuesto nuestras Fuerzas Armadas– para hacer frente a nuestras amenazas específicas, que están relacionadas con la propia existencia de nuestra nación como estado independiente, democrático y asentado en un firme Estado de Derecho.

En las últimas décadas, nuestro país ha consolidado su participación en las organizaciones internacionales de seguridad y defensa, en especial Naciones Unidas, la Unión Europea y la Alianza Atlántica. También España ha incrementado sus relaciones bilaterales con los países de nuestro entorno, pero también con otros muy lejanos a nuestro territorio. Por último, ha impulsado firmemente acuerdos y compromisos regionales en el ámbito de la seguridad y la defensa, como la Iniciativa 5+5, que une a los diez países ribereños del Mediterráneo.

En este escenario de seguridad nacional e internacional, España persigue conseguir dos objetivos claves con el desarrollo de su Política de Defensa. El primero es que los españoles perciban que el Estado garantiza su Seguridad y que la Defensa es un bien de todos y para todos; y el segundo, que nuestros amigos y aliados en la Comunidad Internacional nos vean como un país cada día más sólido, como un socio verdaderamente fiable y totalmente comprometido con

la erradicación de las amenazas que afectan al mundo, dentro de nuestras capacidades, allá donde ocurran.

Marco legislativo de los acuerdos internacionales en el ámbito de la Seguridad y Defensa

Cuatro normas definen este marco legislativo. En su preámbulo, la *Ley de la Defensa Nacional de 2005* destaca que, en el ámbito de la seguridad y la defensa, la interdependencia entre los Estados es considerable. Por este motivo, éstos se agrupan en organizaciones que fomentan, desarrollan e incrementan los niveles de estabilidad, como la Organización de las Naciones Unidas y la Organización para la Seguridad y Cooperación Europea, y también en el seno de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y de la Unión Europea. España forma parte de todas ellas y, por ello, nuestra estrategia se fundamenta en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Este compromiso con las organizaciones internacionales queda bien patente en el articulado de la Ley, al referir que las Fuerzas Armadas podrán realizar misiones en el exterior cuando estén acordadas, en su caso, por estas organizaciones internacionales, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN); que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas; y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento jurídico.

Por su parte, la *Estrategia de Seguridad Nacional de 2013* señala que España, como un país que tiene un perfil propio y claramente definido, se encuentra orientada a la búsqueda de la estabilidad, la paz y la seguridad internacionales.

El tercer documento de gran importancia es la *Directiva de Defensa Nacional de 2012*, que establece las líneas generales de la política de defensa. En el ámbito internacional, las directrices y líneas de actuación que recoge esta Directiva son:

- Participar de una manera activa y responsable en las iniciativas de la OTAN que favorezcan los intereses nacionales y colectivos.
- Colaborar en la configuración y el avance de la Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.
- Reforzar las relaciones bilaterales con aquellos actores que compartan intereses y/o amenazas, que puedan aportar estabilidad a nuestro entorno o que mejoren la posición de España en el ámbito de las relaciones estratégicas.

Finalmente, el cuarto documento que conforma la Política de Defensa en España es la *Directiva de Política de Defensa,* responsabilidad del Ministro de Defensa y aprobada en octubre de 2012. Entre las ideas fuerza que deben inspirar todo el planeamiento en España destaca, en este ámbito, que España debe mantener, e incluso incrementar, las relaciones internacionales en materia de defensa.

Organizaciones internacionales y áreas de interés

Con respecto a las organizaciones internacionales, España centra su atención en la Unión Europea, en la Alianza Atlántica, en las Naciones Unidas y en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa. Así mismo, tenemos una clara proyección hacia América Latina y el Mediterráneo, el mar que compartimos Europa y África.

Unión Europea

Europa es nuestra principal área de interés, y la Unión Europea la organización más importante para España. Tras la aprobación del Tratado de Lisboa en 2007, España ha defendido una Unión Europea con más peso e importancia en las decisiones del mundo y con mayor capacidad militar autónoma. Todo ello dentro de la conocida Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD).

En este marco europeo, los principales esfuerzos de seguridad y defensa se refieren a los siguientes aspectos:

- Por un lado, es necesario el refuerzo de la capacidad de acción de la Unión Europea, a través de una mejor coordinación de sus medios civiles y militares, y de una planificación permanente y conjunta en el nivel estratégico.
- En el ámbito de las capacidades, la actual situación de limitaciones económicas exige que nuestros esfuerzos se centran en "cómo podemos hacer más con menos", y "cómo ser más eficaces" mediante la unión de nuestros esfuerzos. Para ello, España apoya y colabora iniciativas como Pooling & Sharing, que permitirán compartir capacidades civiles y militares entre los países miembros de la Unión Europea.
- España también participa en el seno de la Agencia Europea de Defensa. Esta Agencia permite el desarrollo de capacidades, el incremento del mercado europeo del armamento, el desarrollo de la industria de Defensa Europea y, por último, el impulso decidió a la investigación y la tecnología en el ámbito de la seguridad y la defensa.
- En cuanto a las operaciones, la mayoría se enmarcan dentro de las estrategias globales de la Unión Europea, como las Estrategias de Seguridad Marítima, para el Cuerno de África o para el Sahel. Por este motivo, las operaciones de la Unión Europea se dirigen más al enfoque integral de la crisis o el conflicto, y ha supuesto una nueva aproximación civil y militar en su resolución.

OTAN

El "Concepto Estratégico" de 2010, reafirma que la OTAN continuará desempeñando su misión en tres tareas fundamentales: defensa colectiva, gestión de crisis y seguridad cooperativa.

La Alianza se adapta así a la visión de España referente a lo que debería ser la Organización: una institución con un enfoque amplio, multilateral, cooperativo y completo de la seguridad, y en la que las asociaciones o alianzas con la Unión Europea y los países del Mediterráneo deben ser elementos claves para garantizar su eficacia.

Desde entonces, y en el campo organizativo, la OTAN está involucrada en un importante proceso de transformación con la

renovación de su estructura de mando, la reforma de la Agencia de la OTAN y la definición de capacidades críticas. En todas estas iniciativas, España desempeña un papel activo.

En cuanto a nuestra contribución específica a la OTAN, actualmente participamos de forma relevante en las operaciones en el exterior –Afganistán– o en las iniciativas de defensa –como las Fuerzas de Reacción de la OTAN (NATO Responde Forces)–, y España proporciona aproximadamente el 4.5% de su presupuesto de la OTAN.

Latino América como área prioritaria para España

Además de Europa y América del Norte, las principales regiones donde España centra su atención internacional son el Mediterráneo, el área del Sahel en África y, por supuesto, Latino América.

Respecto a las relaciones de España con *Latino América*, la seguridad, la defensa y la cooperación militar son objetivos prioritarios de la política de defensa de España. En este escenario de estrecha colaboración y cooperación, los dos principales objetivos españoles respecto al continente americano son:

- Por un lado, apoyar la modernización de las administraciones de defensa y de las Fuerzas Armadas en sus países.
- Y como segundo objetivo, fomentar su responsabilidad en la participación de operaciones de mantenimiento de la paz fuera de la región, para contribuir así a la seguridad y estabilidad internacionales, pero también como vía para conseguir la transformación de sus Fuerzas Armadas, tal y como ocurrió en España desde que hace veinte años comenzase a desplegar fuera del territorio nacional.

En materia de formación, y por una iniciativa presentada por España, se ha creado el Centro Virtual Iberoamericano para la Paz Internacional y Estudios de seguridad, que asocia a los Colegios de Defensa de España y toda Iberoamérica. Esta iniciativa está dando importantes frutos como una nueva herramienta para intercambiar información, experiencias y conocimientos entre universidades y centros militares, y para construir una cultura de seguridad y defensa común en la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

Iniciativas de defensa en el Mediterráneo

España es un país Mediterráneo, y siempre ha mostrado especial atención y apoyo a la estabilidad, a la cooperación y al desarrollo de todos los países de sus dos orillas. Esta estabilidad está muy ligada a la situación actual en Medio Oriente, en el Mediterráneo más oriental, y también a los procesos de cambio dentro de los países, que dieron lugar a la llamada "Primavera Árabe".

España mantiene una sólida y permanente relación con los países del norte de África, pero al mismo tiempo considera que es necesario reforzar el diálogo y la cooperación, para encontrar así soluciones prácticas a los problemas que nos afectan a ambas orillas. Este diálogo debe hacerse mediante el desarrollo de estrategias de cooperación, así como con la continua promoción de iniciativas de seguridad, dentro de las organizaciones internacionales de las que formamos partes, o incrementando las relaciones bilaterales entre nuestros países.

Por todo ello, España está firmemente comprometida con dos iniciativas de defensa en el ámbito mediterráneo: el Diálogo Mediterráneo y la Iniciativa de Cooperación de Estambul, ambas en el marco de la OTAN; y la Unión por el Mediterráneo, conocida inicialmente como el Proceso de Barcelona.

VII. Perspectivas

En un mundo complejo como el actual es crucial resaltar la importancia de la integración de las distintas naciones en las organizaciones internacionales de seguridad o con una dimensión de seguridad destacable. Por supuesto una estructura de seguridad integrada y eficaz convierte a las naciones en un socio más fuerte en dichas instituciones internacionales como la UE, la ONU, la OTAN, o la OSCE, en el caso de España, contribuyendo así a una mayor seguridad común. No obstante, aunque la estructura integrada de seguridad es una cuestión nacional, es evidente que la mayor cercanía posible, tanto en órganos como en procedimientos, favorece su integración y trabajo conjunto, sobre todo en situaciones de crisis internacional.-

BIBLIOGRAFÍA

Ballesteros Martín, Miguel Ángel. "La Estrategia de Seguridad y Defensa" en VV.AA. Monografía núm. 67 del CESEDEN. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI. Ministerio de Defensa, 2003.

Bobbio, Norberto. El problema de la guerra y las vías de la paz. Ediciones GEDISA, Barcelona 1992.

Chomsky, Noam. El nuevo orden mundial (y el viejo). Mondadori Barcelona 1996.

Directiva de Defensa Nacional 1/2012. "Por una defensa necesaria, por una defensa responsable". Julio 2012.

Enzensberger, Hans Magnus. Política y delito. Seix Barral, Barcelona 1968.

Estrategia de Seguridad Nacional. Un proyecto compartido. Mayo 2013.

Estrategia Española de Seguridad. Una responsabilidad de todos. Junio 2011.

Estrategia Europea de Seguridad. Una Europa segura en un mundo mejor. 12 diciembre 2003.

Galtung, Johan. ¡Hay alternativas¡ Editorial Tecnos. Madrid 1984.

Informe sobre la aplicación de la Estrategia Europea de Seguridad. Ofrecer seguridad en un mundo en evolución. 11 Diciembre 2008.

Kagan, Robert. Poder y debilidad. Editorial Taurus, Madrid 2003.

Laborie Iglesias, Mario. "Estrategia de Seguridad Nacional (mayo 2013)". Documento de Análisis del IEEE 34/2013. 3 junio 2013.

Laborie Iglesias, Mario. "La evolución del Concepto de Seguridad". Documento Marco del IEEE 05/2011. Junio 2011.

Losada Torres-Quevedo, Ángel. "La contribución de la acción exterior a la lucha contra el terrorismo" en VV. AA. Afrontar el terrorismo. Gobierno de Aragón 2006.

S. Tulchin, Joseph et al. La seguridad desde las dos orillas. Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006.

Tilly, Charles. Bobea, Lilian. Coerción, capital y los Estados europeos 990-1990. Alianza Editorial, Madrid 1992.

VVAA. "Análisis comparativo de la estrategia española de seguridad "una responsabilidad de todos". Documento de Análisis del IEEE 17/2011. 26 junio 2011.-

Estados Unidos Mexicanos

Colegio de Defensa Nacional



CONCEPTOS DE SEGURIDAD Y DEFENSA NACIONALES EN MÉXICO

I. Factor geoestratégico

Dentro del marco geográfico mundial, México tiene una posición geoestratégica privilegiada al situarse entre los dos océanos más grandes y de importancia económica toral en el mundo, además de que es contiguo a las principales rutas de navegación que desde Europa o el Lejano Oriente cruzan el Canal de Panamá, incluyendo las vías de navegación que parten de la costa occidental de los Estados Unidos de América y Canadá hacia puertos mexicanos del Océano Pacífico que constituyen salidas naturales de mercancía con destino al oriente, mientras que el Atlántico es punto de contacto con Europa; en este contexto, destaca la importancia estratégica del Istmo de Tehuantepec al ofrecer la posibilidad de conectar por tierra a ambos Océanos, resultando la existencia de grandes áreas comerciales, como: la Cuenca del Pacífico, la Unión Europea, América del norte y el Mercosur.

México, tiene una conformación topográfica muy diversa que ha condicionado la estructura territorial de las ciudades y de la actividad económica; el paso de la Sierra Madre Oriental, la Sierra Madre Occidental y el cinturón desértico del Trópico de Cáncer condicionan el clima, el agua, la fertilidad y los riesgos; ”el resultado es de que México se desarrolla en fuertes contrastes, ya que existen enormes diferencias en cuanto a condiciones geográficas y una inmensa diversidad en sus recursos naturales”.[1]

La ubicación de México en el ámbito regional, presenta una situación sobresaliente y de diferencias políticas, económicas y sociales, ya que al norte comparte su frontera con el país más desarrollado y primera potencia mundial; y al sur con Centroamérica, región de constante crecimiento y desarrollo.

---

1 Secretaría de la Defensa Nacional, *El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, México, 2004.

En la frontera con Estados Unidos de América, las diferencias económicas entre ambos, provocan concentraciones de connacionales y extranjeros en asentamientos irregulares, surgiendo interferencias en la relación bilateral, como la migración ilegal y un alto índice delictivo; dificultades que son compartidas al ser cuestiones graves de carácter político y socio-económico, creando una dinámica permanente de cooperación entre ambas naciones para su solución.

La línea fronteriza del sur involucra a los estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Chiapas, destaca su afinidad cultural con Centroamérica y por la desigualdad social en ambos lados, donde los temas de controversia y problemática, giran sobre migración y tráfico de personas, armas y enervantes.

II. El proyecto de Nación

Desde el inicio de su vida independiente, México trazó su proyecto de nación, procurando en forma permanente una adecuada interrelación entre las diferentes situaciones políticas, económicas, sociales y militares internas y en estrecha relación con las situaciones bilaterales, regionales y mundiales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 condensa los objetivos nacionales permanentes que han orientado la actuación de los elementos activos del Estado mexicano, teniendo presentes la Integridad territorial, la Soberanía, la Independencia, la Paz, la Seguridad, el Estado de Derecho, la Libertad, la Unidad Nacional y la Educación para todos.

En el contexto internacional, "México está abierto a los intercambios económicos, sociales, culturales y políticos, reivindica con orgullo sus raíces históricas, la diversidad étnica de su sociedad, su soberanía nacional, su inamovible vocación por la paz y el respeto al orden jurídico internacional, al tiempo que fomenta y apoya una cultura a la innovación".[2]

2 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

El desarrollo de la unidad nacional se fortalece en la construcción de instituciones que respeten la multiculturalidad y normen con equidad los derechos y las obligaciones de los distintos grupos que conforman la sociedad mexicana, sin atentar contra la integridad de la nación, ni los valores que sustentan su identidad; además, aspira a ser uno de los países líderes en la promoción de un desarrollo integral que llegue a toda la población.

Una visión en la defensa del interés nacional, se refleja con el diseño de la Política Nacional de Defensa, donde sus objetivos estratégicos, sus estrategias y líneas de acción, son los instrumentos que preservan los objetivos nacionales, atendiendo los retos y dando soluciones a problemas existentes.

III. Marco jurídico

La globalización y evolución constante de las comunicaciones transforman las relaciones internacionales; por lo que el Estado mexicano organiza y prepara la defensa de la nación en forma frecuente; esta complejidad obliga a revisar y sustentar la legislación nacional e internacional, convenios y acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales; así como, las políticas internas sobre seguridad y defensa nacionales en forma constante.

"México, tradicionalmente sustenta una política de carácter eminentemente pacifista, ya que sus principios de política internacional, no reconocen más guerra que la que proviene del exterior",[3] por lo tanto sus relaciones con los demás países sobre aspectos bélicos, se restringen a los compromisos derivados de su pertenencia a los organismos internacionales.

México forma parte de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1945, en donde se ha desempeñado en cuatro ocasiones como miembro no permanente del Consejo de Seguridad y ha ocupado además, posiciones relevantes en la comisión de derechos humanos y del comité de desarme.

---

3 Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña,* Tomo I, México, EMDN, 1999.

En la Organización de Estados Americanos (OEA), México es miembro desde el 30 Abr. de 1948, reconoce ampliamente la solución pacífica de las controversias, los fundamentos de la seguridad colectiva con fines de diálogo político y seguridad en el continente; los objetivos regionales en aspectos de desarrollo, derechos humanos, la no proliferación de armas nucleares (el Tratado de Tlatelolco), la prevención y combate al tráfico ilícito de armas de fuego y, básicamente, el mantenimiento de la paz y seguridad, privilegiando la negociación diplomática.

Asimismo, es parte del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, suscrito en abril de 1948, el tratado es considerado como el instrumento principal para el mantenimiento de la paz en el continente desde marzo de 1942; asimismo, México es miembro fundador de la Junta Interamericana de Defensa, entidad que presta servicios de asesoramiento técnico, consultivo y educativo sobre temas relacionados con asuntos militares y de defensa en el hemisferio.

En cuanto a la Seguridad Colectiva Continental, México fue signatario original del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), denunciándolo el 7 de septiembre de 2001 en Washington, EUA, promoviendo su revisión y actualización para hacer frente a las nuevas amenazas.

También se hace referencia a la Comisión México-Estados Unidos de Defensa Conjunta, creada en febrero de 1942 con motivo de la II Guerra Mundial, estudiando problemas relacionados con la defensa común entre ambas naciones.

México se preocupa por celebrar compromisos destinados a promover y fortalecer la paz y la seguridad en el hemisferio, destaca la Conferencia Especial sobre Seguridad, realizada en la Ciudad de México en el 2003 dentro del marco de la Declaración sobre Seguridad en las Américas, en la cual los Estados miembro reafirmaron los principios de las Cartas de la ONU y de la OEA, respectivamente; así como, “los valores compartidos y enfoques

comunes sobre la nueva concepción de la seguridad en el hemisferio, teniendo un alcance multidimensional".[4]

Esa nueva concepción de alcance multidimensional incluye: Las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y desafíos a la seguridad de los Estados del hemisferio, incorpora prioridades de cada Estado, "contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, se basa en valores democrático, respeto, promoción y defensa de los derechos humanos, solidaridad, cooperación y respeto a la soberanía nacional".[5]

Dentro de la Legislación Nacional y en particular la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se insertan los temas relativos a la seguridad nacional, defensa exterior y seguridad interior de la federación; también tienen su sustento en las Leyes Orgánicas de la Administración Pública Federal, del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, de la Armada de México; así como, en la Ley de Planeación y la Ley de Seguridad Nacional principalmente.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, destacan seis artículos, como sigue:

El artículo 29, "regula las condiciones que deben anteceder a la restricción o suspensión de los derechos y las garantías cuando se encuentre en peligro la defensa del país, en casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otra que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto",[6] todo ello, para hacer frente rápida y fácilmente a cualquiera de dichas situaciones.

Los artículos 31, Fracciones II y III, 35, Fracción IV y 36, Fracción II, dirigidos a unir a todos los mexicanos en pro de la defensa de la patria y a la conservación del orden y tranquilidad interior, que tiene como fin, preservar el orden y la tranquilidad, así como la defensa del país.

---

4 Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad, *Declaración sobre seguridad en las Américas,* Ciudad de México, 2003.

5 Ibídem.

6 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* DOF, 5 Feb. 1917, última reforma, DOF, 9 Feb. 2012.

El artículo 73, Fracciones XII, XIII, XIV, XV y XXIX-M, establecen las facultades que se otorgan al Congreso de la Unión para legislar en materia de declarar la guerra; del derecho marítimo de paz y guerra; levantar y sostener a las instituciones armadas del país; organizar, armar y disciplinar a la Guardia Nacional; con lo que queda determinado el establecimiento permanente de Instituciones Federales que garanticen la integridad, la independencia del país y su orden interno; así como, expedir leyes en materia de seguridad nacional.

El artículo 89, Fracciones VI, VII, VIII y X.- "Facultan y obligan al Presidente de la República a: Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación".[7] Disponer de la Guardia Nacional. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos. Dirigir y conducir los principios normativos de la política exterior, enfocándolos a la defensa y promoción de nuestros intereses nacionales fundamentales, bajo la premisa de igualdad soberana de los estados, con sustento en una larga tradición diplomática de defensa a la autodeterminación de los pueblos y la no intervención.

Las partes que la Constitución Política destina a las garantías individuales, a los mexicanos y a los poderes de la unión, tanto el Legislativo como el Ejecutivo, establecen obligaciones y facultades en forma determinante para defender la integridad, la estabilidad y la permanencia del Estado Mexicano.

Derivada de la Carta Magna, existe la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, siendo el instrumento que regula y establece las facultades de las Secretarias de Estado del Gobierno Federal, destacando los preceptos siguientes:

El artículo 27, asigna a la Secretaría de Gobernación, "vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las

7 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,* DOF, 5 Feb. 1917, última reforma, DOF, 9 Feb. 2012.

autoridades del país, especialmente a las garantías individuales y la conducción de la política interior".[8]

El artículo 28, atribuye a la Secretaría de Relaciones Exteriores, "conducir la política exterior, intervenir en los tratados, acuerdos y convenios en que el país sea parte";[9] intervenir en lo relativo a comisiones, congresos, conferencias y exposiciones internacionales, y participar en los organismos e instituciones internacionales de que el gobierno forma parte; y por último, intervenir en las cuestiones relacionadas con los límites territoriales del país y aguas internacionales.

El artículo 29, Fracción VI, destaca la responsabilidad que se le asigna a la Secretaría de la Defensa Nacional, para "planear, dirigir y manejar la movilización del país en caso de guerra, formular y ejecutar en su caso los planes y órdenes necesarios para la defensa del país, y dirigir y asesorar la defensa civil".[10]

El artículo 30, faculta a la Secretaría de Marina para "organizar, administrar y preparar a la armada y ejercer la soberanía en aguas territoriales, así como la vigilancia de las costas del territorio, vías navegables, Islas nacionales y la zona económica exclusiva".[11]

En acatamiento al artículo 21 de la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo precisa los objetivos nacionales, estrategias y prioridades para el desarrollo integral del país, "contiene las previsiones de recursos asignados a tales fines, determina los instrumentos y responsables de su ejecución y establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional".[12]

La Ley de Seguridad Nacional, señala las bases de integración coordinada de las instituciones y autoridades encargadas de preservar

---

8 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, DOF, 17 Jun. 2009.

9 Ibídem.

10 Ibídem.

11 Ibídem.

12 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Planeación*, México, 2012.

la seguridad nacional en sus respectivos ámbitos de competencia; refiere las instancias encargadas, los preceptos que especifican la inteligencia, el control legislativo, la protección de los derechos de las personas y la cooperación de las instancias.

Para coordinar las acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional existe el Consejo de Seguridad Nacional, que está integrado por:

- El Titular del Ejecutivo Federal, quien lo preside.
- El Secretario de Gobernación, quien funge como Secretario Ejecutivo.
- El Secretario de la Defensa Nacional.
- El Secretario de Marina.
- El Comisionado Nacional de Seguridad Pública.
- El Secretario de Hacienda y Crédito Público.
- El Secretario de la Función Pública.
- El Secretario de Relaciones Exteriores.
- El Secretario de Comunicaciones y Transportes.
- El Procurador General de la República; y
- El Director General del Centro de Investigación y Seguridad Nacional.

Los integrantes del Consejo no pueden nombrar suplente. En caso de ausencia del Presidente, el Secretario Ejecutivo preside las reuniones.

Asimismo, "el Consejo cuenta con un Secretario Técnico, que es nombrado por el Presidente de la República, depende directamente de él, cuenta con un equipo técnico especializado y un presupuesto asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Éste no es integrante del Consejo".[13]

---

13 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, México, DOF, 26 Dic. 2005.

Cabe destacar que el Consejo de Seguridad Nacional es una instancia deliberativa cuya finalidad es establecer y articular la política en los asuntos siguientes:

- Integra y coordina los esfuerzos para preservar la seguridad nacional.
- Da lineamientos para las políticas generales en seguridad nacional.
- Define, evalúa y da seguimiento al Programa de seguridad nacional y la Agenda nacional de riesgos.
- Integra los programas de cooperación internacional.
- Establece los lineamientos que regulan el uso de aparatos útiles en la intervención de comunicaciones privadas.
- Determina los procesos de clasificación y desclasificación de la información de seguridad nacional.

Así también, existe la Comisión Bicamaral sobre Seguridad Nacional, donde el Poder Legislativo Federal integra a tres senadores y tres diputados para ejercer control y evaluación sobre las políticas y acciones sobre seguridad nacional; sus atribuciones son las siguientes:

- Conocen el proyecto anual de la Agenda Nacional de Riesgos.
- Conocen los reportes de actividades que envía el Director General del CISEN al Secretario Ejecutivo, y
- Conocen el informe general de las actividades del Consejo de Seguridad Nacional, que le remite la Secretaría Técnica del mismo.

Otro documento normativo de gran importancia y que ya fue citado, es el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, documento rector que elaboró, aprobó y publicó el Gobierno al tomar posesión de su mandato, traza los grandes objetivos de las políticas públicas, establece las acciones específicas para alcanzarlos y precisa indicadores que permitirán medir los avances generados.

“Es un plan realista, viable y claro para alcanzar un México en Paz, donde se recobren el orden, la seguridad y la justicia que anhelan

las familias mexicanas; establece lineamientos para obtener una nación mexicana tranquila en la que se respeten cabalmente los derechos humanos".[14]

Explica las estrategias para lograr un México Incluyente, en el que se enfrente y supere el hambre. Delinea las acciones a emprender para revertir la pobreza. Muestra, también, el camino para lograr una sociedad con igualdad de género y sin exclusiones, donde se vele por el bienestar de las personas con discapacidad, los indígenas, los niños y los adultos mayores.

Un tema vital es impulsar un México con Educación de Calidad, que abra las puertas de la superación y el éxito a nuestros niños y jóvenes. La premisa es sencilla: para mover a México hay que fomentar los valores cívicos, elevar la calidad de la enseñanza y promover la ciencia, la tecnología y la innovación.

Destaca también, la importancia de acelerar el crecimiento económico para construir un México Próspero. Detalla el camino para impulsar a las pequeñas y medianas empresas, así como para promover la generación de empleos.

Asimismo, identifica las fortalezas de México para detonar el crecimiento sostenido y sustentable, con el objeto de hacer que nuestro país se convierta en una potencia económica emergente.

En el ámbito internacional, el Plan delinea un México con Responsabilidad Global; es decir, un país que muestre su respaldo y solidaridad con el resto del mundo, aportando lo mejor de sí en favor de las grandes causas de la humanidad.

Existen otras leyes que se derivan de la Constitución Política de la República y que en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encuadran en sus facultades a las Fuerzas Armadas; primero, la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea, que en su artículo 1 especifica que son Instituciones Armadas permanentes, con las misiones generales siguientes:

- Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación.

---

14 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

- Garantizar la seguridad interior.
- Auxiliar a la población civil en caso de necesidades públicas.
- Realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso del país.
- 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.

Segundo, la Ley Orgánica de la Armada de México establece que esta Fuerza Armada es una institución militar nacional, de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval de la Federación para la defensa exterior y coadyuvar en la seguridad interior del país; en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las leyes que de ella derivan y los tratados internacionales. Dentro de las atribuciones que tiene esta Fuerza Armada, destacan las siguientes:

- Cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado Mexicano; y
- Realizar acciones para salvaguardar la soberanía y defender la integridad del territorio nacional en el mar territorial, zona marítimo terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como, en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos correspondientes, así como vigilar los derechos de soberanía en la zona económica exclusiva.

IV. Política nacional de defensa

"México define como Política Nacional de Defensa, al conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de Defensa, con vista a preservar la Integridad, la Independencia y la Soberanía de la nación; Garantizar la Seguridad Interior y contribuir al Desarrollo Nacional".[15]

15 Secretaría de la Defensa Nacional, S-5 (PE) EMDN, *Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas,* México, 2013.

Lo anterior, se sustenta en el marco constitucional, donde se definen los supremos ideales de la patria y constituyen la guía para identificar los objetivos nacionales, y que bajo la conducción del Poder Ejecutivo a través del Consejo de Seguridad Nacional, se establecen las estrategias y las líneas de acción para hacer frente a los antagonismos, obstáculos o interferencias que se opongan a su consecución.

De otra manera, las políticas públicas establecidas por el Ejecutivo Federal, representan el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción, que permiten hacer frente a los desafíos y problemas que existen de naturaleza pública.

Estas políticas públicas están contenidas en planes, programas y asignaciones de recursos, pero también en disposiciones constitucionales, leyes, reglamentos, decretos, resoluciones administrativas, así como en decisiones emanadas de cortes, tribunales y órganos constitucionales autónomos.

Es en este contexto, que el Estado garantiza la seguridad para alcanzar el desarrollo nacional a través de las políticas establecidas, siendo el Jefe de Estado en quien recae la obligación de mantener la paz y el orden dentro del territorio nacional, así como de organizar su defensa ante cualquier amenaza proveniente del exterior, valiéndose en última instancia de sus Fuerzas Armadas, de las cuales es por Ley su Comandante Supremo.

V. Política interior

"La política interior, se conceptúa como el conjunto de actividades que estructuran la vida de la nación; comprende todas las directrices y lineamientos que el Gobierno Federal despliega y materializa para garantizar el régimen constitucional, es llevada a cabo con fundamento en la Carta Magna y demás Leyes emanadas de la misma".[16]

16 Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Nociones de Estrategia, Tomos I y II,* México, EMDN, 1997.

En la conducción de la política interior, participan todos los actores de la vida nacional, encontrando soluciones a los antagonismos que se oponen al desarrollo y seguridad de la nación; cumple con el propósito fundamental de propiciar un entorno favorable, no solo para el desarrollo político, sino también para el crecimiento económico con calidad y para el desarrollo social y humano.

La política interior está a cargo de la Secretaría de Gobernación, donde en estrecha coordinación con otras dependencias de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión, se tienen obligaciones y atribuciones específicas para coadyuvar en su conformación y ejecución.

La participación de las Fuerzas Armadas en acciones de apoyo a la política interior, tiene como sustento legal, las misiones generales contempladas en sus Leyes Orgánicas respectivas; así como, en seis Tesis Jurisprudenciales emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las cuales concluyen que es legalmente posible que las Instituciones militares participen en tareas de seguridad pública.

Por lo tanto, las Fuerzas Armadas para garantizar el Orden Interno del país, combaten al crimen organizado; auxilian a la población civil en casos de desastre; mejoran el entorno ecológico y apoyan a las Fuerzas de Seguridad Pública.

VI. Política exterior

"La política exterior está bajo la responsabilidad del Jefe de Estado, atiende los asuntos de carácter internacional mediante las buenas relaciones con los Jefes de Estado que integran la Comunidad y Organismos Internacionales".[17]

Esta labor gubernamental recae específicamente en la Secretaría de Relaciones Exteriores, materializando las acciones en los diversos Foros Internacionales, Regionales, Multilaterales y Bilaterales; participa apegándose a los principios en favor de la Paz y el Desarrollo.

---

17 Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña,* Tomo I, México, EMDN, 1999.

"El Presidente de la República estableció como meta, el conducir a un México con Responsabilidad Global, ya que el país es una fuerza positiva y propositiva en el mundo; así como, una nación al servicio de las mejores causas de la humanidad".[18]

Las Fuerzas Armadas Mexicanas, respaldan la conducción de la política exterior del Estado mexicano, participando en Foros de carácter militar, como son la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, Conferencia de Ejércitos Americanos y el Sistema de Cooperación de Fuerzas Aéreas Americanas, cuya finalidad es el intercambio de información y experiencias en asuntos de Seguridad y Defensa del continente.

Así también, las Instituciones Armadas permanentes tienen mecanismos internacionales donde participan activamente en juntas, visitas, seminarios y cursos, para fortalecer los lazos de cooperación entre las diversas Fuerzas Armadas del mundo; aspectos relevantes están los de educación, adiestramiento, ayuda humanitaria e intercambio de información en seguridad y defensa, a través de Agregadurías Militares, Aéreas y Navales adscritas a diversas embajadas de nuestro país en el extranjero, y obviamente en las Conferencias de Directores de Colegios de Defensa Iberoamericanos.

VII. Política militar

"La política militar comprende las normas generales que sirven para determinar las directivas, órdenes e instrucciones destinadas a definir la actuación militar de la sociedad y del Estado mexicano para la consecución de los objetivos nacionales; se organiza militarmente la vida de la nación, garantizando su seguridad y existencia".[19]

Ante la existencia, ahora lejana pero siempre latente, de una confrontación armada con otro país, la nación está preparada para responder oportunamente e incluso con anticipación a esta amenaza,

---

18 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

19 Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Nociones de Estrategia, Tomos I y II,* México, EMDN, 1997.

es por eso que Constitucionalmente cuenta con una fuerza militar legítima y preparada.

Por lo tanto, las Fuerzas Armadas mexicanas no son las únicas encargadas de la defensa nacional, ésta es una responsabilidad de todas las Fuerzas Vivas del país, representadas por los sectores políticos, diplomáticos, económicos y sociales; es decir, del pueblo en general, a fin de resguardar el Honor, la Dignidad, el Prestigio, la Soberanía, Independencia e Integridad territorial de la nación.

La política militar no se produce en forma espontánea, ni se orienta en forma empírica; las ideas tendentes a estimular su formación son producto de juiciosos estudios constantes de los elementos que constituyen sus bases reales, como el espacio nacional, el pueblo, la economía, la política exterior y la política interior.

Como primera tarea, se prepara a todos los habitantes, hombres y mujeres de todas las clases para la defensa de la nación, se imparte una educación cívica, moral, intelectual, física y técnico militar, a través del hogar, la escuela; así como, diversos organismos sociales y políticos.

Como segunda tarea, se mantienen unas Fuerzas Armadas modernas con un desarrollo conjunto y constante, a fin de estar acordes con los adelantos de la ciencia y la tecnología; así como, con las exigencias de la época.

Como consecuencia de lo anterior, “México define al Plan Militar de Defensa Nacional Conjunto, como: Un conjunto de acciones destinadas a preparar a las Fuerzas Armadas, para responder de manera conjunta contra las amenazas tradicionales emergentes, riesgos y desafíos, y de esta forma preservar la Integridad, Independencia y Soberanía de la Nación”.[20]

Para tal fin, las Fuerzas Armadas ajustan periódicamente su planeo estratégico conjunto destinado para hacer frente a cualquier riesgo o amenaza; respetando en forma irrestricta los derechos humanos.

---

20 Secretaría de la Defensa Nacional, S-5 (PE) EMDN, *Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas,* México, 2013.

Mantienen un planeo centralizado y una ejecución descentralizada con Fuerzas ligeras, flexibles y de gran movilidad, capaces de adecuarse a toda circunstancia.

Su Sistema Educativo Militar y Naval es acorde al desarrollo nacional y vinculado a su adiestramiento, permitiendo fomentar un profundo sentido de identidad y de servicio, respeto a los principios disciplinarios, un sólido espíritu de cuerpo y una adecuada preparación militar.

En México, "Doctrina Militar se define como el conjunto sistematizado de normas, principios y preceptos que en forma coordinada, permanente y dinámica orientan y unifican el pensamiento y las acciones de las fuerzas armadas para cumplir eficientemente las misiones asignadas en los ámbitos externo e interno".[21]

La doctrina militar encuentra su origen en la evolución histórica del país y las bases legales que legitiman su existencia; asimismo, en aspectos normativos basados en nuestra Carta Magna, siendo las Leyes y Reglamentos que de ella emanan, las que le dan solidez, claridad y vigencia a su materialización.

VIII. Seguridad nacional

La seguridad nacional constituye la condición básica para que el país alcance sus objetivos nacionales; el diseño de la política de seguridad nacional se identifica como una función esencial del Estado y como un derecho fundamental de los ciudadanos.

Asimismo, engloba y potencia los principios que definen al Estado Mexicano como país soberano e independiente que asume los compromisos suscritos ante la comunidad internacional y que, desde sus aspiraciones y objetivos, define los términos de cooperación de seguridad.

---

21 Secretaría de la Defensa Nacional, S-5 (PE) EMDN, *Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas,* México, 2013.

"El concepto jurídico de seguridad nacional comprende objetivos e intereses estratégicos nacionales, tales como la protección de la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos";[22] la preservación de la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio; el mantenimiento del orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno; la preservación de la unidad de las partes integrantes de la Federación; la defensa legítima del Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional.

La política integral de seguridad nacional del Estado Mexicano, se orienta a todos aquellos factores que vulneran al elemento humano del Estado, como son condiciones globales, sociales, ambientales, económicas, políticas, de salud y tecnológicas que lo afecten, se reducen sus efectos negativos, se revierten gradualmente y se establecen mecanismos de corto y largo plazos para abatirlos.

Al ampliar el concepto de seguridad nacional en el diseño de las políticas públicas de nuestro país, se atienden problemáticas de naturaleza diversa a las estrictamente relacionadas con actos violentos que vulneran los derechos fundamentales de la población mexicana. Además de restablecer la tranquilidad y seguridad de los ciudadanos, enfrentando toda manifestación de violencia y delincuencia de alto impacto, se combate a la pobreza, se vela por una educación con calidad, se previenen y atienden enfermedades, se da equilibrio ecológico y protección al ambiente, de este modo, la seguridad nacional adquiere un carácter multidimensional.

Para lo cual, "se tiene un Sistema de Seguridad Nacional, que es el eje rector de las políticas, instancias, información, acciones y con instrumentos jurídicos que preservan la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano";[23] asimismo, se fortalecen las capacidades en temas de generación, difusión oportuna y explotación de inteligencia, permitiendo una mejor toma de decisiones por parte del Ejecutivo Federal.

---

22 Presidencia de la República, Plan *Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

23 Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, 2013.

En este sentido, resulta favorable continuar innovando y fortaleciendo el sistema de investigación e información integrado por datos útiles generados por las diferentes instancias del país, aprovechar los avances tecnológicos que permitan el flujo constante y oportuno de información, con pleno apego a derecho.

Ante todo lo anterior, la definición de Seguridad Nacional para México, se encuentra inscrita en lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley de Seguridad Nacional, entendiéndose como las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

- Proteger a la nación mexicana frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;
- Preservar la soberanía e independencia nacionales y la defensa del territorio;
- Mantener el orden constitucional y el fortalecimiento de las instituciones democráticas de gobierno;
- Mantener la unidad de las partes integrantes de la Federación señaladas en el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
- Defender en forma legítima al Estado Mexicano respecto de otros Estados o sujetos de derecho internacional, y
- Preservar la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

La preservación de la seguridad nacional es siempre una tarea inacabada, ya que las amenazas y los riesgos son dinámicos en esencia, por lo que la actuación anticipada del Estado, plantea prioridades, ajusta estrategias y enfoca los esfuerzos, reasignando recursos, de manera que mediante una acción oportuna y eficaz se concreten resultados óptimos, tanto en el ámbito de la prevención como en el de la reacción que neutralice riesgos y enfrente amenazas para la consecución de los objetivos nacionales.

IX. Defensa nacional

"México define a la Defensa Nacional, como un Conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado Mexicano, para garantizar la Integridad, Independencia y Soberanía de la Nación; así como, prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos, que procedan del ámbito externo e interno; y de esta forma contribuir a la estabilidad y desarrollo nacional".[24]

México, por principio no identifica a ningún país como enemigo; por lo tanto, renuncia inicialmente al uso de la fuerza como medio para dirimir cualquier diferencia política, se da primacía a las soluciones diplomáticas sobre las militares para la resolución de las crisis en caso de verse envuelto y manifiesta su firme voluntad de defender sus legítimos intereses.

Sin embargo, el mantener una postura pacifista ante la comunidad internacional, no garantiza que México esté libre de sufrir agresiones, por tal motivo, la defensa nacional se concibe en forma integral, es decir, con todos los recursos humanos y materiales existentes en el territorio nacional.

Por lo anterior, se contempla la concurrencia de todos los recursos que conforman el poder nacional; esto significa, el empleo de todos los medios económicos, políticos, sociales y militares de la nación, reafirmando que la preparación de la defensa nacional, constituye una responsabilidad del Estado como un todo.

La legitimación de la existencia y empleo permanente de las Instituciones Militares, surge del derecho natural que tiene el Estado para enfrentar amenazas que lesionen sus intereses, mediante el empleo de las Fuerzas Armadas en las que el pueblo ha confiado su defensa.

El Planeo Militar de Defensa Nacional Conjunto es coordinado por los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas en forma paralela al Plan Estratégico de Seguridad Nacional; dicha actividad se apoya en

---

24 Secretaría de la Defensa Nacional, S-5 (PE) EMDN, *Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas,* México, 2013.

el uso racional de los otros campos del poder, con el involucramiento de la sociedad en general.

Se hace necesario reiterar entonces que la defensa nacional en la actualidad, es asunto que compete a la sociedad en general, por ello prevalece el criterio de que la defensa de la nación es del interés de todos y tiene carácter obligatorio.

Concluyendo, la defensa nacional en México, preserva la Soberanía de la nación, la Independencia e Integridad territorial; así como, apoya los esfuerzos internos de desarrollo a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones y coadyuva a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los países en Libertad, Igualdad y Justicia.

X. Seguridad interior

"La definición que México tiene de la Seguridad Interior, parte de que es una Función del Estado, velar por la seguridad y orden interno, manteniendo así el imperio de la Constitución y demás Leyes que de esta emanen, generando las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación; previendo y controlando actos antisociales o contra el Estado, llevadas a cabo por personas o grupos transgresores de la Ley, cuya actuación delictiva se encuentra prevista por las Leyes del Fuero Común y Federal".[25]

La seguridad interior forma parte de la seguridad nacional, para México es primordial la relación que existe entre la Seguridad y el Desarrollo Nacionales, por lo que ésta relación tiene sus orígenes en la necesidad de alcanzar la pacificación interna y orientar los esfuerzos políticos, económicos, sociales y militares para la estabilización del país.

La búsqueda de la estabilidad interna es permanente, se logra mediante el ejercicio y aplicación del Estado de Derecho, surgiendo de esta manera, la obligación del Estado de garantizar la seguridad interior de la nación.

---

25 Secretaría de la Defensa Nacional, S-5 (PE) EMDN, *Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas,* México, 2013.

Como facultad y obligación del Poder Ejecutivo Federal de preservar la seguridad nacional mediante la disposición de la totalidad de la Fuerza Armada permanente para la seguridad interior de la Federación, el Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Mexicanos, además de defender la soberanía, integridad e independencia de la nación, contra agresores externos e internos, también tienen asignada la misión de velar por la seguridad y orden interior.

En el ejercicio usual por garantizar la seguridad y orden interior, las Fuerzas Armadas realizan actividades apropiadas para prevenir actos en contra del Estado, mismas que pudieran llevar a cabo personas o grupos transgresores de la ley y cuya actuación delictiva se encuentre en lo que previenen las Leyes del Fuero Común y Federal; asimismo, en el desempeño de las funciones de seguridad y orden interior, las Instituciones Armadas, adaptan su organización, equipo y adiestramiento.

Queda claro que "las Fuerzas Armadas no actúan automáticamente, sino que siempre es en estricto auxilio o coadyuvancia a las autoridades civiles, mismas que solicitan su apoyo; de esta manera, son utilizadas para restaurar el orden, y siempre cuando las capacidades de las fuerzas de seguridad pública hayan sido rebasadas y no puedan hacer frente a la situación".[26]

Además, como un complemento eficaz de estas actividades, están las de servicio social que en diferentes formas brindan las Fuerzas Armadas en beneficio del pueblo del que forman parte y en apoyo de la acción gubernamental; asimismo, el auxilio a la población en casos de desastre suscitados por fenómenos meteorológicos, sismos o accidentes mayores.

XI. Antagonismos a la seguridad nacional

"México define como Antagonismo, a todo tipo de obstáculo y/o interferencia que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales, el cual es generalmente patrocinado por otro poder

26 Secretaría de la Defensa Nacional, *Manual de Operaciones en Campaña,* Tomo I, México, EMDN, 1999.

nacional, y cuyos efectos afectan a la seguridad nacional".[27] La Ley de Seguridad Nacional clasifica a los antagonismos que afectan a la seguridad nacional en Riesgos o Amenazas.

Las Amenazas a la seguridad nacional "son fenómenos intencionales generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuyas características representan una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración grave a los intereses permanentes tutelados por la seguridad nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado".[28]

Los Riesgos a la seguridad nacional "son aquellos que no teniendo el carácter de amenazas, implican una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales; así como, por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudieran poner en entredicho el desarrollo nacional".[29]

Se destaca, que los riesgos se contrarrestan mediante la aplicación de políticas públicas, evitando que den lugar a la conformación de amenazas a la seguridad nacional, mismas que obligarían a emplear recursos extraordinarios de la fuerza del Estado para su atención.

XII. Principales desafíos en materia de seguridad nacional

El entorno de la seguridad nacional es complejo y dinámico, los riesgos y amenazas a la integridad, a la estabilidad y a la permanencia del Estado Mexicano provienen de múltiples frentes.

La globalización ha alterado la velocidad con la que operan, y ha provocado cambios en la dirección, intensidad y expresión de aquellos elementos del ámbito internacional con potencial para

---

27 Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, Gral. Div. DEM, *"Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método",* tomos I y II, México, EMDN, 2002.

28 Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, *Programa para la Seguridad Nacional 2009-2012,* México, 20 Ago. 2009.

29 Ibídem.

vulnerar la seguridad nacional. México, atendiendo a sus principios de política exterior y en concordancia con la situación regional, considera dentro del universo de las amenazas y riesgos a la seguridad nacional, lo siguiente:

Amenazas a la Seguridad Nacional

- **Delincuencia organizada:** Este fenómeno plantea desafíos que actualmente no se restringen sólo al ámbito de la seguridad pública, dado que algunos de ellos tienen implicaciones para la seguridad nacional en tanto pueden vulnerar la soberanía y el orden constitucional.
- **Narcotráfico:** Este flagelo es la manifestación más significativa de la delincuencia organizada y por lo tanto, el fenómeno de atención prioritaria. El crecimiento del tráfico ilícito de estupefacientes se asocia a las transformaciones del mercado internacional de la droga, los cambios en los patrones de consumo nacional y extranjero, la proliferación del narcomenudeo y un mayor protagonismo de las organizaciones delictivas mexicanas que utilizan tecnologías de comunicación y armamento de uso exclusivo de las fuerzas armadas.
- **Grupos armados:** La composición del sistema político mexicano se caracteriza por la pluralidad de expresiones e ideologías en el marco de la legalidad y las instituciones; sin embargo, la defensa de las ideas por la vía de las armas es una acción que quebranta el orden constitucional. La amenaza a la seguridad nacional implica actos violentos que ejercen dichos grupos, y que causan severos daños al desarrollo del país, especialmente por lo que se refiere a los ataques a instalaciones estratégicas de las que depende la planta productiva nacional.
- **Terrorismo:** En un entorno cada vez más impredecible, debe reconocerse la existencia y capacidad de grupos ilegales que utilizan el terror en contra de la población civil como instrumento para alcanzar sus objetivos. En el caso mexicano esta amenaza se potencia por factores geopolíticos, como la vecindad con Estados Unidos de América y Canadá, el grado de integración de la economía norteamericana, el fácil acceso a tecnologías de

información y comunicación, más y mejores medios de transporte; así como la presencia de nacionales, oficinas diplomáticas e intereses comerciales de otros países en territorio nacional.

- **Vulnerabilidades en las fronteras:** Debe reconocerse que las fronteras continúan siendo origen de vulnerabilidades, que se ven potenciadas por la deficiente vigilancia de algunos tramos de las fronteras terrestres, los flujos migratorios indocumentados; el tráfico ilícito de armas, drogas y personas; la violencia asociada al narcotráfico y la impunidad con que se desarrollan las actividades ilícitas. La amenaza consiste en el debilitamiento de los controles institucionales, a través de los cuales el Estado Mexicano ejerce su soberanía en las fronteras, por la creciente interrelación del tráfico de drogas, la trata de personas y otras formas de comercio internacional ilícito.

Riesgos a la Seguridad Nacional

Para garantizar la seguridad nacional de los Estados Unidos Mexicanos, no basta con atender fenómenos que ya implican peligros para la integridad o la estabilidad del Estado; también existen riesgos producidos por dinámicas sociales, económicas, políticas y ambientales, de naturaleza más amplia y de corte estructural, cuyos efectos potenciales adversos sobre la permanencia del Estado Mexicano se desenvuelven a lo largo de muchos años o incluso décadas. Los riesgos actuales para la seguridad nacional son:

- **Conflictos políticos y sociales:** Existen riesgos asociados a la preservación de la gobernabilidad sustentada en la fortaleza del régimen democrático; si los conflictos políticos y sociales desbordan los cauces de las instituciones democráticas hacia expresiones violentas, el Estado cuenta con un marco legal para atender estas situaciones extremas.

- **Pérdida de cohesión social:** Entre las dinámicas que plantean desafíos a la seguridad nacional, cabe destacar la pérdida de cohesión social, característica de la sociedad contemporánea; además, representa una condición que mina la vitalidad del régimen democrático y limita el potencial de desarrollo social; el

Estado, para evitar dicho fenómeno, debe impulsar redes sociales múltiples y fuertes que produzcan sinergias para revertir esta tendencia.

- **Dinámicas migratorias:** Las actividades de la delincuencia organizada trasnacional asociadas al tráfico ilícito de personas generan una presión multidimensional al país y a las fronteras nacionales (norte, sur y tercera frontera).
- **Pandemias y epidemias:** Existen riesgos al desarrollo integral de los mexicanos que exigen creciente atención por parte del Estado Mexicano y la sociedad, como es el caso de pandemias o epidemias que pueden poner en riesgo a amplios sectores de la población. Frente a estos riesgos existe la necesidad de impulsar acciones de prevención y protección.
- **Medio ambiente y calentamiento global:** En el mediano y largo plazos, la preservación de los recursos naturales y del medio ambiente son temas que requieren mayor actividad institucional en el contexto nacional e internacional. El cuidado del patrimonio ecológico, especialmente del agua, constituye un legado esencial para las generaciones futuras, en un entorno global en el que las riquezas naturales deben mantenerse e incrementarse para fortalecer el desarrollo nacional; en este contexto existen otros escenarios derivados de la evolución del cambio climático como inundaciones y sequías.
- **Desequilibrios en el desarrollo nacional:** La dinámica del desarrollo social, económico y político de los Estados Unidos Mexicanos exige nuevos enfoques que hagan frente oportunamente a aquellas situaciones que, de seguir su curso inercial, pueden poner en entredicho la viabilidad del desarrollo del país en el mediano y largo plazos; por esa razón, es necesario identificar los desequilibrios críticos para el desarrollo interno, cuyo origen es multifactorial, como es el caso de la brecha digital en la sociedad del conocimiento, la pérdida de competitividad internacional, y los escasos márgenes de crecimiento económico.

XIII. Glosario de conceptos sobre la seguridad nacional

Política Nacional de Defensa	Es un conjunto de principios y criterios con que el Estado orienta su función de defensa, con vista de preservar la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la Seguridad Interior y contribuir al Desarrollo Nacional.
Seguridad Nacional	De acuerdo a la Ley de Seguridad Nacional son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano.
Defensa Nacional	Conjunto de acciones, recursos y medios que adopta y dispone el Estado Mexicano para garantizar la integridad, independencia y soberanía de la Nación, así como prevenir o eliminar las amenazas tradicionales y emergentes, riesgos y desafíos que procedan del ámbito externo e interno, y de esta forma contribuir a la estabilidad y Desarrollo Nacional.
Seguridad Interior	Función del estado, de velar por la Seguridad y orden interno, manteniendo así el imperio de la constitución y demás leyes que de esta emanen, para generar las condiciones necesarias para el desarrollo de la nación; previendo y controlando actos antisociales o contra el Estado, llevadas a cabo por personas o grupos transgresores de la ley, cuya actuación delictiva se encuentra previsto por las leyes del fuero común y federal.
Plan Militar de Defensa Nacional Conjunto	Conjunto de acciones destinadas a preparar a las Fuerzas Armadas, para responder de manera conjunta contra las amenazas tradicionales emergentes, riesgos y desafíos, y de esta forma preservar la Integridad, Independencia y Soberanía de la Nación
Aspiraciones Nacionales	Son aquellas que constituyen la base fundamental de la Seguridad Nacional, en aquellas se reúne la expresión más auténtica de una comunidad, con el propósito de preservar un sistema de vida, que permita el desarrollo de sus integrantes, como resultado de un proceso histórico, el cual resume ideales y anhelos en forma coherente.

Intereses Nacionales	Son las síntesis de las aspiraciones nacionales, gestionadas por el poder político del estado (gobierno), que resume aspectos de identidad nacional (cultura, tradición, costumbres, etc.), en un marco de integración y coordinación solidario, con capacidad de convertirse en sendos objetivos nacionales.
Objetivos Nacionales	Son las síntesis de las aspiraciones e intereses nacionales producto de una identidad e instrumento de la política del estado, que expresado en ley suprema del país, garantiza el desarrollo nacional y proporciona seguridad al proyecto fundamental de una nación.
Poder nacional	Es la reunión, suma o conjunto de la totalidad de los recursos y medios de toda índole de los cuales puede dispones un estado, cuyo empleo o utilización son manejados por la voluntad nacional de una sociedad organizada, para preservar y obtener los objetivos nacionales.
Antagonismo	Todo tipo de obstáculo y/o interferencia, que impide o limita la consecución de los objetivos nacionales, el cual es generalmente patrocinado por otro poder nacional, cuyos efectos afectan la Seguridad Nacional.
Amenazas	Son fenómenos intencionados y generados por el poder de otro Estado, o por agentes no estatales, cuyas características representan una voluntad hostil y deliberada que pone en peligro de vulneración grave a los intereses permanentes tutelados por la Seguridad Nacional, en parte o en todo el país, y cuestionan la existencia del mismo Estado.
Riesgos	Son aquellos que no teniendo el carácter de amenazas, implican una condición interna o externa generada por situaciones políticas, económicas, sociales o agentes no estatales; así como, por desastres naturales, de origen humano o epidemias, cuya presencia pudieran poner en entredicho el Desarrollo Nacional.-

BIBLIOGRAFÍA

Aguayo Quezada, Sergio y Raúl Benítez Manaut, Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012. México, Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia, Open Society, 2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 05 Feb. 1917, última reforma, DOF, 9 Feb. 2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Planeación, México, 2012.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley para el establecimiento del Consejo Supremo de Defensa Nacional, México, DOF, 11 Sep. 1940.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley del Consejo Supremo de Defensa Nacional, México, DOF, 17 Sep. 1942.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, DOF, 17 Jun. 2009.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Seguridad Nacional, México, DOF, 26 Dic. 2005.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, México, 2011.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley Orgánica de la Armada de México, México, 2012.

Manual de Nociones de Estrategia Tomos I y II, México, EMDN, 1997.

Manual de Operaciones en Campaña Tomo I, México, EMDN, 1999.

Organización de los Estados Americanos, Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración sobre seguridad en las Américas, 2003.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Gobernación, Programa para la Seguridad Nacional 2009 – 2012.

Presidencia de la República, Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018.

Secretaría de Gobernación, Programa para la Seguridad Nacional (2009-2012), Diario Oficial, México, 2009.

Secretaría de la Defensa Nacional, EMDN, S-5 (PE), Conceptos Doctrinarios acordados como definiciones autorizadas, México, Dic. 2001.

Secretaría de la Defensa Nacional, "El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos", México, 2004.

Vega García, Gerardo Clemente Ricardo, Gral. Div. DEM, *"Seguridad Nacional: Concepto, Organización, Método"* tomos I y II, México, EMDN, 2002.-

República del Perú

Centro Superior de Estudios de Defensa Nacional



FUNDAMENTOS CONCEPTUALES Y FILOSÓFICOS DE LA SEGURIDAD Y DEFENSA EN EL PERÚ

Por Roberto Vizcardo Benavides

Desde la conceptualización del "zoon politikon" Aristotélico (384 a.c), en la que se establece una progresión entre la familia, la comunidad, el pueblo y el Estado como instancias consecutivas de organización y convivencia del hombre, determinando que éste es un ser naturalmente sociable, hasta la corriente de pensamiento de Hobbes y Rousseau por la que se reconoce que el hombre *"vive en permanente guerra con sus congéneres"*. Los conceptos de seguridad y defensa encuentran una vía de convergencia natural e imprescindible.

Siendo así, es el Estado el llamado a proveer aquel bien intangible que permitirá la convivencia pacífica, no obstante ser el conflicto, eminentemente inherente al ser humano. Por tanto, todas las naciones del planeta, sin distinción alguna, están obligadas por el llamado "contrato social", a garantizar la seguridad de sus ciudadanos.

Sirve para los efectos del presente trabajo, remitirse a algunos antecedentes históricos. En América, Caral (2,700 a.c.), descubrimiento de la científica peruana Ruth Shady (Callao, Perú, 1946), la civilización más antigua del continente y una de las más antiguas del mundo, patrimonio cultural de la humanidad (UNESCO, 2009), se constituyó como una sociedad con desenvolvimiento propio, a decir de María Rostworowski, historiadora peruana; la ciudadela, ubicada al norte de Lima, la capital peruana, muestra una gran plaza circular exenta de amurallamientos o sistemas defensivos, lo cual podría considerarse como una sociedad organizada en razón de la convivencia y supervivencia, antes que por razones de temor a la guerra.

En el Perú, desde los tiempos del Imperio Incaico, el soberano tenía ya esbozaba con suma claridad la idea de seguridad, lo que en tiempos modernos correspondería a la concepción de la seguridad del

Estado. De esta forma, ante la necesidad de preservar el dominio físico y la integridad del imperio, el gobernante Inca utilizaba una diversidad de recursos tales como los *Mitimaes* (término quechua que alude a los colonizadores, para el caso, de territorios fronterizos, lo cual correspondería a las llamadas "fronteras vivas de nuestros tiempos") y los *Apunchic*, un funcionario imperial cuyo símil actual sería el que corresponde a un gobernador local, cuya función principal era defender la seguridad del estado inca.

Como se puede apreciar en apretada síntesis, la percepción de la seguridad, que en lo básico es homogénea a todo país, tiene algunas particularidades propias de la idiosincrasia, la cultura, el nivel de desarrollo y el ámbito geopolítico en el que se desenvuelve una sociedad, entre otros aspectos. En esencia, en el Perú los conceptos de seguridad y defensa tienen antigua data.

Una idea general del concepto de seguridad la podemos encontrar en la definición que la Real Academia de la Lengua le asigna al término: "*Calidad de seguro, libre o exento de todo daño, peligro o riesgo. Conjunto de disposiciones que permiten evitar la sorpresa y proporcionar la libertad de acción, para conducir las acciones".*

Claro está, a partir de esta conceptualización puramente semántica, hoy en día, la misma dinámica del desarrollo ha derivado en el carácter multidisciplinario de la seguridad aplicado a los ámbitos interno y externo de los estados.

Tanto es así que en el año 2003, la Organización de Estados Americanos (OEA), definió y adoptó el siguiente concepto: *"La seguridad de las naciones se define como una situación de ausencia de amenazas reales a la capacidad de gobernar, proteger y desarrollar a un Estado y a su pueblo, dado que en la realidad las situaciones de riesgo, sean efectivas o potenciales, siempre están presentes, estimamos que la seguridad podría calificarse por el grado de vulnerabilidad de un Estado frente a tales amenazas: muy seguro, medianamente seguro, poco seguro, nada seguro".*

A nivel Estado peruano, los organismos responsables de la planificación de la seguridad y la defensa nacional, tienen como insumo importante la conceptualización que sobre el tema propone el

Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Postgrado (CAEN-EPG), una institución académica del sector defensa con 63 años de labor ininterrumpida dedicada al estudio y la investigación de las áreas de la seguridad, defensa y desarrollo.

Conforme al planteamiento doctrinario del CAEN-EPG, la seguridad *"es el margen de protección a la que tiene derecho una determinada persona, grupo social o Estado, frente a amenazas o riesgos de diverso tipo, sean estos imaginarios o reales, naturales o sociales y que constituye un derecho inalienable del hombre, para alcanzar el bienestar y desarrollo".*

Es a partir de esta definición que, en términos más amplios, el CAEN-EPG desarrolló el concepto de Seguridad Nacional, una expresión más holística, de mayor alcance. De este modo, el CAEN-EPG postula la Seguridad Nacional como *"la situación en la que el Estado tiene garantizada su existencia, presencia y vigencia así como su soberanía, independencia e integridad territorial y de su patrimonio, sus intereses nacionales, su paz y estabilidad interna, para actuar con plena autoridad y libre de toda subordinación, frente a todo tipo de amenazas".*

Como se puede apreciar el concepto de Seguridad Nacional propugnado por el CAEN-EPG, constituye una declaración de compromiso inalienable para con la sociedad peruana invocando conceptos de soberanía, independencia e integridad, los mismos que en un mundo globalizado e interdependiente hacen que las acepciones de fondo, en cuanto a la seguridad y su correlato, la Defensa Nacional, sean propias de cada país.

Del concepto anterior fluyen inevitablemente y de manera natural las acepciones de Seguridad Interna y Seguridad Externa. Así, de acuerdo con el CAEN, en el ámbito interno la seguridad es *"la situación en la que el estado mediante acciones de Defensa Nacional interna garantiza al Estado mismo y a la colectividad nacional la protección contra las amenazas y conflictos que puedan surgir dentro del territorio con o sin apoyo exterior y que pongan en riesgo su supervivencia, autonomía, integridad y el logro del bienestar".*

En cuanto a la seguridad externa, ésta queda entendida como *".. la situación en la que el Estado, mediante acciones de Defensa*

Nacional externa, garantiza la existencia, presencia y vigencia del Estado mismo, su independencia, soberanía, e integridad territorial y de su patrimonio, y protege a la colectividad nacional de las amenazas, riesgos y otros desafíos o presiones provenientes del exterior". En ambas situaciones las acciones se materializan mediante la Defensa Nacional.

De este modo, la Constitución Política del Estado peruano promulgada en 1993, en el capítulo XII - De la Seguridad y De la Defensa Nacional - artículo 163, consigna:

"El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en el ámbito interno y externo. Toda persona natural o jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional de conformidad con la ley".

Habiendo definido los conceptos de seguridad y por extensión, seguridad nacional, tal y como ya se mencionó líneas arriba, otra acepción directamente dependiente de la seguridad es la Defensa Nacional.

Tan igual como las diferentes conceptualizaciones que ha tenido el término *seguridad,* a lo largo del devenir de la República peruana; al mismo tiempo, el concepto de Defensa Nacional ha sido revisado hasta llegar a la actual definición: "*conjunto de previsiones, decisiones y acciones que el Estado genera, adopta y ejecuta en forma integral y permanente, y que se desarrollan en los ámbitos externo e interno de la nación".*

Como se puede apreciar, las acepciones de Seguridad y Defensa que el Estado peruano, doctrinariamente postula y que a manera de colofón son recogidos por la Constitución Política del Perú, son directamente funcionales a los intereses y objetivos fijados por la política, concordantes con la declaración de los derechos fundamentales de la persona y la sociedad, expresamente establecidos en dicha ley de leyes. Esto implica alcanzar las condiciones de Bienestar General y Bien Común, situaciones de difícil logro, si es que no se está en condiciones de garantizar la seguridad nacional, o el ambiente de paz y tranquilidad adecuado; de ahí la importancia de la misma, pues se constituye en condicionante del desarrollo nacional.



Fig.1. Articulación de la seguridad y defensa con el desarrollo

Precisamente la garantía de aquel ambiente de paz y tranquilidad adecuado para generar el desarrollo, se ve afectado por las percepciones de riesgos, preocupaciones o amenazas. En este sentido, conforme al Libro Blanco de la Defensa Nacional, el Estado Peruano en su proceso de desarrollo y consolidación, se mantiene alerta y preparado a fin de hacer frente a las amenazas contra la Nación y el Estado, y garantizar su seguridad, base indispensable para lograr el desarrollo y alcanzar sus objetivos.

El mismo documento, respecto a las amenazas que puedan afectar a la seguridad nacional, identifica las siguientes:

a. Amenazas externas:

- Las que podrían generarse si se intentaran aplicar en la subregión Sudamericana doctrinas de seguridad incompatibles con la vigencia del derecho internacional.

- Las que podrían surgir de crisis en función de escasez de recursos naturales de valor estratégico, tales como recursos vitales.
- El terrorismo, el narcotráfico y la delincuencia internacional.

b. Amenazas internas:

- Grupos terroristas y subversivos, contrarios al ordenamiento constitucional, que optan por la violencia.
- Grupos radicales que promueven la violencia social y desbordes populares.
- Delincuencia común organizada.
- Tráfico ilícito de drogas.
- Corrupción.
- Depredación del medio ambiente.

En tanto, las amenazas son de naturaleza variable, corresponde que la forma de contenerlas sea adaptable a este fin. El Estado peruano considerando esta característica, estableció las medidas pertinentes para congregar en un sistema la forma de organizar los medios para defender a la nación.

El resultado de esta Política de Estado dio origen al Sistema de Seguridad y Defensa Nacional (SISEDENA), siendo su función principal el ejercer la Defensa Nacional mediante un proceso que reúne un conjunto de Sistemas, actividades y eventos coordinados que se realizan de manera secuencial, alternada o simultánea, de los diversos sectores del gobierno central, organizaciones públicas, y en sus jurisdicciones los gobiernos regionales y locales, buscando neutralizar o contener la Amenaza.

El SISEDENA, ha sido concebido para ejercer de manera organizada la conducción de la Defensa Nacional. Mediante ley expresa, se establece su composición función y organización.

El sistema se define como un *"Conjunto interrelacionado de principios, normas, procedimientos, técnicas, instrumentos y elementos del Estado cuyas funciones están orientadas a garantizar*

la Seguridad Nacional mediante la concepción, planeamiento dirección, preparación, ejecución y supervisión de la Defensa Nacional"

La Estructura de este Sistema está conformada por un conjunto de elementos del Estado que adoptan una organización para realizar funciones orientadas a garantizar la Seguridad Nacional.

El SISEDENA, es presidido por el Presidente de la República y está conformado por otros elementos y Sistemas que interactúan en el Consejo de Seguridad Nacional y Defensa Nacional (CSDN), estos son: La Dirección de Inteligencia Nacional (DINI), el Sistema de Gestión de Riesgo de Desastres, Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y otros Sistemas Administrativos y Funcionales del Estado; los Ministerios, Organismos Públicos y Gobiernos Regionales.

Bajo este Marco, se formulan las políticas relacionadas a la seguridad en el interior y exterior de la nación y se dispone la ejecución de la Defensa Nacional contra las Amenazas o Desastres ocasionados por la naturaleza.

El Presidente de la República, en su calidad de Presidente del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional, de acuerdo a la naturaleza de los asuntos a tratar o a petición de cualquiera de sus miembros, dispone la participación de cualquier otro funcionario del Poder Ejecutivo y de otros poderes del Estado, así como de autoridades de Gobiernos Regionales y Locales, con derecho a voz pero sin voto. También podrá convocar, de ser necesario, a personas naturales o jurídicas.

La composición del CSDN, se muestra en el grafico siguiente y sus integrantes no pueden delegar su representación, y a requerimiento de la situación podrán recurrir al asesoramiento de otros funcionarios.

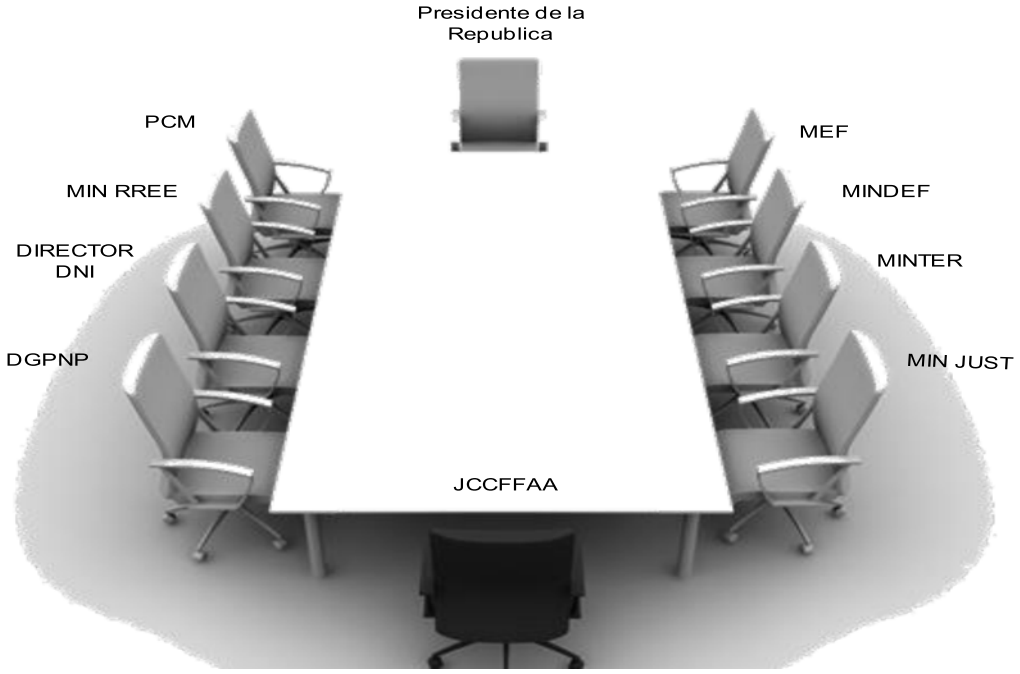


Fig. 2. Composición del CSDN

El SISEDENA, mediante el CSDN, tiene por función aprobar la Política de Seguridad y Defensa Nacional (PSDN), las normas y lineamientos formuladas para su implementación y evaluación; las Directivas sobre Seguridad y Defensa Nacional; las normas y disposiciones relacionadas a la Movilización Nacional; las medidas para el perfeccionamiento del Sistema de Defensa Nacional; y, otros aspectos relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional.

Este Sistema fue concebido como la manera racional y metódica de conducción de la Defensa Nacional del Estado peruano, y contiene dentro de su estructura organizativa la Secretaría de Seguridad y Defensa Nacional (SEDENA). Este organismo del Estado peruano es la entidad responsable de la gestión del Sistema de Defensa Nacional, con competencia en todo el territorio nacional. Su finalidad es articular el funcionamiento del Sistema con todos los componentes.

Como se mencionó líneas arriba, los Ministerios, Organismos Públicos, Gobiernos Regionales y Locales son los componentes del Sistema de Defensa Nacional, y tienen por finalidad planear, programar, ejecutar y supervisar las acciones de Seguridad y Defensa

Nacional, en las áreas específicas de su responsabilidad, conforme a la legislación de la materia.

Todos estos componentes, que conforman el Sistema de Defensa Nacional deben contar con Oficinas de Seguridad y Defensa Nacional, que dependen de la más alta autoridad de su Entidad. Estas Oficinas mantienen relaciones de coordinación técnica con la SEDENA.

La SEDENA coordina con los componentes del Sistema de Defensa Nacional las actividades que se deriven de las decisiones y acuerdos del Consejo de Seguridad y Defensa Nacional.

Hasta este punto, es pertinente indicar, conforme se ha señalado anteriormente en relación con el carácter multidisciplinario de la seguridad, que en un contexto global, en las últimas tres décadas ha tomado impulso la doctrina basada en la seguridad personal, siendo la denominada "seguridad humana", la más reciente manifestación de esta tendencia mundial a ampliar el concepto de seguridad.

Desde mediados de los 90, en que el uso del término "seguridad humana" se empieza a generalizar, originalmente en el Departamento de Asuntos Exteriores de Canadá, involucrando aspectos económicos, ambientales, políticos, seguridad personal, seguridad comunitaria, etc., ha traído como consecuencia la ampliación de las definiciones de seguridad, de manera que actualmente existe una conceptualización más integral, recogida en acciones de cooperación multilateral y soluciones multidimensionales. Una muestra de ello son los diversos tratados y convenios como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Carta de Naciones Unidas, a las que Perú se ha adscrito.

Mención aparte merece la *Declaración del Milenio de Naciones Unidas* del 8 de setiembre del año 2000 (Nueva York, EEUU), adoptada a raíz de la llamada *Cumbre del Milenio,* en la que por unanimidad, los líderes del mundo resolvieron reafirmar la fe de los estados Miembros en las Naciones Unidas y en su Carta, como elementos indispensables para construir un mundo más pacífico y justo. Un futuro común, un mundo libre de temor y de necesidades. Lineamientos de política que hacen al derrotero de la tradición pacifista del Perú.

En efecto, el Estado peruano, asumiendo sus compromisos internacionales y como parte integrante del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, ha incorporado dentro de su cuerpo de leyes, abundante legislación sobre el aseguramiento del respeto a la vida (seguridad personal) y a los bienes civiles, según sea el caso de conflicto armado internacional o no internacional; esta política incluye el establecimiento y funcionamiento en Lima, del Centro del Derecho Internacional Humanitario (DIH) de las Fuerzas Armadas, una institución académica que tiene por objetivo integrar y difundir la doctrina del DIH en la instrucción de las Instituciones Armadas del Perú, la cual cuenta con auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja, sede Regional Bolivia, Ecuador, Perú.

> *"Todos los peruanos tienen el deber de honrar al Perú y proteger los intereses nacionales, así como de respetar, cumplir y defender la constitución y el ordenamiento jurídico de la Nación"*
>
> *Artículo 38 de la Constitución Política del Perú.-*

BIBLIOGRAFÍA

Aristóteles, *Política*, libro primero, capítulo primero. Editorial Sans Paris. 1970.

CAEN-EPG, *Planteamientos Doctrinarios*. Lima. 2012.

Constitución Política del Perú, Lima, Fondo Editorial Navarrete. 2006.

Ministerio de Defensa del Perú. *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Lima. 2005.

Nef J. *Mutual security and mutual vulnerability : an exploration into global political economy of development and underdevelopment*, publicado por International Development Research Centre, Ottawa, Canadá, 1997.

RAE, *Diccionario de la Lengua Española.* XXII Edición. Madrid, España. 2013.

Zona Arqueológica Caral, Unidad Ejecutora 003, Ministerio de Cultura de Perú, Información Oficial virtual. Lima, 2013.-

República Portuguesa

Instituto da Defesa Nacional



O NOVO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL PORTUGUÊS

Por Filipe Nunes, Politólogo

I. Uma revisão necessária

O artigo 7º da Lei de Defesa Nacional, a Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho, estabelece que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional. É este documento que enquadra juridicamente o conceito estratégico militar e toda a legislação relativa à estrutura da Defesa Nacional.

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional que estava em vigor ainda no início deste ano de 2013 datava já de 2003. Era um Conceito muito influenciado pelas consequências dos ataques terroristas do 11 de Setembro de 2001 e pela imagem dos Estados Unidos da América como única potência no contexto das relações internacionais pós-guerra fria. Tratava-se então também de posicionar o país face ao Conceito Estratégico da NATO de 1999, e face às (primeiras) missões de segurança e defesa da União Europeia e ao surgimento de uma nova conflitualidade étnica, nacionalista e religiosa, visível no próprio continente Europeu (nos Balcãs e na antiga União Soviética).

De 2003 a 2013 passou uma década de profundas mutações em Portugal, na Europa e no Mundo. A emergência de novas potências económicas, os chamados BRIC, a retração estratégica dos Estados Unidos (bem patente na recente crise líbia) e a nova centralidade do Pacífico mudaram os equilíbrios políticos e económicos mundiais.

A crise financeira internacional iniciada em 2008 nos Estados Unidos, como a chamada crise do "subprime", teve também consequências profundas nas economias ocidentais, em particular nas economias mais vulneráveis da zona euro, como a portuguesa, a grega e a irlandesa, que precisaram de recorrer a programas de assistência

internacional para assegurarem o seu financiamento. O próprio poder de atração do projeto europeu e das democracias liberais em geral parece estar em perda em virtude desta crise. E logo num momento em que se assiste a processos de mudança política de sentido incerto no Norte de África e Médio Oriente.

Por outro lado, temos hoje um novo Conceito Estratégico da NATO, aprovado em Lisboa em 2010, e um novo tratado europeu, o Tratado de Lisboa, com implicações em termos de política comum de segurança e defesa. Conceitos como "Comprehensive approach", "Cooperação estruturada permanente", "smart defence" e "pooling and sharing" passaram a fazer parte do léxico do espaço da segurança e defesa euro-atlântico.

O próprio Programa do XIX Governo Constitucional português reflete estas transformações, ao reconhecer que «ao longo dos últimos anos o contexto da situação internacional tem vindo a ser objeto de sucessivas alterações, por vezes até de carácter contraditório. E isso não poderia deixar de apresentar consequências de monta no quadro de segurança internacional e regional, implicando, tanto para os Estados como para as organizações internacionais, novos desafios e obrigando, por isso, à procura de novas soluções e ao desenvolvimento de novas tarefas e missões».

Tornava-se, pois, inadiável a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, enquanto instrumento de reposicionamento de Portugal face a este novo ambiente internacional.

II. Um conceito alargado de segurança

A revisão do Conceito, consagrada na Resolução do Conselho de Ministros 19/2013, de 5 de Abril, não foi felizmente mais uma revisão qualquer, burocrática, daquelas que se têm de fazer de dez em dez anos. Estamos perante uma estratégia inovadora que reconhece a nova tipologia das ameaças e riscos com que se confrontam as sociedades modernas num mundo globalizado; que identifica alianças e formas de afirmação internacional do Estado português; que procura recursos e oportunidades para o país superar vulnerabilidades e assegurar um desenvolvimento económico e social sustentado.

Nesse sentido, o Conceito assume uma conceção abrangente de segurança, entendida enquanto "*estado ou condição*". A segurança nacional, na definição seguida pelo Instituto da Defesa Nacional, é "a condição da Nação que se traduz pela permanente garantia da sua sobrevivência em Paz e Liberdade, assegurando a soberania, independência e unidade, a integridade do território, a salvaguarda coletiva de pessoas e bens e dos valores espirituais, o desenvolvimento normal das tarefas do Estado, a liberdade de ação política dos órgãos de soberania e o pleno funcionamento das instituições democráticas".

Esta clarificação conceptual proposta pelo Instituto da Defesa Nacional logo no início do processo de revisão foi importante, pois preveniu a emergência de querelas constitucionais estéreis acerca da relação entre defesa nacional e segurança interna.

A Segurança Nacional não se confunde com a Segurança Interna nem com nenhuma outra área das políticas públicas, pois estas representam meios e instrumentos que lhe estão subordinadas. A Segurança Interna ou a Defesa Nacional são conjuntos de medidas que contribuem, de forma decisiva mas em lado de outras, para a Segurança Nacional.

A defesa nacional constitui assim, na constituição e na lei, uma dessas políticas críticas que serve o grande objetivo da segurança nacional. Tem uma componente militar e componentes não militares, sendo da responsabilidade das Forças Armadas a execução da componente militar. De resto, as capacidades militares disponibilizadas pelo Estado podem serem utilizadas, numa lógica de duplo uso, fora da esfera da defesa militar da República, tarefa constitucional que incumbe às Forças Armadas.

É este o entendimento doutrinário do IDN português. É disso que se trata quando falamos de Estratégia Nacional de Segurança e Defesa ou de Conceito Estratégico de Defesa Nacional: estabelecer objetivos mobilizadores e prioridades exequíveis; identificar o conjunto de medidas, tanto de carácter militar como político, diplomático, económico, social e cultural que, adequadamente integradas e coordenadas, permitam reforçar as potencialidades da Nação e minimizar as suas vulnerabilidades, com vista a torná-la apta

a enfrentar todos os tipos de ameaças que, direta ou indiretamente, possam pôr em causa a Segurança Nacional.

Esta é pois uma visão que entende a estratégia de segurança e defesa como uma estratégia global do Estado. Aliás, já a Lei de Defesa Nacional estabelece que, se é ao Primeiro-Ministro que cabe dirigir e ao Ministro da Defesa Nacional que cabe elaborar e executar a política de defesa nacional do país, relativamente às componentes não-militares da política de defesa nacional, a execução que compete ao Ministro da Defesa é feita *em conjugação* com os seus colegas de governo. A política de defesa nacional é entendida assim, na própria Lei de Defesa Nacional, como algo mais do que a pura defesa militar.

Portanto, do mesmo modo que as políticas de segurança interna e de defesa nacional contribuem para o objetivo da segurança nacional, também para os objetivos das políticas de defesa nacional concorrem vários agentes do Estado e da sociedade que não podiam deixar de ser convocadas neste novo documento estratégico.

E esta é talvez a primeira e principal inovação que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 introduz relativamente aos conceitos anteriores: Portugal passa a dispor de um verdadeiro Conceito Estratégico Nacional que em nada perde na comparação com as melhores práticas seguidas pelos nossos parceiros e aliados e que em breve estará disponível em língua inglesa.

Neste sentido, para além dos objetivos permanentes da defesa nacional enquanto política de soberania e enquanto política de defesa militar, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional aponta para alguns objetivos conjunturais mais vastos, que facilmente poderão ser subscritos pela maioria dos portugueses e, como tal, pela maioria do espectro parlamentar democrático:

- A correção dos desequilíbrios financeiros, de forma a restaurar a credibilidade externa e a preservar a coesão social, reforçando, simultaneamente, a autonomia e a capacidade de ação externa do país;
- A correção de vulnerabilidades e dependências externas prejudiciais para a coesão nacional e o exercício a soberania;

- A contribuição para o fortalecimento da coesão da UE e da OTAN;
- O empenho na consolidação da CPLP;
- A defesa do prestígio internacional de Portugal;
- A consolidação da inserção de Portugal numa rede de alianças e de parcerias estratégicas estável e coerente;
- A capacidade para enfrentar as ameaças e riscos mais prováveis e para cumprir os compromissos internacionais, incluindo a participação relevante das Forças Armadas em missões internacionais de paz;
- A racionalização e rentabilização de recursos, mediante o desenvolvimento de capacidades civis e militares integradas;
- A valorização da vocação atlântica de Portugal;
- O empenho na valorização do capital humano e no reforço e dinamização das capacidades científicas e tecnológicas nacionais e a promoção da investigação científica e da inovação.

Foi, pois, a partir da definição destes objetivos - que sendo conjunturais vão além dos quatro anos de uma legislatura - e tendo em mente uma conceção alargada de segurança, que Portugal se posicionou estrategicamente no referido Conceito. Enfrentar ameaças, corrigir vulnerabilidades e explorar potencialidades - são os eixos essenciais da estratégia plasmada no novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

III. Riscos, ameaças e tendências globais

Os riscos e ameaças de natureza global e transnacional identificados no Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 são naturalmente comuns a muitos outros países, mas não deixam de refletir, nalguns casos, o posicionamento geográfico de Portugal. Estamos a falar do terrorismo transnacional e outras formas de extremismo violento; da pirataria, baseada sobretudo em Estados frágeis; da criminalidade transnacional organizada; da proliferação de armas de destruição maciça (nucleares, biológicas, químicas e

radiológicas); da multiplicação de Estados frágeis e de guerras civis; dos conflitos regionais, com potencial impacto nos equilíbrios regionais e globais; do ciberterrorismo e a cibercriminalidade; da disputa por recursos naturais escassos; e dos desastres naturais e a mudança climática.

Valorizam-se pois enquanto ameaças à segurança as alterações climáticas, riscos ambientais e sísmicos; ondas de calor e de frio; atentados ao ecossistema; pandemias e outros riscos sanitários.

Para além destas ameaças e riscos emergentes no ambiente de segurança global, identificam-se tendências de natureza regional e estatal, embora também todas elas reflexo da intensificação da globalização: a crise financeira iniciada em 2008 nos Estados Unidos da América que se transformou em crise das dívidas soberanas das economias mais frágeis da zona euro a partir de 2010; a ascensão de novas potências e novas economias no espaço Asiático e na América Latina e a correspondente reorientação estratégica dos EUA no sentido da Ásia-Pacífico; os desafios da ciber-segurança e da ciber-criminalidade; e as situações de mudança política no Norte de África e Médio Oriente.

Estas transformações não podem deixar de ser tidas em consideração na definição da estratégia nacional de um país que se autodefine como europeu, de centralidade atlântica e vocação universalista.

IV. Valorizar ativos e oportunidades nacionais

Há problemas estruturais que têm a sua origem no interior do próprio país e que estão há muito identificados.

A história mostra-nos aliás como foi sempre em momentos de saúde económica que o Estado viu aumentada a sua capacidade militar e a sua liberdade de ação (Viana, 1996). Neste sentido, o Conceito Estratégico aponta para a necessidade de um modelo de desenvolvimento mais apoiado nas exportações e assente no equilíbrio das contas públicas. Identifica linhas de ação concretas para fomentar a autonomia energética, seja através das energias renováveis, que já representam uma quota importante na produção de

eletricidade, seja através das parcerias e da diversificação das fontes de abastecimento.

O Conceito Estratégico dá um novo alento ao potencial agrícola do país e ao contributo desse recurso no incremento da autonomia alimentar. Finalmente, o Conceito faz apelo à renovação demográfica e à boa gestão do envelhecimento da população; e aposta na melhoraria da eficácia do sistema de justiça e na qualificação do ordenamento do território como fatores de investimento e qualidade de vida.

Ao mesmo tempo que procura respostas concretas a estes complexos desafios, o Conceito Estratégico não deixa de relevar os chamados ativos nacionais: a história, a identidade e coesão nacionais; a cultura e o espaço linguístico; um regime democrático consolidado; a participação na União Europeia, na OTAN e na CPLP; o mar e a centralidade no espaço atlântico; a descontinuidade territorial; o clima; as comunidades de emigrantes. Trata-se de vantagens comparativas de Portugal no cenário de uma saudável concorrência internacional.

Há, portanto, uma mobilização não apenas de inevitáveis fatores materiais mas também uma convocação de capacidades imateriais ou "morais" que importa potenciar. Já em 1988, o General Cabral Couto (1988) definia a estratégia como a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objetivos políticos que suscitam, ou podem suscitar, a hostilidade de uma outra vontade política.

Do ponto de vista desses fatores morais ou imateriais, há dois elementos do poder nacional que o novo Conceito Estratégico assume como essencial reforçar: a vontade (o querer fazer) e a inteligência estratégica (o saber fazer). A inteligência estratégica é outro fator determinante na efetiva realização do potencial estratégico do país, pois valorizar esta dimensão significa privilegiar a qualidade das informações estratégicas, da visão prospetiva e dos processos de decisão.

Esta visão está bem patente no novo Conceito Estratégico, quer pela forma como a sociedade civil nele participou, através de

inúmeras conferências que atravessaram o país, quer pela mobilização daquilo a que se convencionou chamar o "soft power".

Finalmente, merece especial referência a aposta estratégica no investimento nos recursos marítimos. O alargamento da plataforma continental abre novos horizontes em termos de recursos energéticos. O Porto de águas profundas de Sines posiciona-se cada vez mais como porta de entrada atlântica das rotas comerciais que têm como destino a Europa. Por outro lado, a língua portuguesa, a língua falada nas economias emergentes do Brasil, Angola e Moçambique, será a curto prazo uma língua central na geografia da energia mundial. Há também que rentabilizar o investimento feito nas últimas décadas em recursos humanos, em ciência e tecnologia, chamando para este desafio as indústrias de defesa.

A este propósito, vale a pena recordar que estes ativos e estas mesmas oportunidades, correlacionadas com um conceito amplo de segurança e defesa, foram aprofundados no âmbito de um grupo de reflexão do Instituto da Defesa Nacional português, formado por vários especialistas cujo contributo está reunido numa obra recente coordenada por António Figueiredo Lopes, Vitor Rodrigues Viana e Nuno Severiano Teixeira (2012).

V. A diplomacia e as Forças Armadas como pilares da estratégia

A resposta estratégica ao quadro de riscos, ameaças e oportunidades que acabámos de descrever exige ao Estado moderno um exercício qualificado das suas funções de soberania. A diplomacia – a par com as dimensões militar e cultural – é um vetor essencial para Portugal se poder afirmar no mundo. Sempre o foi historicamente. A boa diplomacia, o saber e a vontade do poder político, são fatores da maior importância para o país procurar ocupar posições mais centrais, assegurar o máximo de espaço de manobra negocial, preservar a liberdade de ação e explorar oportunidades (Viana, 1996).

Nesta perspetiva política e diplomática, assumem grande relevância a política de defesa nacional e a cooperação estruturada da

defesa com outros estados e organizações internacionais, enquanto instrumentos da afirmação externa do Estado português.

De facto, não se pode ignorar que os meios militares são uma componente fundamental do pilar material de segurança do Estado e um fator de projeção e prestígio internacional de Portugal. O vetor militar é indispensável para garantir a soberania nacional e para afirmar o estatuto de Portugal como um produtor de segurança internacional, num tempo em que se esbatem as diferenças entre segurança interna e segurança externa, dado que o conceito de segurança nacional extravasa cada vez mais as fronteiras do Estado-nação.

Neste sentido, não é demais recordar a importância da participação de Portugal nas missões militares internacionais. Essa participação é essencial para consolidar o estatuto de Portugal como membro ativo da comunidade internacional.

Assim, e como não poderia deixar de ser, o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional desempenha um papel referencial nas orientações para a política de Defesa Nacional, para as relações externas de Defesa e para as Forças Armadas em geral, tendo-se constituído como documento enquadrador da ainda mais recente Reforma Defesa 2020 (Resolução do Conselho de Ministros 26/2013, de 11 de Abril).

Há sempre uma certa tendência para considerar tudo prioritário em matéria de política externa e de missões da Defesa Nacional. Agora, pela primeira vez, Portugal assume as suas prioridades. Há uma identificação clara e uma hierarquização dos espaços de interesse estratégico nacional: o Conceito confirma o estatuto da Europa, do espaço Euro-Atlântico e do Atlântico como áreas prioritárias de inserção estratégica nacional. É aliás no Atlântico que se concentra a maioria dos países de língua oficial portuguesa. O Magrebe é também valorizado, pelo efeito da proximidade territorial e pelas relações económicas e culturais. Por último, afirma-se que Portugal não pode estar separado da transformação da Ásia, onde deve encontrar as parcerias estratégicas que possam assegurar a projeção externa dos seus interesses.

No Conceito, há igualmente uma identificação mais concreta das missões prioritárias das Forças Armadas: Defesa integrada do território nacional; Resposta a crises internacionais ou conflitos armados no âmbito dos compromissos assumidos nomeadamente com a OTAN e a UE; Apoio à paz e de auxílio humanitário, de acordo com a política externa do Estado e da salvaguarda dos interesses nacionais; Cooperação Técnico-Militar; Missões de Interesse público, associadas ao desenvolvimento sustentado, ao bem-estar da população, ao apoio à proteção civil e aos compromissos internacionais assumidos neste domínio; Cooperação com as forças e serviços de segurança no combate a ameaças transnacionais.

As Forças Armadas portuguesas sabem hoje melhor o que o país delas espera e sabem que há uma hierarquização de prioridades no empenho das forças no plano internacional. Citando o Conceito Estratégico, «Em primeiro lugar, na defesa cooperativa da paz e da segurança nas regiões europeia e euro-atlântica, em conjunto com os aliados, bem como na proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro; em segundo lugar, nas áreas vitais para o combate ao terrorismo transnacional e outras ameaças diretas à região euro-atlântica; em terceiro lugar, na cooperação no domínio da segurança e defesa com os países da CPLP; e finalmente participar em missões de ajuda de emergência das Nações Unidas.»

Em coerência com as missões prioritárias definidas para as Forças Armadas, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional estabelece as grandes linhas que devem nortear a organização da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Aponta-se para um modelo assente na valorização do produto operacional através de soluções integradas e conjuntas.

Quanto às capacidades, o Conceito Estratégico diz claramente que as Forças Armadas devem constituir-se num «instrumento militar capaz de projetar forças conjuntas de elevada prontidão, constituídas com base num conceito modular, com capacidades que permitam um empenhamento autónomo ou integrado em forças multinacionais e em apoio da proteção civil». Ou seja, são os cenários de atuação onde se concretizam as missões prioritárias que dão sentido ao planeamento das capacidades a desenvolver, e não o contrário.

Estamos a falar em missões definidas no quadro da segurança cooperativa ou num quadro autónomo – para proteção das comunidades portuguesas no estrangeiro, em áreas de crise ou conflito –, de vigilância e controlo dos espaços de soberania e sob jurisdição nacional, e de resposta a emergências complexas, designadamente em situações de catástrofe ou calamidade.

Este caráter predominantemente conjunto das Forças Armadas é, ainda de acordo com o Conceito Estratégico, extensível à cultura institucional e organizacional das Forças Armadas, através da maior integração de estruturas de comando e direção, de órgãos e serviços administrativos e logísticos.

VI. O que se segue

Houve-se frequentemente dizer, no espaço público português, que falta estratégia nacional a Portugal. Essa asserção deixa de fazer sentido após a aprovação do recente Conceito Estratégico de Defesa Nacional. O que não significa, evidentemente, que a implementação da estratégia esteja já cumprida. É nessa fase de implementação que vamos agora entrar. Ora, nessa fase é importante que todos os departamentos do Estado e as organizações relevantes da economia e da sociedade se articulem e que as principais forças políticas sejam capazes de se entender quanto ao que deve prevalecer independentemente dos ciclos eleitorais. As democracias consolidadas fazem-se de conflito mas também de consensos, assentes em instituições fortes e na estabilidade das grandes opções estratégicas.

A concretização deste princípio nunca é fácil, mas sem dúvida que este Conceito Estratégico pode servir de base a um novo consenso político nacional que, sem prejudicar a autonomia estratégica de cada corrente de opinião ou partido político, não se pode ficar pelo nível básico do consenso quanto às regras constitucionais. Para que as políticas deem frutos e possam ser avaliadas é necessário um tempo mais longo que o da legislatura (4 anos).

Por outro lado, e para concluir, importa sublinhar que este imperativo estratégico só se consegue realizar com o empenho institucional de toda a administração. Porque, como se disse, a estratégia de segurança e defesa não se esgota na ordem pública e na defesa militar. Ela abrange um conjunto vasto de entidades correlacionadas com a segurança e defesa que se encontram espalhadas pela administração pública: não apenas as que dizem respeito às funções clássicas de soberania mas também as finanças públicas, a economia, a política alimentar e energética, a educação, a saúde, a segurança social e o ambiente, por exemplo.

O reconhecimento deste diagnóstico vai implicar necessariamente um esforço de coordenação interministerial neste plano da segurança e defesa nacional.-

BIBLIOGRAFIA E LEGISLAÇÃO CONSULTADA

Conceito Estratégico de Defesa Nacional, Resolução do Conselho de Ministros 19/2013, de 5 de Abril.

Couto, Cabral (1988), *Elementos de Estratégia*, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares.

Lei de Defesa Nacional, Lei Orgânica nº 1-B/2009, de 7 de julho.

Linhas Gerais da Reforma Defesa 2020, Resolução do Conselho de Ministros 26/2013, de 11 de Abril.

Lopes, Figueiredo António, Nuno Severiano Teixeira e Vítor Rodrigues Viana (coords.) (2012), *Contributos para um Conceito Estratégico de Defesa Nacional*, Coleção Atena, n.º 28, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional.

Viana, Vítor Rodrigues (1996), *A Evolução do Conceito Estratégico Nacional da Fundação ao Estado Novo*, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares.

VVAA (2012), «Bases para um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional», relatório em co-autoria, Instituto da Defesa Nacional, Fevereiro de 2012.

VVAA (2013), «A Defesa Nacional no Contexto da Reforma das Funções de Soberania do Estado», relatório do Instituto da Defesa Nacional, em co-autoria, Janeiro de 2013.-

República Oriental del Uruguay

Centro de Altos Estudios Nacionales



LA DEFENSA NACIONAL EN EL URUGUAY: Análisis del contenido de la Ley No. 18.650 "Marco de Defensa Nacional"

Los males se perpetúan si cada ciudadano no se manifiesta interesado en la defensa del país y si no hacemos un esfuerzo digno de nuestra grandeza y propia de los pueblos que aman su libertad."

Gral. José G. Artigas
Cuartel General de Purificación, 7 de diciembre de 1816.

Por General José María Burone

Las nuevas amenazas obligan a replantearse los objetivos de la Defensa Nacional bajo una óptica diferente a la que hemos concebido hasta ahora; la Ley Marco de Defensa Nacional, desarrolla una visión participativa de la Defensa Nacional con enfoque integral, transversal y alineada al bienestar de la población.

I. Antecedentes

En el año 2006 se inauguraba en el anfiteatro de la Intendencia Municipal de Montevideo el Debate Nacional sobre Defensa, con la finalidad de aportar elementos para la redacción de una Ley de Defensa Nacional.

En esa instancia y en oportunidad de su discurso, el Subsecretario del Ministerio de Defensa Nacional, Dr. José Bayardi, expresaba: *"A la luz de las definiciones respecto a la Defensa Nacional y de las misiones principales y accesorias asignadas a las FF.AA., estas deben ser reestructuradas y redimensionadas en un proceso gradual y ordenado que no solo respete los derechos adquiridos, sino también, - y esto debemos incorporarlo de cara a la sociedad – que permita dotarlas de los medios y la instrucción necesarios para cumplirlas. Porque las carencias de medios, y de*

instrucción para cumplir sus tareas, no son responsabilidad de las FF.AA. Son responsabilidad del poder político. Que si teniendo la capacidad de asignar misiones, no asigna recursos, en realidad está cayendo en omisiones."[1].

A partir de esa instancia inaugural y durante el transcurso de todo ese año, se reunieron en el Instituto Militar de Estudios Superiores, representantes de diferentes instituciones y organismos públicos y privados, civiles y militares, políticos de los distintos partidos y diversos actores de nuestra sociedad, relacionados directa o indirectamente con la Defensa Nacional, discutiendo en las mesas de debate, aspectos relacionados con los siguientes temas:

1. **LA DEFENSA NACIONAL**. Definición. La conducción política de la defensa nacional. Conceptos, componentes, competencias institucionales, la ciudadanía y su relación con la defensa nacional.
2. **POLÍTICA EXTERIOR Y DEFENSA**. Definiciones Estratégicas de la Política Exterior: Seguridad Internacional y Seguridad Regional. Cooperación militar. Operaciones de Paz.
3. **MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL.** Competencias y Lineamientos de un Diseño Institucional.
4. **FUERZAS ARMADAS.** Componente Militar de la Defensa. Definiciones Generales sobre Misiones. Pertinencia de Misiones Policiales y de otro tipo no militar. Interoperabilidad entre Fuerzas y doctrina conjunta: grandes lineamientos hacia su diseño e implementación.
5. **JUSTICIA MILITAR.** Jurisdicción y Organización. Código Penal Militar, Código de Procedimiento Penal Militar, Código de Organización de los Tribunales Militares.

Luego de un largo proceso, incluidas las negociaciones interpartidarias con respecto a su redacción, fue promulgada el 19 de febrero de 2010 por parte del Poder Ejecutivo, la Ley No. 18.650 **"Ley Marco de Defensa Nacional"**, cuyo texto se transcribe al final de este artículo.

---

1 Debate Nacional sobre Defensa. Aportes Internacionales. Pag.53.Mastergraf, 2006.

II. Aspectos más relevantes de su contenido

- Define a la Defensa Nacional como una actividad que involucra a todos los actores del quehacer nacional, comprendiendo el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, 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. Estas actividades deberán de contribuir a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población (Art.1º).
- Le asigna al conjunto de la ciudadanía un derecho y una obligación con respecto a la Defensa Nacional, en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes (Art. 2º.).
- Determina que la política de Defensa Nacional, como política pública, debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado (Art.3º.).
- Establece que la acción diplomática será el primer instrumento de solución de conflictos (Art. 3º.).
- Determina que el Uruguay, en el ejercicio del derecho de legítima defensa consagrada en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, se reserva el recurso del uso de la fuerza para los casos de agresión militar (Art. 4º.).
- Establece que, a través de la Política Militar de Defensa, se determinará la doctrina de empleo de los medios militares que aseguren la integridad del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado Uruguayo (Art. 5º.).
- Crea el Sistema de Defensa Nacional, integrado por el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Consejo de Defensa Nacional (CODENA) (Art. 6º.).
- Le asigna al Poder Ejecutivo la competencia de determinar la Política de Defensa Nacional y sus objetivos, así como dirigir la Defensa Nacional (Art. 8º, literal A y B).

- Crea el Consejo de Defensa Nacional (CODENA), como órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa. El mismo se integra en forma permanente, por el Presidente de la República, quien lo preside, y los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas (Art.10º). [2]
- Crea la Secretaría Permanente del CODENA, la que funcionará dentro del ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y cuyo funcionamiento se reglamentará oportunamente (Art. 13º).
- Crea el Estado Mayor de la Defensa (ESMADE) dentro del Ministerio de Defensa Nacional, como órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política militar en diversas materias (Art. 16, lit. C).
- Reformula la misión de las Fuerzas Armadas establecida en el Decreto -Ley No. 14.157 "Orgánico de las Fuerzas Armadas" de 21 de febrero de 1974 y sus modificativos, estableciendo que su cometido fundamental es *"la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes." (Art. 18º).*
- Determina que las Fuerzas Armadas, en tiempo de paz y bajo la autorización expresa del Ministro de Defensa Nacional, podrá prestar servicios o colaboración en actividades que por su especialidad, relevancia social o conveniencia pública les sean solicitadas, sin que ello implique detrimento en el cumplimiento de su misión fundamental. (Art.20º).
- Establece el traslado de la Justicia Militar a la órbita de la Suprema Corte de Justicia, manteniendo su esfera de competencia

2 El CODENA fue posteriormente reglamentado por el Decreto No. 147/013 de 14 de mayo de 2013.

exclusivamente a los delitos militares y al caso de estado de guerra (Art.27º).

III. Análisis de su contenido

Una nueva y moderna visión de la Defensa Nacional

En primer lugar y como aspecto fundamental de la Ley, se debe destacar el concepto de la Defensa Nacional como un conjunto de actividades que involucra a civiles y militares, adquiriendo así un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial donde la misma, ya no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas.

A su vez, al establecer que este conjunto de actividades civiles y militares, deben contribuir a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población, coloca al *ciudadano* en el centro de estas actividades, asignándole a éste un derecho y una obligación respecto a la misma, en la forma que la Constitución y las Leyes así lo establezcan.

En cuanto al término "Seguridad", si bien la ley soslaya expresamente el uso del mismo, su concepto queda implícito en la definición que la misma hace de la Defensa Nacional, pudiéndose apreciar un pasaje de la visión aislada de la misma, desde una óptica reservada a la defensa militar de la soberanía e integridad del territorio a una visión participativa de la Defensa Nacional con enfoque integral, transversal y alineada al bienestar de la población.

¿Cómo debe ser entendido este enfoque integral y transversal de la Defensa Nacional?

Hoy día, las amenazas[3] que pueden afectar los intereses vitales de los países, ya sean estas presentes, potenciales o emergentes, actúan en forma **transversal** sobre los diferentes factores del potencial, afectando a los mismos en mayor o menor grado en virtud de su naturaleza exigiendo a su vez, una respuesta **integral** del

[3] Son todas aquellas acciones reales o percibidas, provocadas consciente o inconscientemente, no forzosamente por un eventual adversario, a quien se supone con cierto fundamento, la intención y la capacidad para afectar negativamente los intereses del Estado.

Estado, en la que participen, en mayor o menor grado, los diversos organismos del Estado, para su neutralización o erradicación. Veamos un ejemplo de lo expresado. La fiebre aftosa que asoló al Uruguay en el año 2002, afectó particularmente al sector ganadero, el que debió sacrificar con el "rifle sanitario" el ganado enfermo, pero sus consecuencias se hicieron sentir en los distintos sectores del país. En el industrial, con el cierre de frigoríficos; en el exportador (motor de la generación de recursos genuinos para el Estado) ante la pérdida del status sanitario de país libre de aftosa sin vacunación; en el económico con la disminución de la recaudación fiscal y los necesarios recortes en el gasto del gobierno; en el social, generando desocupación y pérdida del poder adquisitivo de la población. Asimismo, para la erradicación de la amenaza, se hizo necesaria la participación integral del Estado, actuando coordinadamente distintos Ministerios (Ganadería, Agricultura y Pesca, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Economía y Finanzas e Interior), junto a otros organismos estatales.

Este ejemplo, nos muestra claramente los conceptos de transversalidad e integralidad que hacen a la Defensa Nacional en esta nueva visión.

La Defensa Nacional como Política de Estado

Al establecerse que la política de Defensa Nacional, como política pública, debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado, se busca que la misma, trascienda los diferentes períodos de gobierno cuyo accionar, normalmente, está orientado por los programas del partido al cual representan. La aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional por unanimidad del Parlamento, constituye una fortaleza inicial en ese sentido, en cuanto materializa un amplio consenso de la sociedad, representada por sus legisladores.

La acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos

Al determinar por ley, que la acción diplomática será el primer instrumento de solución de conflictos, no se hace más que reafirmar los principios de la política exterior que históricamente ha sostenido el Uruguay, en particular, el de la solución pacífica de controversias establecido en el Artículo 6 de la Constitución de la República.

Un ejemplo reciente de este instrumento, fue el sometimiento ante el Tribunal Internacional de La Haya, del diferendo generado con Argentina por la instalación de una planta de celulosa sobre las costas del Río Uruguay.

El ejercicio del derecho de legítima defensa

Más allá de lo anteriormente expresado, Uruguay se reserva el uso de la fuerza militar para enfrentar una agresión militar.

Para ello, la Política Militar de Defensa, establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la soberanía, independencia e integridad territorial de nuestro país.

Este concepto, establecido en la Ley Marco de Defensa, reafirma la necesidad del Uruguay de mantener sus Fuerzas Armadas debidamente organizadas, equipadas e instruidas, para poder cumplir con los cometidos que la Ley le asigna.

Determinación de la Política de Defensa Nacional y conducción de la Defensa

La Ley Marco de Defensa Nacional le asigna al Poder Ejecutivo, como parte del Sistema de Defensa Nacional, la competencia de determinar la Política de Defensa Nacional y sus objetivos y dirigir la defensa nacional. Asimismo, el Reglamento de Organización y Funcionamiento del CODENA, señala que el Poder Ejecutivo deberá emitir, en el primer año de cada gobierno, la directiva de política de Defensa Nacional[4]

El Consejo de Defensa Nacional (CODENA), como órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa

El Consejo de Defensa Nacional se constituye en un nuevo órgano de asesoramiento y consulta del Presidente de la República en materia de Defensa Nacional teniendo, entre otros cometidos, el de analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, analizar y proponer hipótesis de conflicto, sugerir la adopción de estrategias y aprobar planes.

4 Decreto No. 147/013, Artículo 2º, literal g.

Para poder desarrollar los citados cometidos, contará con una Comisión Interministerial de Defensa Nacional (CIDEN), dependiente del CODENA a través de su Secretaría Permanente[5].

El Estado Mayor de la Defensa (ESMADE)

Siguiendo la tendencia de las Fuerzas Armadas de otros países de la región y del mundo, la ley creó el Estado Mayor de la Defensa como órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la Política Militar de Defensa, en temas relacionados con:

- Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de la Fuerzas Armadas.
- Análisis y valoración de escenarios estratégicos.
- Planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistemas de armas, de comunicaciones, de equipamiento y de nuevas tecnologías
- Doctrina y reglas de enfrentamiento del instrumento militar.
- Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar; así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros.

Asimismo, deberá determinar las CAPACIDADES a ser desarrolladas por las tres ramas de las Fuerzas Armadas para cumplir de manera eficaz y eficiente la misión asignada a las mismas, así como establecer su organización, despliegue y equipamiento.

El Jefe del ESMADE ostenta el grado de General de Ejército, General del Aire o Almirante, en función de la Fuerza de origen, y se encuentra en el mismo nivel jerárquico que los Comandantes de cada una de las Fuerzas.

5 Decreto No. 147/013, Artículo 6º al 10º.

Misión de las Fuerzas Armadas

La misión asignada a las Fuerzas Armadas en la ley, no cambia sustancialmente la que las mismas ya venían cumpliendo de acuerdo al Decreto – Ley 14.157 "Orgánico de las Fuerzas Armadas" ya citado.

En particular se destaca el hecho de que las Fuerzas Armadas contribuirán a preservar la "*paz de la República",* en el marco de la Constitución y las leyes. Esto nos lleva a inferir que las Fuerzas Armadas podrían actuar, cuando así lo disponga el Mando Superior[6] en tareas de orden interno, ante hechos que pongan en riesgo la misma.

IV. El camino por recorrer

Como conclusión, vemos que el Uruguay, al igual que otros países de la región y del mundo, ha dado un gran paso en materia de Defensa Nacional, con la aprobación de la Ley Marco de Defensa Nacional. No obstante, y a casi cuatro años de su promulgación, se puede percibir que la misma no se ha internalizado en los actores civiles y militares responsables de su conducción y ejecución, estando pendiente aspectos fundamentales como lo son:

- Determinación de la Política de Defensa Nacional por parte del Poder Ejecutivo, la cual será recogida posteriormente, en un Libro Blanco de la Defensa, como elemento orientador de las políticas sectoriales.
- Determinación de la Política Militar de Defensa por parte del Ministerio de Defensa Nacional, con el asesoramiento del ESMADE y de las restantes Políticas Sectoriales, orientadas todas ellas, por la Política de Defensa Nacional.
- Funcionamiento pleno del CODENA, cumpliendo sus tareas a la luz de la Política de Defensa Nacional oportunamente formulada por el Poder Ejecutivo.

---

6 Presidente de la República, actuando con el Ministro o Ministros respectivos, o con el Consejo de Ministros, acorde a lo establecido en el Artículo 168, inciso 2º de la Constitución de la República.

- Desarrollo de una cultura de Defensa Nacional en el conjunto de la ciudadanía, con una alta participación del medio académico, ya que sería muy arriesgado no admitir que nuestro país no está libre de amenazas que puedan afectar el bienestar social, presente y futuro del país.

Con respecto a la Política Militar de Defensa, se entiende fundamental que las Fuerzas Armadas comiencen a ser valoradas por la sociedad por el rol fundamental que las mismas tienen asignado a través de su misión. Defender la soberanía, la independencia y la integridad territorial, implica que las mismas deben estar preparadas para conducir los actos militares de la Defensa Nacional lo que, en otros términos, significa prepararse para la guerra. Esta preparación lleva a sus integrantes a estar dispuestos espiritual y mentalmente, para ofrendar su vida en pos de un bien superior: la defensa de la Patria. A su vez, esta preparación, que es esencia misma de la profesión militar, es la que permite a las Fuerzas Armadas llevar adelante todas las tareas que en el marco de su misión subsidiaria, les sean asignadas por el Mando Superior en apoyo a la sociedad de la cual provienen e integran.

Para ello, no se concibe su accionar en otro plano que no sea el conjunto, razón por la cual todos sus integrantes deberán concientizarse en cuanto a que el ESMADE y las tareas que a él se le asignan en el marco de la ley, constituyen un camino sin retorno.

Su aceptación deberá promoverse particularmente en el ámbito académico de las Fuerzas Armadas, razón por la cual el desarrollo de los cursos de Estado Mayor y de Capacitación para Oficiales Superiores Conjuntos**,** deberá de implementarse lo antes posible.

Finalmente y más allá de la oportunidad que la Ley de Defensa Nacional significa para nuestro país en busca de generar las condiciones para el bienestar presente y futuro de la población, si su contenido no es difundido, interpretado y valorado en su justa medida, en los ámbitos político, social, militar y académico entre otros, se corre el riesgo que la misma quede relegada a la fría letra de la ley.

V. Ley Nº 18.650 – Ley Marco de Defensa Nacional

APROBACIÓN

El Senado y la Cámara de Representantes de la República Oriental del Uruguay, reunidos en Asamblea General,

DECRETAN:

TÍTULO PRELIMINAR

CAPÍTULO 1

DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LA DEFENSA NACIONAL

Artículo 1. 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.

Artículo 2. La Defensa Nacional constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad.

CAPÍTULO 2

POLÍTICA DE DEFENSA NACIONAL Y POLÍTICA MILITAR DE DEFENSA

Artículo 3. La política de Defensa Nacional, como política pública, debe propender a través de acuerdos amplios a políticas de estado y debe cumplir con los principios generales del derecho interno y del derecho internacional, en coordinación con la política exterior del Estado; y respetar, especialmente, los principios de

autodeterminación de los pueblos, de preservación de la paz, de no intervención en los asuntos internos de otras Naciones, de solución pacífica de las controversias y de cooperación entre los Estados.

Se establece la acción diplomática como primer instrumento de solución de conflictos.

Artículo 4. En el ejercicio del derecho de legítima defensa consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, la República Oriental del Uruguay se reserva el recurso del uso de la fuerza para los casos de agresión militar, sin perjuicio de ejercer todos los medios disuasorios y preventivos que resulten adecuados.

Artículo 5. La política militar de defensa establecerá la doctrina del empleo de los medios militares que aseguren la integridad territorial del país y el libre ejercicio de los derechos de jurisdicción y de soberanía en los espacios terrestre, marítimo y aéreo del Estado uruguayo. Asimismo, determinará la adecuada y eficaz preparación para enfrentar una agresión militar externa.

TÍTULO II

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FUNCIONAL DEL SISTEMA DE DEFENSA NACIONAL

Artículo 6. El Sistema de Defensa Nacional que se conforma por la presente ley determinará la política de Defensa Nacional.

Artículo 7. Los integrantes del Sistema de Defensa Nacional, actuando cada uno en el marco de sus competencias, son:

A) El Poder Ejecutivo.

B) El Poder Legislativo.

C) El Consejo de Defensa Nacional.

CAPÍTULO 1

PODER EJECUTIVO

Artículo 8. Compete al Presidente de la República actuando con el Ministro de Defensa Nacional, con los Ministros respectivos o con el Consejo de Ministros:

A) Determinar la política de Defensa Nacional y sus objetivos.

B) Dirigir la Defensa Nacional.

C) Ejercer el Mando Superior de las Fuerzas Armadas.

D) Adoptar las medidas pertinentes para solucionar las situaciones de crisis que afecten a la Defensa Nacional.

E) Ejercer la conducción político-estratégica de la Defensa Nacional.

F) Establecer las directivas para las negociaciones exteriores que afecten a la política de Defensa Nacional.

CAPÍTULO 2

PODER LEGISLATIVO

Artículo 9. Corresponde al Poder Legislativo ejercer las funciones relativas a la Defensa Nacional que le asigna la Constitución de la República:

A) Decretar la guerra.

B) Designar todos los años la Fuerza Armada necesaria.

C) Permitir o prohibir que entren tropas extranjeras en el territorio de la República, determinando para el primer caso, el tiempo en que deban salir de él.

D) Negar o conceder la salida de fuerzas nacionales fuera de la República, señalando para este caso, el tiempo de regreso a ella.

E) Hacer los reglamentos de milicias y determinar el tiempo y número en que deben reunirse.

F) Adoptar resolución respecto a las medidas prontas de seguridad que decretare el Poder Ejecutivo, así como de los arrestos o traslados de personas que fueren dispuestos en virtud de las mismas.

G) Tomar conocimiento de los programas de estudio de las escuelas e institutos de formación militar.

H) Conceder la venia para ascensos militares en la forma constitucionalmente prevista.

CAPÍTULO 3

CONSEJO DE DEFENSA NACIONAL

Artículo 10. El Consejo de Defensa Nacional (CODENA) constituye un órgano asesor y consultivo del Presidente de la República en materia de defensa. Está integrado por el Presidente de la República, quien lo preside, los Ministros de Defensa Nacional, del Interior, de Relaciones Exteriores y de Economía y Finanzas.

Artículo 11. Se reúnen a instancia del Presidente de la República quien convoca a sus miembros permanentes. Podrá citar al Jefe del Estado Mayor de la Defensa, a los Comandantes en Jefe de la Armada, del Ejército y de la Fuerza Aérea e invitar a legisladores nacionales, a Ministros de la Suprema Corte de Justicia o a aquellos integrantes del Poder Judicial que ellos designaren, a autoridades de la Administración Pública; así como a personas cuyos conocimientos o competencias considere de utilidad para los asuntos específicos que hubieran de tratarse.

Artículo 12. Compete al Consejo de Defensa Nacional asesorar sobre la Defensa Nacional. Tiene entre otros cometidos:

A) Analizar las amenazas que pudieran poner en riesgo la soberanía e independencia de la República, así como afectar gravemente los intereses nacionales, proponiendo en tales casos las medidas y/o acciones que se estimen necesarias para su resolución.

B) Analizar y proponer las hipótesis de conflicto.

C) Sugerir la adopción de estrategias, aprobar los planes y coordinar las acciones necesarias para la defensa.

D) Realizar propuestas sobre asuntos relacionados con la defensa que, por afectar a varios organismos del Estado, exijan un tratamiento conjunto.

Artículo 13. El Consejo de Defensa Nacional contará con una Secretaría Permanente que funcionará en el ámbito del Ministerio de Defensa Nacional y cuyo funcionamiento se reglamentará.

TÍTULO III

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

SECCIÓN 1

ORGANIZACIÓN

Artículo 14. El Ministerio de Defensa Nacional tiene por atribución y competencia básica la conducción política de aquellas áreas de la Defensa Nacional que las leyes y el Poder Ejecutivo en el marco de sus facultades determinen y en particular todo lo relacionado con las Fuerzas Armadas.

Está dirigido por el Ministro de Defensa Nacional quien tiene como cometidos, además de los asignados por la Constitución de la República, los siguientes:

A) Actuar con el Presidente de la República en todo lo inherente a la Defensa Nacional.

B) La preparación, la dirección, el ordenamiento y la ejecución de la política de Defensa Nacional; la obtención y la gestión de los recursos humanos y materiales para ello.

C) La dirección superior y la administración de las Fuerzas Armadas, en aquello que no se reserve directamente el Poder Ejecutivo.

D) Integrar como miembro permanente el Consejo de Defensa Nacional.

Artículo 15.- Constituyen además funciones del Ministerio de Defensa Nacional, las siguientes:

A) Ejercer la gestión administrativa, financiera, jurídica y establecer los criterios de gestión de los recursos humanos, tanto civiles como militares de todas las Unidades y dependencias que lo componen. A tales efectos, puede emplear personal de origen civil o militar indistintamente, siguiendo el criterio de adecuación y conveniencia para el servicio a prestar.

B) Ejercer la dirección y la supervisión de todas las actividades que cumplan las Fuerzas Armadas, siguiendo los lineamientos que se establezcan al respecto por el Mando Superior.

C) Determinar la orientación y el delineamiento de la formación de las Fuerzas Armadas, tendiente al máximo desarrollo de sus valores, aptitudes y deberes necesarios para el cumplimiento de los cometidos fundamentales que por esta ley se establecen.

Artículo 16. Sin perjuicio de las disposiciones que establezca la Ley Orgánica del Ministerio de Defensa Nacional y demás normas complementarias que se dictaren, serán áreas básicas de su competencia las siguientes:

A) Política de Defensa: Con funciones de asesoramiento y de gestión esta área entiende en temas generales de política de Defensa Nacional y en los asuntos internacionales vinculados a ella, llevando a cabo las tareas de articulación con otras instituciones nacionales o extranjeras en las materias propias de este Ministerio.

B) Administración General: Comprende la Dirección General de Secretaría, la Dirección General de Recursos Financieros, la Dirección General de Recursos Humanos y la Dirección General de Servicios Sociales, las cuales entienden en: la administración general, la gestión de los recursos humanos, la dirección y la supervisión del reclutamiento del personal civil y militar, los sistemas de regulación de cuadros y de ascensos, los asuntos jurídicos, notariales y sociales del Inciso. Asimismo, planifica, gestiona y controla la ejecución presupuestal asignada, así como el establecimiento y control de los indicadores de gestión presupuestarios de todas las unidades ejecutoras del Inciso.

C) Estado Mayor de la Defensa: Es el órgano de asesoramiento ministerial militar encargado de asesorar y coordinar las actividades de las Fuerzas Armadas, bajo las directivas de la política militar, en materia de:

a) Elaboración doctrinaria y planificación del concepto de operación conjunta de las Fuerzas Armadas.

b) Análisis y valoración de escenarios estratégicos.

c) Planificación logística de las Fuerzas Armadas a nivel ministerial, particularmente en lo referido a sistemas de armas, de comunicaciones, de equipamiento y de nuevas tecnologías.

d) Doctrina y reglas de enfrentamiento del instrumento militar.

e) Planificación y coordinación de operaciones conjuntas y/o combinadas, centralizando en su organización los diferentes asuntos vinculados con la inteligencia militar; así como la actuación de los Agregados de Defensa de la República acreditados ante gobiernos extranjeros.

f) El Jefe del Estado Mayor de la Defensa será un Oficial en actividad de la misma jerarquía que los Comandantes en Jefe de las Fuerzas Armadas, no estableciéndose ningún tipo de rotación obligatoria entre las Fuerzas, siendo que su designación debe responder a la confianza que en él le deposita el Poder Ejecutivo.

Para su designación se seguirán los mismos procedimientos que para la designación de los Comandantes en Jefe, debiendo pasar a retiro en los mismos plazos indicados que para aquéllos.

En caso de ser removido de su cargo pasará a la situación de retiro, no pudiendo un Oficial designado para ese cargo regresar a su Fuerza de origen en la calidad de Comandante en Jefe. El Jefe del Estado Mayor de la Defensa dependerá directamente del Ministro de Defensa Nacional, pasando a revistar fuera de cuadros de su Fuerza de origen a partir de la designación, en cuyo caso se ascenderá un nuevo Oficial General para cubrir la vacante en la Fuerza que lo provee.

g) Dependerá del Jefe del Estado Mayor de la Defensa el Mando General de las operaciones conjuntas o conjuntas combinadas. Asimismo, existirá un Jefe de Operaciones, cargo que se reglamentará y que podrá ser rotatorio entre las fuerzas representando el Nivel Estratégico Operacional junto con los Comandantes de Mandos Conjuntos que se creen para el cumplimiento de los Planes Militares de la Defensa.

h) Del Jefe del Estado Mayor de la Defensa dependerá el Sistema Nacional de Operaciones de la Paz (SINOMAPA).

D) Armada Nacional, Ejército Nacional y Fuerza Aérea Uruguaya: Ejecutarán las tareas necesarias para cumplir los cometidos asignados atinentes a la defensa, en el marco de la Constitución de la República y las leyes, de conformidad con la política de Defensa Nacional.

SECCIÓN 2

FUERZAS ARMADAS

CAPÍTULO 1

ORGANIZACIÓN Y MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Artículo 17. Las Fuerzas Armadas, institución militar de la defensa, son responsables de la ejecución de las actividades militares de la Defensa Nacional.

Artículo 18. Las Fuerzas Armadas están integradas por la Armada Nacional, el Ejército Nacional y la Fuerza Aérea Uruguaya. Se constituyen como la rama organizada, equipada, instruida y entrenada para ejecutar los actos militares que imponga la Defensa Nacional. Su cometido fundamental es la defensa de la soberanía, la independencia e integridad territorial, la salvaguarda de los recursos estratégicos del país que determine el Poder Ejecutivo y contribuir a preservar la paz de la República en el marco de la Constitución y las leyes.

Artículo 19 Su composición, dimensión y despliegue, así como su organización y funcionamiento, se inspirarán en el criterio de

eficiencia conjunta; unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola Fuerza.

Artículo 20. 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.

CAPÍTULO 2

MISIONES EN EL EXTERIOR

Artículo 21. Las misiones en el exterior que no estén directamente relacionadas con la defensa de la República deberán ser promovidas, dentro del marco de sus respectivas competencias, por los organismos internacionales de los que el Estado forme parte. Cumplirán fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y de preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.

Artículo 22. La participación de contingentes nacionales en Misiones de Paz constituye una decisión soberana que estará determinada por la política exterior de la República y en tal sentido tenderá a la promoción de los intereses nacionales en el ámbito internacional, la práctica de medidas de confianza mutua y la promoción de relaciones de cooperación y respeto entre los diferentes actores de la comunidad internacional, en consonancia con el derecho internacional.

Artículo 23. El despliegue de contingentes militares fuera de fronteras no debe afectar el cumplimiento de la misión fundamental de las Fuerzas Armadas.

Artículo 24. La participación de fuerzas o efectivos militares nacionales en actividades reales o virtuales de carácter combinado con fuerzas militares de otros Estados debe guardar coherencia con las necesidades de la defensa militar del país y su política exterior. Los objetivos de la participación en las referidas actividades son:

A) Intercambiar experiencias y conocimiento de doctrinas de empleo diferentes.

B) Propiciar el conocimiento y el entrenamiento profesional en la utilización de tecnologías y de sistemas de organización diversos.

C) Profundizar en el conocimiento de fortalezas y debilidades de diferentes sistemas.

D) Desarrollar las capacidades propias para la acción combinada y combinada conjunta.

E) Potenciar las medidas de confianza mutua.

TÍTULO IV

CONTRIBUCIÓN A LA DEFENSA

PREPARACIÓN DE RECURSOS PARA CONTRIBUIR A LA DEFENSA

Artículo 25. El Poder Ejecutivo establecerá los criterios relativos a la preparación y la disponibilidad de los recursos humanos y materiales no propiamente militares para satisfacer las necesidades de la Defensa Nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, considerando para su aplicación lo dispuesto en el artículo 35 de la Constitución de la República y los mecanismos de cooperación y coordinación existentes entre los diferentes Poderes Públicos, dando cuenta al Poder Legislativo.

Artículo 26.En tiempo de conflicto armado y durante la vigencia del estado de guerra, el sistema de disponibilidad permanente de recursos será coordinado por el Consejo de Defensa Nacional.

DISPOSICIONES FINALES

Artículo 27. El Poder Judicial ejerce la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción militar a que refiere el artículo 253 de la Constitución de la República.

A tales efectos, el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Defensa Nacional, coordinará con la Suprema Corte de Justicia el respectivo traslado de funciones, mediante el correspondiente proyecto de modificación a la Ley Nº15.750, de 24 de junio de 1985, Orgánica de la Judicatura y Organización de los Tribunales.

La jurisdicción militar, conforme con lo dispuesto en el artículo 253 citado, mantiene su esfera de competencia exclusivamente a los delitos militares y al caso de estado de guerra.

Artículo 28. Dispónese que sólo los militares pueden ser responsables del delito militar.

Los delitos comunes cometidos por militares en tiempo de paz, cualquiera sea el lugar donde se cometan, estarán sometidos a la justicia ordinaria.

Artículo 29. Dispónese que la instrucción militar y el servicio militar son de carácter voluntario.

Artículo 30. Las necesidades de la Defensa Nacional y las líneas generales de política de Defensa Nacional serán objeto de información constante y actualizada, las que serán difundidas a través de un "Libro Blanco".

Artículo 31. (Disposición transitoria).- Dispónese que hasta la implementación de lo dispuesto en el artículo 27, mantendrán plena vigencia las normas contenidas en los Códigos Penal Militar, de Organización de los Tribunales Militares y de Procedimiento Penal Militar, con excepción de lo establecido en el artículo 28, en cuanto no se ajuste a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 32. El Poder Ejecutivo dictará las reglamentaciones necesarias para el cumplimiento de esta ley.

Artículo 33. Quedan derogadas todas las disposiciones legales o reglamentarias que se opongan a la presente ley.

Sala de Sesiones de la Asamblea General, en Montevideo, a 9 de febrero de 2010.

CARLOS MOREIRA,
Primer Vicepresidente.
Hugo Rodríguez Filippini,
José Pedro Montero,
Secretarios.

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL

MINISTERIO DEL INTERIOR

MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS

Montevideo, 19 de febrero de 2010.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 145 de la Constitución de la República, cúmplase, acúsese recibo, comuníquese, publíquese e insértese en el Registro Nacional de Leyes y Decretos, la Ley por la que se aprueba la Ley Marco de Defensa Nacional.

RODOLFO NIN NOVOA.
GONZALO FERNÁNDEZ.
JORGE BRUNI.
PEDRO VAZ.
ÁLVARO GARCÍA.

Centro de Altos Estudios Nacionales

(Colegio de Defensa del Uruguay)

El Centro de Altos Estudios Nacionales agradece a los Institutos que colaboraron para la elaboración de esta obra.

Desea también agradecer a las personas responsables de la redacción de cada uno de los capítulos que integran este libro, reconociendo y resaltando su invalorable labor.

Lista de redactores

- Profesor Sebastián Martín Juncal (Argentina).
- Vice Almirante Franz W. Vera Barba (Bolivia).
- Coronel Heleno Moreira (Brasil).
- Coronel Julio Soto Silva (Chile).
- Coronel Manuel G. Martínez Pachón (Colombia).
- Doctora P.H. Alejandra V. Liviano De la Cruz (Rep. Dominicana).
- General de Brigada Luis F. de León Rodríguez (Rep. Dominicana).
- Instituto Nacional de Defensa (Ecuador).
- Colegio de Altos Estudios Estratégicos (El Salvador).
- Capitán de Fragata Federico A. Fernández Montesino (España).
- Tte. Coronel Ejército del Aire José F. Berenguer Hernández (España).
- Tte. Coronel Ejército de Tierra Jesús Diez Alcalde (España).
- Tte. Coronel Ejército de Tierra Mario Laborie Iglesias (España).
- Colegio de Defensa Nacional (México).
- Coronel Roberto Vizcardo Benavides (Perú).
- Politólogo Filipe Nunes (Portugal).
- General José M. Burone (Uruguay).-



Setiembre, 2013. Depósito Legal Nº. 362-747 / 10
w w w . t r a d i n c o . c o m . u y