

SEGURIDAD
Y
DEFENSA

David Morales Bello

PRÓLOGO

Hemos leído la Exposición formulada por el Doctor DAVID MORALES BELLO durante la Sesión Solemne organizada por la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar, en homenaje a las Fuerzas Armadas de Cooperación, con motivo de su “Año Jubilar”. Por la actualidad e importancia del tema -”Seguridad, Defensa y Desarrollo”- tuvo a bien el autor extender su dedicatoria, “en círculos concéntricos”, a la totalidad de las Fuerzas Armadas Nacionales, y ceder al Ministerio de la Defensa la posibilidad de publicarla a manera de contribución al incremento de la bibliografía sobre este particular campo del conocimiento estratégico; aporte proveniente de un distinguido exponente del país político, razón por la cual despierta el mayor interés.

El régimen de libertades iniciado en 1958, ha permitido la franca discusión pública del tema militar. Son dignos de mencionar, en éstas décadas, la creación del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional, destinado a capacitar, al máximo nivel, personal civil y militar en el área de la planificación de la Seguridad y Defensa; y la promulgación de la ley Orgánica de Seguridad y Defensa, el 26 de Agosto de 1976, que atribuye la competencia y responsabilidad de la Seguridad y Defensa al Estado, al mismo tiempo que hace responsables, igualmente, en los términos de la misma ley, a todas las personas venezolanas, naturales o jurídicas, cualquiera sea el lugar donde se encuentren. La responsabilidad también incumbe a las personas jurídicas y naturales extranjeras, domiciliadas, residentes o transeúntes en el Territorio Nacional, salvo las excepciones que establezcan las leyes.

Como fruto de diez años de experiencia, (estudios, consultas y opiniones) la Comisión para la Reforma del Estado ha presentado ante el Congreso de la República un Proyecto de Ley de Reforma Parcial de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, tomando en consideración otros proyectos existentes. Entre sus principales innovaciones, se propone la separación de los fines “Seguridad” y “Defensa” y se determina la competencia según los bienes jurídicos a los cuales se refiere la protección, incluyendo no sólo el Territorio y la Independencia Nacional,

sino también las instituciones fundamentales, la población y los intereses generales de la República, sustentados por la democracia pluralista. Es decir, se vincula el sistema Jurídico Político del Estado con los otros dos elementos existenciales: la población y el territorio, con la cual se precisa una identificación del objeto material del delito y de las materias sometidas al régimen legal de la Defensa.

Se establece en el Proyecto de Ley la autonomía de las medidas de excepción denominadas Requisición y Movilización. La Movilización se clasifica en “Movilización General” y “Movilización Parcial”, con el objeto de establecer el campo de actividad de cada una de las competencias y responsabilidades de los órganos del Estado, previas las formalidades referidas en la Constitución de la República. De igual manera, el Proyecto de Ley de reforma prevé disposiciones respecto a la clasificación y protección de la información, documentos y materiales, conforme a la realidad jurídico- Social del país.

Si bien las Fuerzas Armadas Nacionales son por excelencia, el instrumento de la voluntad de Defensa Nacional del Pueblo Venezolano, favorece el Proyecto la integración civil y militar para el abordamiento de la materia y, en consecuencia, la concepción del Pensamiento Estratégico Nacional.

Acerca de este propósito de convergencia de recursos humanos nacionales, el Proyecto instituye en su Artículo 3º, el deber de las personas naturales o jurídicas venezolanas o extranjeras, de contribuir al logro y vigencia de los valores que inspiran la acción institucional de los poderes públicos, conforme a los objetivos que la realidad histórica venezolana define como imperativos.

La Seguridad y la Libertad son valores positivos, fundamentales y estrechamente vinculados, en un país como el nuestro, sustentado en el Sistema Democrático. En contraposición a los estados autocráticos o totalitarios, en Venezuela concebimos la Seguridad y Defensa en Función de los derechos y garantías del pueblo, de la Soberanía Nacional; de la Integridad Territorial; de la existencia y bienestar de la población y del fortalecimiento de las instituciones básicas del país.

El autor destaca en su exposición, “que entre los planes concernientes a la preparación y aplicación del potencial nacional se incluye la utilización de la Oficialidad, suficientemente preparada, en la conducción de políticas vitales para el desarrollo del país”, aseveración basada en el texto legal y que denota la convergencia de capacidades y recursos, de civiles y militares, hacia la independencia económica de la Nación Venezolana, “vislumbrada como meta del esfuerzo común entre el pueblo sin armas y los compatriotas que portan y saben usar las que la República les ha confiado para que la defiendan y resguarden los valores fundamentales que la caracterizan”.

Tiene asimismo la intención, el Doctor DAVID MORALES BELLO, con este trabajo, de hacer “un reconocimiento al papel protagónico que nuestras Fuerzas Armadas Nacionales han cumplido en el curso de la consolidación democrática que abarca tres decenios”; y refleja “sentimientos de admiración y reconocimiento para todos los integrantes de los cuadros que comprenden su Oficialidad”. Señala finalmente, la importancia de la “Seguridad y Defensa Nacionales como una constante invitación para limpiar el camino de asperezas y arribar a la meta contentiva de la capacidad, para de manera efectiva, considerarnos en posición de ser verdaderos constructores de nuestros destinos como Nación y como Pueblo”.

Caracas, de Octubre de 1987

ELIODORO A. GUERRERO GÓMEZ
GENERAL DE DIVISIÓN
MINISTRO DE LA DEFENSA

DAVID MORALES BELLO

SEGURIDAD DEFENSA Y DESARROLLO

-ESTUDIO-

INTRODUCCIÓN

El homenaje que constituye este Trabajo para la Guardia Nacional, con motivo de encontrarse celebrando su “Año Jubilar”, se extiende, en círculos concéntricos, a la totalidad de nuestras Fuerzas Armadas Nacionales, toda vez que los sujetos constitutivos del estudio no aceptan segmentación y atañen por igual al Ejército, a la Armada, a la Aviación Militar y a las Fuerzas Armadas de Cooperación.

El tema en sí: la Seguridad y Defensa Nacionales, como factores del entorno constitutivo del desarrollo, además de atractivo e importante reclama atención de parte de los interesados en orientar, lo mejor posible la vida nacional, sobre todo si se toma en cuenta que no abunda la bibliografía patria y mucho menos con procedencia del mundo civil.

Sin entrar en un análisis exegético sobre la normativa de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, precisé el objetivo en la filosofía y la doctrina de avance que informan el instrumento, haciendo resaltar la inclusión de conceptos modernos y presupuestos de amplio radio de acción en sus previsiones innovadoras.

La disección dialéctica del artículo 3° de la Ley sirve para comunicar la idea del cambio de conceptualización operado en el país a partir de su entrada en vigencia, explicándose, con todo detenimiento, cómo se subsumen en el texto los esquemas doctrinarios que, en los últimos decenios, han sido aportados por los estudiosos en la materia y muy particularmente por Robert Mac Namara, cuya obra “La Esencia de la Seguridad” constituyó, en su fecha de aparición, un cambio rotundo en la concepción continental de la seguridad y defensa, sin que en el transcurso de los años haya perdido intensidad su acentuada influencia en el campo de los estudios referidos a las políticas destinadas a signar y demarcar las líneas tácticas y las metas estratégicas aplicables al desenvolvimiento de los diferentes países.

Haber dado Venezuela el paso de asumir posición armonizada con las más avanzadas enseñanzas doctrinarias sobre esta materia, no fue obra de la casualidad.

Eso pudo hacerse por la vía de la consecuencia derivada de la consolidación democrática del país y gracias al alto nivel de superación profesional y preparación académica alcanzadas por la oficialidad de las cuatro Fuerzas constitutivas de la Institución Armada Nacional. Por lo mismo, forma parte del proceso mejorador vivido a partir de enero de 1958 y se muestra prometedor de nuevos y más avanzados estadios, como parte de lo que procede hacer para aunar la dinamización del modo de ser nacional a la preservación del equilibrio garantizador de un crecimiento parejo y armónico.

La cópula entre las nociones de seguridad y defensa y el desarrollo es consecuencia de la nueva concepción que, sin excluir las Fuerzas Armadas de los planes relacionados con la incolumidad territorial y política de la Nación, extiende al total de la población y como asunto que atañe a todos por igual, la participación en el aseguramiento de las metas capaces de prevenir cualquier peligro, amenaza o situación de emergencia, significativos de vulneración de los altos valores inherentes a la convivencia pacífica.

En este sentido, el desarrollo, que es etapa final de un proceso constitutivo de avances graduales en beneficio del bien colectivo, asume la condición de valor intermedio, como piso firme sobre el cual debe descansar el ejercicio autónomo de la soberanía, graficándose la explicación al decir que el subdesarrollo genera dependencias de signos variados que pueden conducir hasta la alineación de la identidad y que sólo cuando las naciones logran desarrollarse se sitúan en posición de alcanzar las nivelaciones que surten el ejercicio auténtico de la seguridad y defensa, tanto interna como externamente.

Por supuesto que cuando hablamos de cometido común en torno a la participación de la sociedad como un todo en los planes de seguridad y defensa, no entendemos que la sociedad, de manera íntegra, deba presupuestar su desenvolvimiento adaptándolo a los planes de naturaleza castrense, sino que las Fuerzas Armadas, suficientemente dotadas del armamento convencional de rigor, actúen no como factor único en la procuración de la paz y de la salvaguarda de los intereses integrantes de los valores sociales en juego, sino como factor coadyuvante del cometido a cargo de cuantos pueblan la Nación. Y es allí donde surge la

articulación con el desarrollo, por cuanto la falta de éste impide el satisfactorio funcionamiento del andamiaje social, repercutiendo las fallas en los resultados que no dejan de ser deficitarios.

Así hay que captar e interpretar el espíritu, propósito y razón de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa vigente en Venezuela desde el 26 de agosto de 1976 y no como un cambio de actitud frente a la importancia específica de las Fuerzas Armadas, constitucionalmente investidas de autoridad para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Carta Fundamental y a las Leyes, “cuyo acatamiento estará siempre por encima de cualquier otra obligación”.

Lo que destaca como nota diferenciadora de la posición derivada de los avances doctrinarios de los últimos tiempos es la circunstancia referida al poder de fuego, al armamentismo en sí y por sí, a lo que Mac Namara llega a definir como “Quincallería militar” destinada a desechar la guerra y obtener la paz, pues, la corriente moderna entiende que de poco vale la dotación de armamentos -Por muy sofisticados y costosos que sean- si quienes los operan forman parte de un conjunto humano afectado de subdesarrollo que, por la misma razón, vive bajo condiciones que conspiran contra la posibilidad de participar eficientemente en planes tácticos y estratégicos programados para su ejecución de manera conjunta entre el sector militar y la población civil.

Figurativamente hablando, podríamos decir que la nueva corriente doctrinaria inmersa en la normativa de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa venezolana mantiene en la esfera castrense la columna vertebral de las acciones y situaciones relacionadas con el aseguramiento de la defensa nacional, pero que, a los efectos de la mayor proyección de esas acciones y situaciones, como también de sus respectivos resultados, se impone el funcionamiento de un mecanismo de complementación tan importante que su no existencia o su no cabal operatividad mediatiza en extremo los esfuerzos realizados a los fines de las metas propuestas. Ese mecanismo de complementación podemos imaginario a manera de extremidades integradas por el plexo o red social que abarca la extensión geográfica y el recurso humano, y el cual, de no ser comprendido en los planes tácticos y estratégicos

diseñados para materializar la defensa nacional y, consecuentemente, no formar parte de los factores a ser accionados para producir los resultados pre-determinados, termina por operar a manera de obstáculo perjudicial a los fines perseguidos.

En los países no desarrollados, tales hipotéticas extremidades acusan debilitamiento a causa de la insatisfactoria manera de vivir de quienes las integrarían, y, de allí, la necesidad perentoria de proveer políticas orientadas al desarrollo integral que supone potencialización del recurso humano, atención suficiente y eficiente para sus necesidades fundamentales y la generación de niveles crecientes de autodependencia, concebidas y planificadas dentro de un estado de cosas conducente a la articulación orgánica de la sociedad civil con el Estado.

Con todo esto se busca decir que como la seguridad y defensa forman parte del objetivo nacional, a éste no se lo puede definir en forma auténtica a espaldas de la noción de pueblo. No otra cosa se aprecia en el contexto de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, toda vez que sus normas dan a las nociones correspondientes el contenido integral sin el cual ambos valores se circunscriben, exclusivamente, al ámbito militar.

Vale la pena también destacar que entre los planes concernientes a la preparación y aplicación del potencial nacional -como textualmente lo dice la Ley- se incluye la utilización de la Oficialidad, suficientemente preparada, en la conducción de políticas vitales para el desarrollo del país. Práctica que nos ha permitido reunir magnífica experiencia en cuanto al aprovechamiento de esa Oficialidad en actividades del desarrollo que debemos saber procurar entre todos: militares y civiles, en el buen entendido de que así nos acercamos a la conquista de la independencia económica vislumbrada como meta del esfuerzo común entre el pueblo sin armas y los compatriotas que portan y saben usar las que la República les ha confiado para que la defiendan y resguarden los valores fundamentales que la caracterizan.

Esa ejemplarizante conjunción se surte del afianzamiento, en el seno de las Fuerzas Armadas, de una ética republicana y democrática que ha tomado cuerpo con el auxilio de los conocimientos superiores alcanzados por crecido número de Oficiales con inclinación al estudio de las Ciencias y la Tecnología, hacerlo de otra

manera sería dejar de usar, en beneficio del colectivo social, un recurso humano preparado por el Estado para servir a la totalidad de la Nación, como sería también excluir al ciudadano que hay en cada hombre de uniforme del cuadro de disponibilidades obediente a la idea patriótica que une a cada quien con los deberes para con la patria. La solidaridad de las Fuerzas Armadas con el desarrollo integral del país, en todos sus aspectos, encuentra también objetivación en el propósito, sano y conveniente, de su Oficialidad, de actuar en concordancia con los integrantes de la sociedad civil, en la vanguardia del desarrollo y el progreso.

Sin pretender diferenciar entre la Oficialidad y en razón del arma a la cual pertenecen, es justo decir que las Fuerzas Armadas de Cooperación reflejan, en su estructuración institucional, un mayor grado de factibilidad respecto al cumplimiento de políticas integrales de seguridad y defensa, tanto por el radio de acción que constituye su cometido como por el tipo de preparación académica que se imparte a sus Oficiales en etapa de formación y de post-egreso de la Escuela.

La revista que pasemos a su amplio espectro de responsabilidades nos permite apuntar cuanto sigue:

- a) En el plano político-social, las funciones específicas y de cooperación policial sitúan a las F.A.C. en lugar de prominencia en la conducción del orden público relacionado con el goce y ejercicio de los derechos ciudadanos y las garantías individuales. Por tanto, la preservación de ese orden se incluye en las ejecutorias de este Cuerpo preparado para operar en aras del interés social.
- b) Es fuerza de apoyo para los personeros del Fisco Nacional, tanto en la línea de fronteras como en el movimiento de aduanas en los principales puertos del país y, fundamentalmente, en regiones alejadas de los centros aduanales, a los fines de perseguir el contrabando como acción deteriorante del equilibrio económico de la Nación y actividad disocial crítica en vastas zonas del territorio nacional.

- c) Cumple funciones del alto interés nacional cuando actúa en resguardo del ambiente y del equilibrio ecológico, pues, la materia de los recursos renovables es un desideratum generalizado que incumbe al desarrollo y determina un cuadro de prioridades aplicable al territorio nacional.
- d) Es importante la cooperación que prestan las F.A.C. a las autoridades sanitarias, a todo lo largo del país y en ejecución de los deberes de conservación y resguardo de la salud pública.
- e) Es fuerte atalaya de vigilancia, observación y prevención en la lucha contra las sustancias estupefacientes y psicotrópicas que, producidas, transportadas y comercializadas por elementos extranjeros, en su casi totalidad, penetran dramáticamente nuestra geografía para agenciar el tráfico de drogas.
- f) La Guardia Nacional tiene encomendado el deber de controlar, supervigilar y examinar las condiciones de tenencia y depósito de materiales estratégicos, como también el de proteger y vigilar las instalaciones que amparan esos materiales esenciales para el logro de metas relacionadas con la ejecución de los macro programas del desarrollo, el funcionamiento de los oleoductos y surtidores de petróleo y el suministro de gasolina en situaciones de emergencia o conmoción nacional.
- g) El medio ambiente y la conservación de los recursos naturales son objeto de especial atención por parte de la Guardia Nacional. Por tanto, las cuencas hidrográficas y las corrientes y caídas de agua que generan fuerza hidráulica, así como los monumentos naturales y parques nacionales, al igual que sus zonas protectoras y toda reserva forestal, están enmarcados en su ámbito de competencia.
- h) La Guardia Nacional es puntal de primera magnitud en la prevención de los accidentes de tránsito generalmente causados por consumo de bebidas alcohólicas y sustancias estupefacientes y psicotrópicas, como también por transgresión de reglamentos viales. Esa emergencia, constitutiva de profunda

amenaza al equilibrio social, es tarea permanente de esta Fuerza enraizada en el desenvolvimiento colectivo.

- i) La seguridad jurídica, la seriedad en la aplicación de la justicia, el aseguramiento de la normalidad, disciplina y seguridad externa de los centros penitenciarios; la seguridad en el cumplimiento e imposición de penas de la justicia penal, como también el sosiego del grupo social, son garantizados por la participación activa que tiene la Guardia Nacional en los retenes judiciales, centros penitenciarios urbanos o foráneos y cárceles nacionales de ejecución de penas. Atribuciones estas que amplían el espectro operativo de la Fuerza y constituyen factor de relevancia institucional para sus cuadros de oficiales y suboficiales.
- j) Los programas de acción cívica para las zonas rurales y los de asesoramiento técnico y colaboración con ciertos servicios públicos, como vacunaciones masivas en tiempos de epidemias y salvamento por invasiones fluviales a sementeras y cultivos, tienen en la Guardia Nacional una estupenda fuente de colaboración que presta sus servicios hasta en las regiones más apartadas del país, siendo de destacar que en las cruzadas educativas, de alfabetización masiva y en las campañas sanitarias, la institución se constituye en factor primordial de acercamiento entre las zonas más distantes.
- k) Otro aspecto fundamental del juego operativo de la Guardia Nacional estriba en su participación, tanto en la línea de fronteras como en las secciones y arterias viales, en los puertos y aeropuertos, y, fundamentalmente, en las llamadas “Brechas de penetración fronteriza”, para el control de los movimientos masivos ilegales de extranjeros.

Como puede apreciarse, todo un dilatado marco de actividades que explica, por sí solo, lo hondo que ha penetrado esta Fuerza en la estima del colectivo nacional venezolano. Por eso, y para patentizar mi admiración y respeto a tan eficiente institución, me hice presente en el homenaje que acordó rendirle la representación popular del Estado Bolívar, con motivo de llegar a sus cincuenta años, asumiendo la distribución que se me confiriera de pronunciar el discurso de orden. Y como

mantengo la preocupación de no sentirme conforme con lo poco que a muchos dirigentes políticos del país pareciera atraerles el tema de la seguridad y defensa nacionales, opté por preparar el estudio que aquí se publica con el propósito de contribuir a la divulgación de algo que nos atañe a todos por igual.

Por supuesto, la intención es aportar el trabajo a la bibliografía al servicio de los preocupados por los asuntos de trascendencia mayor, pero, como un reconocimiento al papel protagónico de nuestras Fuerzas Armadas han cumplido en el curso de consolidación democrática que abarca tres decenios -y como lo apunté al comienzo- este estudio refleja sentimientos de admiración y reconocimiento para todos los integrantes de los cuadros que comprenden su oficialidad.

David Morales Bello

**TRABAJO PREPARADO EN HONOR A LA
GUARDIA NACIONAL VENEZOLANA, AL CUMPLIRSE
CINCUENTA AÑOS DE SU CREACIÓN
Y COMO HOMENAJE EN GENERAL A NUESTRAS
FUERZAS ARMADAS**

Honorables representantes populares ante esta digna Asamblea Legislativa del Estado Bolívar; Representantes de los Poderes Públicos; de las Fuerzas Armadas Nacionales; de la Iglesia; de los diferentes sectores de la colectividad guayanesa; de los medios de comunicación social.

Señoras y Señores:

Vengo a cumplir misión que me honra y enaltece, que me satisface y causa hondo regocijo; que me sirve de oportunidad para expresar, en fiel interpretación de un sentimiento compartido por la totalidad de los venezolanos, el reconocimiento que ha sabido granjearse una de las instituciones más arraigadas en el colectivo nacional. Vengo a rendir honor, como vocero de la representación popular del Estado Bolívar, a la Guardia Nacional, para compartir, con sano orgullo de patria agradecida, el contentamiento que se vive en todos los confines geográficos del país por el feliz arribo a los cincuenta años de su creación. Y, para hacerlo en términos comportantes de contribución al cometido que tanto las Fuerzas Armadas de Cooperación como las Fuerzas Armadas Nacionales en General cumplen para bien de la totalidad de los venezolanos, vengo a disertar sobre la seguridad y defensa, como tema de interés global y como materia merecedora de la más especial atención ciudadana.

Podemos afirmar, con toda propiedad y con apego a la verdad histórica del proceso venezolano de continuidad y afinamiento institucional de la seguridad y defensa, que el mayor impulso lo ha cobrado la Nación a partir de la vigencia de la Constitución de 1961, como punto de partida que registra, en Agosto de 1976, la promulgación de la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, cuyas normas reguladoras forman la delineación jurídica de las nociones políticas de **Seguridad y Defensa**, de rango y noble estirpe tradicional, pero materializadas en la normativa de

la Ley dentro de un concepto de dinámica social referida a la realidad nacional enrumbada hacia las metas del desarrollo.

El corte definitorio del artículo 3° de esta Ley precisa los propósitos perseguidos al respecto por el legislador:

Artículo 3°.- La seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente:

- 1°.- El estudio, planificación y adopción de las medidas relacionadas con la preparación y aplicación del potencial nacional para la preservación de su patrimonio;
- 2°.- La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República;
- 3°.- El fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación, sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía e integridad territorial de la República.

Esta es la esencia del contenido normativo; es la síntesis de una noción conceptual llevada al contexto de la Ley para echar el suelo firme de una elaboración política, para facilitar el diseño de un cambio real que, partiendo del marco jurídico, se materialice, en el tiempo y en el espacio, en algo concreto y significativamente acorde con las exigencias de la evolución institucional del país. Podemos decir, que esta norma rectora apunta hacia el equilibrio entre la intención y la acción creadora, que es deber del Estado y es derecho de la comunidad, porque responde al principio moderno según el cual la mira de las actividades y las políticas enmarcadas en el quehacer del Estado debe ser la sociedad como un todo, en el entendido de que la sociedad civil, como estamento de doble aspecto en la estructura de la comunidad, guarda estrecha relación con la institución del poder militar en su grado más genérico y armoniza su propia estructuración mediante provisiones aseguradoras de la supeditación del poder militar a la máxima magistratura que encarna el poder civil emanado de la expresión legítima de la soberanía, a los fines

de procurar la fortaleza de la sociedad y el robustecimiento del Estado, constitutivos a su vez de la globalidad social, del colectivo normado por la ley.

Durante casi tres décadas de aplicación ininterrumpida del sistema de vida en libertad, hemos tratado de afinar la noción estructural de seguridad y defensa nacionales, no como valor abstracto sino como realidad social que imponga tareas cotidianas apuntando hacia la consecución de los objetivos esenciales que una formulación política racional jamás podría desdeñar o soslayar: existir y desarrollarse en procura del bienestar colectivo, pero inmersa esa actividad dentro de la esencialidad democrática como única forma de existencia pacífica y único medio de convivencia. La Ley Orgánica de Seguridad y Defensa responde a ese propósito, y, de allí que resulte posible señalar, en el sistema que incorpora, las siguientes nociones signadas de positividad:

- a) La relación institucional entre el poder civil y el poder militar, por el nexo de la Constitución, atiende la globalidad social y no se limita a parte de ella;
- b) Hay liquidación total de todo vestigio ideológico de autoritarismos o diseños dictatoriales;
- c) Se consagra la formación cultural de una conciencia constitucional acerca de los valores esenciales del hombre, de su seguridad y defensa;
- d) Se contempla diseño y formación materializada de una infraestructura de cultura y evolución (social y jurídica) que permite la interrelación real y eficaz del estamento militar y la sociedad civil (independientemente de las específicas atribuciones de las armas subdivididas del poder militar);
- e) Hay equilibrio entre el componente militar y la participación de la sociedad civil en las tareas específicas del desarrollo nacional;
- f) Se sustituye la noción conceptual de seguridad y defensa nacionales, como valor abstracto, por la esencia Institucional de realidad geopolítica, condición indispensable para la transformación social integral;

g) Se establece clara fundamentación doctrinal de la noción de seguridad y defensa, tanto constitucional como legal, dentro del cauce dogmático irrefragable del marco de la libertad, de la dignidad y desarrollo de la nación.

La noción esencial de seguridad y defensa ha cambiado profundamente en los últimos decenios y ello debe influir en la interrelación de las políticas del desarrollo con las implementaciones programáticas del sector militar y el desarrollo institucional del estamento castrense.

Ha sido muy significativo para el mundo latinoamericano que, a menos de un cuarto de siglo de la terminación de la segunda gran guerra mundial, los conocimientos doctrinarios sobre seguridad y defensa en el hemisferio hayan apuntado hacia otras direcciones y tomado derroteros sustancialmente diferentes, revisando los lineamientos ortodoxos que quedaron de la histórica experiencia de Versalles y que, por contraste y antagonismo igualmente histórico, fuera en Estados Unidos donde tomara cuerpo ese proceso revisor como un eco resonante en la política mundial, en lo más intrincado del poder decisorio del Pentágono y sin que los fríos muros de Wall Street resintieran los efectos de un cambio estratégico que debía a su vez determinar un cambio vertical en las políticas aledañas, por razones de la vecindad geográfica y de intereses hemisféricos.

El informe Mac Namara se hizo esperar hasta febrero de 1968 y sobre él se volcó el mundo occidental, con impresionante sed de conocimiento, para saber de su experiencia en la Secretaría de Defensa del país cumbre en la estrategia mundial y protagonista de excepción en la guerra librada contra la ferocidad y vesania armada del nazifascismo alemán.

Robert Mac Namara ilustra el frontispicio de su genial ensayo con una densidad de pensamiento que impregna la doctrina de valores y principios de verdad, extraídos de la realidad geopolítica palpitante e innegable de la participación del pueblo en los duros temas de la seguridad. Es así como invita al ciudadano americano a ponderar reflexivamente la materia... “porque la disponibilidad para el combate es compatible con programas innovadores que se propongan la utilización a mínimo costo de su potencial en la solución de los problemas sociales de la nación”... “porque la seguridad de la República no reposa exclusiva, ni siquiera

primordialmente, en la fuerza militar, sino en el desarrollo de cauces estables de progreso económico y político en las naciones en desarrollo en el mundo entero”^(*).

Mac Namara admite que aún existen en el mundo residuos de quienes entienden la seguridad, “como una exhibición de capacidad armada de un vasto y terrible arsenal de armas”, y va más allá del simple juicio comparativo para calificar la poca importancia de lo que llama la “quincallería militar”, que bien puede tener un poder disuasivo entre grandes potencias que contienden el poderío mundial, pero no, por ejemplo, entre los Estados Unidos y Canadá, países fronterizos y unidos por nexos históricos de consideración.

Para él, ese razonamiento que llama *reductio- ad - absurdum* de la noción de la quincallería militar eminentemente disuasiva, no alcanza la dignidad ni en lo moral ni en lo potencial, como elemento destinado a desechar la guerra y obtener la paz, y, al ensayar una disección profunda de los componentes dinámicos de la noción de seguridad, influida por una concomitancia de factores del plexo social, político y económico, define una doctrina de singular fisonomía propia y excepcional originalidad. Es así como asienta que, en una sociedad moderna, seguridad significa desarrollo, que seguridad no es la actividad militar tradicional, que es desarrollo y que sin desarrollo no hay seguridad, toda vez que una sociedad en desarrollo que, de hecho, no logre hacerlo, no puede permanecer segura, por la poderosísima razón de que sus propios ciudadanos no pueden desarrollar su naturaleza humana... Y tal orden de ideas lo conduce a decir: “si hay algo que la seguridad supone, es un mínimo de orden y de estabilidad...”, para añadir, con mayor énfasis persuasivo: “...La fuerza militar puede ayudar a proporcionar ley y orden, pero solamente si existe ya una base para la ley y el orden en la sociedad en desarrollo” ... “la ley y el orden son el escudo tras el cual puede conseguirse el hecho esencial para la seguridad” ... “desarrollo es progreso económico, social y político... un patrón de vida razonable... cuando la gente de una nación han organizado sus propios recursos naturales y humanos de modo que les proporcionen lo que necesitan y esperan de la vida, y cuando han aprendido a convivir pacíficamente... entonces su resistencia a la violencia y al desorden se incrementa enormemente” y, consecuentemente,

^(*)La esencia de la Seguridad, Robert Mac Namara.- 1969.- Grijalbo S.A. Barcelona-España.

“disminuye la trágica necesidad de que hombres desesperados recurran a la violencia para conseguir sus imperativos de decencia humana”.

No hay por qué dudar que en ese pensamiento influyó la experiencia histórica de dimensiones universales que fue la gran conflagración mundial, por cuya virtud asomó la reforma aportante de nuevos valores referidos a la noción de seguridad y defensa, no sólo para el contexto político de su época, internamente en la gran nación del Norte, sino en la comunidad internacional que quedó sobrecogida por el impacto demoledor de la guerra aliada contra el fascismo militarista alemán.

El proceso histórico de la descentralización de fuerzas y del poder universal de lucha coaligado tocaba a las puertas del orbe, y el largo espacio entre 1945 y 1968 (casi un cuarto de siglo) fue tiempo suficiente para la reordenación política de las naciones y pueblos que tanto en el Viejo Continente como más allá, en las lejanas latitudes del Atlántico y del Pacífico, comenzaron a reconfortarse en la esperanza de una paz duradera como consecuencia del triunfo de la razón humanística sobre la barbarie vesánica del totalitarismo beligerante. Pero bien pronto el desconsuelo desgarrador se hizo sentir como un eco difundido en el firmamento para desdibujar la imagen de la paz y el aliento fecundo y constructivo de la libertad y dignidad de los pueblos, al aparecer el fantasma de la guerra fría por sobre los escombros todavía humeantes de la hecatombe mundial, y pueblos y naciones alzaron su voz de protesta por la secular dominación y la necesidad de forjar un nuevo sistema de libertades internacionales, de reconocimiento de los derechos del hombre y del cese del colonialismo, forma y manera peculiar de dominación y alienación de los pueblos.

Un sistema de seguridad y defensa totalmente nuevo, se diría que humanizado a pesar de ceder en sus elementos de individualidad, pluridimensionalidad y extensión a todos los pueblos de la tierra, cobró aliento e hizo desentrañar, en lo profundo de las naciones necesitadas, ateridas por las penurias de un desarrollo incipiente y deficitario, la demanda de un concepto de seguridad y defensa sin el predominio del poder de la fuerza, del estamento militar, de la milicia armada, o del mayor o menor poder de fuego de la capacidad militar; encargándose de colmar esa necesidad a nivel del orbe el peligro del rearme nuclear, surgiendo un movimiento de reacomodo

al llamado sistema Kaplan, de desconcertante rigidez y como factor de equilibrio entre dos colosos que dirimían abiertamente, con el eufemismo menos impactante de la guerra fría, otra guerra, influida por sus respectivas hegemonías y genera, casi sin solución de continuidad, después de aquella desastrosa y deletérea que acababa de terminar.

La esperanza de los tratados y de los pactos se hizo cada vez más lejana e inasible, y ese Foro universal de naciones representadas en la ONU -fiel de la balanza y timón del equilibrio-, fue utilizado, bajo la sutil apariencia de una legitimidad Y un orden jurídico internacional adecuados, para generar bloque, que irían a servir, dentro de la ecuménica institución de naciones, para preservar y hasta ensanchar más las áreas hegemónicas de las grandes potencias, en la llamada “línea del borde” de los dos colosos bipolares.

Es dentro de este marco histórico, signado algunas veces por un dinamismo excepcional y otras por un éxtasis contemplativo por parte de las naciones pequeñas e inermes frente al desarrollo inusitado de los acontecimientos mundiales, que América Latina revisa sus políticas de seguridad y defensa, para generar un campo propicio a la influencia, decisiva y decidida, de los factores geopolíticos; noción estructural de un perfil y una fisonomía diferentes; fondo y contenido de lo que Mac Namara llamó la “esencia de la seguridad”^(*)

Pero para nosotros, los pueblos latinoamericanos, las necesidades de la seguridad y defensa nacionales no se presentan como estancos cerrados que existan paralelamente en toda la latitud del Continente, sin comunicación entre sí. Las necesidades de seguridad y defensa son un plexo complejo y heterogéneo, de una proyección plurifacética que va más allá de los propios requerimientos específicos de cada Estado y cada nación, en razón de existir una concomitancia tal de factores etiológicos de tanta fuerza que en veces pareciera una pesada carga frente a la cual la nación se ve indefensa y estancada.

La acumulación de carencias de diversa índole han formado un muro de contención sobre el cual el país entero debe saltar con audacia y con energía para

^(*) Op. p-153.

apurar el camino hacia las metas esenciales, y en esa doctrina propugnada por los Estados Unidos hay elementos didácticos de apreciable consideración, no porque debamos seguir a ciegas, a manera de cartabones o clichés impuestos por la standarización colectiva, que no viene al caso, en cada uno de los problemas específicos de cada país en la región, sino porque las tareas del conocimiento de la geopolítica y las tareas recomendadas por la más enérgica doctrina del desarrollo así lo aconsejan para hacer, de nuestros postulados y de nuestros principios rectores, centros intelectivos de comprensión de nuestra cultura, de nuestras tradiciones, de nuestra idiosincrasia y del valor pedagógico de nuestro pasado histórico.

El espectro latinoamericano proyecta la imagen de una vasta geografía distendida desde las Antillas hasta el Cono Sur, pasando por el gigante brasileño; pero la constante en la región es el desequilibrio, la mengua, la escasez, la carencia de los recursos de subsistencia, la merma en la salud poblacional, la insuficiencia en los medios de comunicación y de penetración de los centros poblados hacia las regiones agrarias o pecuarias, la inseguridad en los resultados de los cultivos, la inclemencia de los elementos de la naturaleza, las deficiencias en los métodos del mercadeo y las migraciones que producen en las urbes los hacinamientos generadores de promiscua marginalidad.

Es toda una policromía del desastre, del desorden y de la imprevisión. y en el juego entre países ricos y países pobres, en medio de la turbulencia calamitosa del padecimiento colectivo, la noción de seguridad y defensa se hace cada vez más precaria, al no ser reducidos, atenuados o eliminados esos factores disocia ti vos mediante medidas de desarrollo generador de riqueza y bienestar, manteniéndose vigente el corolario según el cual “la estabilidad de las relaciones entre naciones ricas es afectada por la estabilidad de las instituciones de las naciones pobres”.

De consiguiente, el efecto socio-político no puede ser otro que la estabilidad traducida en seguridad para la propia defensa; es decir, el desarrollo, en reiteración de la enseñanza según la cual “la seguridad y el desarrollo colectivo no son sino las dos caras de una misma moneda”.

La extensión geográfica de un país llega hasta la línea de frontera y ésta debe estar técnicamente determinada y legítimamente establecida, pues la vulnerabilidad

de este campo, que se erige en centro de gravitación entre dos países, puede generar conflictos impredecibles.

Venezuela, en este campo, no ha estado exenta de profundas preocupaciones. No podemos echar al olvido la reclamación frente a Guyana, en lo referente a la zona del Esequibo. A esta situación habría que agregar, con caracteres dramáticos, el enrarecimiento del clima de convivencia con la hermana República de Colombia, perturbada como se encuentra la frontera por la agresión violenta y criminal de los grupos guerrilleros confabulados con los factores evidentemente reconocidos del tráfico internacional de drogas para ejecutar actos de vandalismo, de crimen y de violación de nuestro territorio y nuestra soberanía.

Del otro lado, allá de la línea de fronteras, se está clamando vehementemente contra la violencia y contra la subversión dirigidas a desestabilizar los sistemas democráticos que se han dado los pueblos de Colombia y Venezuela. No se trata, simplemente, de acciones guerrilleras esporádicas, de actos espasmódicos o residuales del fracasado intento por dominar logísticamente los centros urbanos, ahora dispersos en las zonas aledañas a la frontera; de lo que se trata es de una acción sistemática, dirigida a hostilizar nuestras Fuerzas Armadas y predisponer a la población fronteriza para el apoyo de una acción de recia envergadura, de agresiones y violaciones no sólo del territorio sino de las libertades y derechos esenciales de la persona humana, con desprecio de los gobiernos legítimos que ambos países se han dado por la vía del sufragio, y hasta los más altos estamentos del poder eclesiástico del hermano país ha llegado la angustia y la honda preocupación por lo que cada día amenaza más y peor.

Todo el firmamento americano está cruzado de dramáticos mensajes acerca del destino mediato de nuestras naciones, y dentro de ese alarmante estado de cosas, en medio de ese dramatismo expectante, los pueblos centro y sur-americanos dirigen sus miradas hacia ese faro de la esperanza que es el desarrollo, como única tabla de salvación frente al naufragio.

En el foro de intensa preocupación que constituyó el Seminario Regional por “La Paz, la seguridad y el desarrollo de América Latina”, en noviembre de 1984, en San José de Costa Rica, se oyeron voces autorizadas en torno a lo que se calificó

como un reto para la región y para el resto de la humanidad, haciéndose hincapié en que ya no se trata de acunar una fortaleza militar, armada hasta los dientes, para detener cualquier agresión de vecinos o de extraños intereses, toda vez que ya no se trata de cimentar la soberanía de cada país en razón de la capacidad de defensa militar sino en razón de la capacidad de producir lo que necesita, de proveer a sus propias necesidades y de disminuir el grado de dependencia, como condición de seguridad y defensa.

Esa contingencia de que cada país se dote de los armamentos necesarios y se provea de una milicia idónea, eficiente y eficaz, para atender sus propias necesidades militares, fue señalada como perfectamente compatible con las tareas y la conformación de un cuadro institucional y jurídico que, atendiendo a otras áreas prioritarias de seguridad y defensa, pueda ofrecer un cauce nacional apto y suficiente para estructurar la defensa civil que complementa la defensa militar, concluyéndose que es justa e inaplazable la aspiración de lograr las metas de la seguridad y defensa en base a un esfuerzo conjunto y determinado por un concurso nacional.

No se trata de manejar, a manera de ejercicio mental, los valores semánticos de una inmensa palabrería echada a andar por el mundo después de la segunda guerra mundial. Se trata, sí, de reconocer y admitir verdades inconclusas y realidades inocultables; de dar al concepto de paz regional y paz mundial un contenido acorde con la realidad social, política y económica, por encima de composiciones literarias intrascendentes y de posturas retóricas que sólo conducen a la deformación principista de los postulados y al arraigo de viejas molduras que la era de la tecnología trata de aventar lejos por obsoletos. Por tanto, resulta axiomático proclamar que sin bienestar no puede haber seguridad en los pueblos y naciones; que una paz precaria, como la que en apariencia emana de los tratados y acomodamientos a espaldas de la geopolítica de los pueblos, es transitoria y débil, y, por lo mismo, está sujeta, por su natural vulnerabilidad, a la violencia y a la agresión; que la paz y la seguridad de los pueblos debe conjugarse con un cambio estructural de las naciones y no con trazados deleznable de políticas temporarias para acallar protestas; que la paz y la seguridad de los pueblos tienen que enraizarse en la distribución del ingreso y el equitativo compartimiento popular de la riqueza;

que la paz y la seguridad de los pueblos puede lograrse en el papel de las bulliciosas proclamas pero no en la realidad, mientras subsistan la ansiedad, el cansancio, la muerte, las endemias arraigadas, la frustración y la marginalidad en todas sus diabólicas manifestaciones contra la tranquilidad y sosiego de las comunidades. Porque paz, seguridad y desarrollo constituyen piso firme para la mejor defensa de los pueblos, sin que la dignidad de las naciones pueda lograrse en medio de la indignidad que supone la subsistencia del hombre en precarias condiciones de vida, que apenas alcanzan un grado incipiente de su propia humanidad.

Hacemos nuestro el mensaje de Rodrigo Carazo, merecedor de insistente repetición, porque expresa la verdad radiológica de nuestra realidad, la misma que no podemos ocultar y que debe denunciarse cada día en valiente actitud constructiva, para que la desenfrenada carrera armamentista de las grandes potencias y de otras de mediana capacidad militar en todo el orbe, ceda al interés humano de mejorar la suerte de pueblos y naciones que apenas tienen para subsistir y que miran horrorizados los cuantiosos gastos que implica el arsenal atómico que prepara la hecatombe mundial:

“¿Qué puede pensar de la guerra nuclear, la madre que tiene su hijo muerto en sus brazos?

¿Será que tiene que esperar a que la amenaza se generalice para comprender lo que es la muerte?

¿O será que el vivirla ya todos los días le hace pensar que no es la amenaza de destrucción del planeta lo fundamental, sino que a ella se le está destruyendo su propia vida en el momento mismo en que la golpea el dolor?”.

“Si para los países desarrollados la paz es el desarme, para nuestros países y para otros países más pobres, la paz es la posibilidad de comer hoy al mediodía... la seguridad de los pueblos se fundamenta en el desarrollo basado en la justicia internacional y nacional... el cerebro del hombre es capaz de construir un mundo de paz, derivado del trabajo de todos, de la justicia, del pleno ejercicio de la verdad y de la seguridad de que el trabajo, la tecnología, las inversiones y el progreso, generan bienestar para todos... no habrá paz para todos mientras dos

decidan el destino y la suerte de todos, mientras unos vivan el deseo del predominio ideológico...

No habrá paz de ninguna manera, mientras el 80% de la población del mundo sufra la tragedia del hambre”.^(*)

Como vemos, el proceso histórico ha venido modelando una nueva concepción de la seguridad y defensa que ha influido en los instrumentos jurídicos en los cuales y conforme a los cuales los países en desarrollo y con conflictos regionales de diversa índole, han plasmado sus propósitos de renovación conceptual en la materia, produciéndose así la sustitución gradual de la vieja doctrina cifrada en la capacidad de ataque y en la solvencia en la defensa, dentro del cauce estrictamente militar, a los fines de dar paso a una noción más amplia, pluridimensional y acorde con el perfil de los pueblos y naciones que dirigen sus miradas hacia las etapas finales del desarrollo.

La defensa nacional requiere que ese cambio doctrinario colme políticas coordinadas, tanto en lo interno como en el ámbito internacional, a los efectos de alcanzar proyecciones de naturaleza social, económica y financiera capaces de atender cabalmente los requerimientos del país nacional. De allí, su necesaria característica de amplitud acorde con el programa inmerso en el Preámbulo de la Constitución de 1961, contentivo del mandato filosófico de propender, sin tregua y sin desfallecimientos, al mantenimiento de la dignidad del pueblo, en el marco del sistema de derechos y garantías.

Esa nueva visión de los conceptos interrelacionados de seguridad y defensa, por su globalidad, debe traducirse en políticas integrales y de amplitud creadora que favorezcan la concomitancia de factores sociales afines al objeto perseguido.^(*)

^(*) Paz, seguridad y desarrollo en América Latina.

Universidad de las Naciones Unidas (ONU) Editorial Nueva Sociedad-Instituto Latino Americano de Investigaciones Sociales (I LDS) ONU 1986.

^(*) “A nivel regional la investigación se podría limitar a los aspectos estratégicos del equilibrio nuclear; pero a nivel regional... en el tercer mundo, la problemática de la paz y seguridad no está solamente ligada al problema de la solución de conflictos y al establecimiento de la infraestructura institucional y legal sino también al dinamismo del cambio social y de la transformación política que la paz y la seguridad no deben ni

En este orden de ideas, los aspectos de seguridad y defensa deben entenderse dentro del marco rector de la estrategia, ya que toda formulación política implica la adopción previa de una estrategia que sirva a su desarrollo, en el bien entendido de que ella debe actuar como ordenadora del marco de ejecución destinado a vertir la acción y concretarla en actos objetivos.

En este sentido, la estrategia que resulta viable a este tipo de políticas del desarrollo es la que se ajusta a la globalidad y a la pluralidad del sistema consagrado en nuestra Constitución, debiéndose señalar al respecto que el esquema sugerido por el General Carlos Celis Noguera, en sus “Elementos de Estrategia”, constituye un intento de formar doctrina sobre la materia, dentro de una concepción moderna del Estado-nación, que guarda innegable concordancia con la tesis del desarrollo que supone la integración del hombre por igual al dinamismo de la comunidad y a la búsqueda (como deber del Estado) de una elevación de los niveles de vida del conglomerado.^(*)

Si revisamos con intención crítica el precitado artículo 3° de la vigente Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, encontraremos un estupendo esquema que hoy día tiene contenido normativo y alcance conceptual, siendo, como es, el instrumento jurídico que, después de la constitución, traza, en el orden legal y normativo, un campo abierto en el panorama pluralista y democrático de la estrategia en materia de seguridad y defensa nacionales.

¿Qué comprende esa noción fundamental que se nucleariza en la ley y forma la esencia de la noción jurídica? Una estrategia general principista y una estrategia particular del Estado, destinada a desdoblarse su actividad obligante en defensa de la Nación entera y del ciudadano en particular, que, a su vez, se descompone en tres derivaciones lógicas: a) La estrategia política, b) La estrategia social y c) La estrategia económica.

pueden impedir sin crear más fricciones, y más importante aún, sin obstruir la vía que conduzca a la democratización de los países de la región”.

Op cit. P. 17.-

^(*) Elementos de Estrategia.- General Carlos E. Celis Noguera.
Talleres Técnicos del Ministerio de la Defensa Nacional.
1974.

El legislador nacional partió de la existencia normativa de un “potencial nacional” que debe ser, a tenor de la conceptualización de la Ley, el **Quid** y objeto de la planificación y dentro de ese amplio y universal concepto se comprenden la red social y todos los elementos materiales que conforman la Nación, los cuales, obviamente, deben preordenarse de acuerdo con las necesidades de seguridad y defensa requeridos por la comunidad.

En segundo lugar, el legislador establece la más absoluta libertad de disponibilidad para que el inmenso “poder nacional” sea puesto al servicio del Estado, sin limitaciones, tanto en conflictos internos como en externos y en todo aquello que amenace la paz de la República.

Finalmente, el inciso 3°, último del artículo 3° de la Ley de la materia, establece el vínculo normativo entre los conceptos geopolíticos que la Nación debe manejar - tales como población, condición de nacionalidad y soberanía e integridad- en un solo contenido de confluencia denominado “el fortalecimiento de la conciencia”, a manera de previsión sabia y futurista de la Ley, ante la evidencia innegable de que la participación directa y eficaz del ciudadano, en sus deberes de colaboración para con su propia seguridad y defensa, corresponde a todo un proceso afectivo y patriótico, en el cual la acción ciudadana juega un papel protagónico de primer orden.

Por primera vez, en todo el proceso evolutivo de nuestro derecho positivo, los conceptos de “potencial nacional” y “poder nacional” han sido llevados a la letra de la Ley como dos plataformas sobre las cuales habrían de diseñarse las más ingentes estrategias nacionales de la seguridad y defensa, referidas éstas en un plano de globalidad que, partiendo de las más nobles exigencias constitucionales, va *in crescendo*, acumulando todo el material necesario para que una estrategia militar sea complementada, en el crisol de las necesidades actuales y sobre la marcha, en los ámbitos tácticos del desarrollo progresivo de la Nación.

Conservación, equilibrio y progreso, son tres elementos críticos de nuestra realidad social y cauces a través de los cuales se va haciendo, progresivamente, el camino hacia las metas.

Antes, en épocas ya superadas, se creía que un estamento armado que contase con la estructura militar apta para garantizar la defensa o la ofensiva en caso de necesidad, bastaba para que el Estado reposara tranquilo en una como autosuficiencia que sólo el poder y la potencia de las armas podía garantizar en caso de emergencia interna o externa. Hoy día, ese criterio restrictivo ha sido superado y queda en el recurso del pasado histórico para galardonar el historicismo de otros tiempos. No puede estar encomendado el plan de integración de una seguridad y defensa integrales del Estado y de la Nación entera a sólo un sector de ella y sólo en función de sus inherentes y específicas atribuciones, porque no se trata de una materia sectorial sino globalmente amplia, que debe exceder todo campo restrictivo capaz de reducirla o mediatizarla.

En este orden de ideas, debe considerarse que esa inmensa constelación de elementos concurrentes al ciclo existencial de la Nación y del Estado es como una especie de intrincado laberinto, complejo y en cierta forma inasible por métodos empíricos que sólo respondan a las buenas intenciones o a los buenos deseos, sin que tales proyecciones tengan un asidero firme y respetable no sólo al calor de la ciencia que avanza y evoluciona con las sociedades y al compás del tiempo, sino en función de nuestro avance jurídico, única forma de regular la conducta de la sociedad integral. Pero la concepción más alta que actualmente se puede tener en cualquier país sobre seguridad y defensa comporta la interrelación con los más caros objetivos nacionales dependientes a su vez de los intereses esenciales de la Nación.

No puede haber grupo social o político, ni medio de presión, sector comunal, ni fracción geográfica, por importante que sea en el concierto nacional, que pueda sobreponerse a los más altos intereses vitales del Estado, contados entre ellos la soberanía, la integridad territorial, el patrimonio moral, la integridad existencial y la estabilidad de las Fuerzas Armadas Nacionales.

Los intereses de la Nación están en primer rango y hay una suerte de prioridad natural, fuera de toda jerarquía y de toda gradación, que grita con resonancia nacional y sin fronteras, más allá de todo personalismo, que en el objetivo nacional está inmersa la noción de pueblo; lo que imprime razón de existencia al sistema

democrático y se expresa en el postulado inconfundible de que toda fuerza, todo poder, toda legitimidad, emana del pueblo y se fundamenta en él.

Muy juicioso resulta al efecto el criterio doctrinario sostenido por el General Nicolás Cárdenas Cárdenas, en sus trabajos de investigación realizados en el Colegio Interamericano de Defensa, como asesor de Altos Estudios de Defensa Continental^(*). Cito: “nuestro sistema político tiene como base los valores trascendentales de la persona humana considerada en plenitud en sus derechos de Libertad, Igualdad y Justicia... los objetivos nacionales resultan de un proceso de interacción entre el pueblo y el gobierno, el cual incluye el análisis de los intereses y aspiraciones del pueblo a través de su comportamiento histórico y la consideración racional de sus tendencias e ideales”. A lo cual procede añadir que la conducta y tendencia del pueblo de Venezuela (conceptualizado en función de la confluencia ciudadana y Fuerzas Armadas), una vez desmoronada por su propia acción la última dictadura, ha sido, en casi tres décadas de ejemplar defensa y apego al ideal democrático, la expresión reiterada y sistemática del ejercicio libre del sufragio, escogiendo sus gobiernos soberanamente. Así hemos hecho realidad las prédicas a favor de la vida en libertad, rindiéndole debido culto al sistema que elegimos para asegurar y consolidar la convivencia pacífica. Todo ello bajo la consigna de que los objetivos nacionales son expresión, como lo apunta el distinguido militar de cita, “que debe nacer del deseo del pueblo”, con el añadido del llamado al mejoramiento y a la revigorización, para arraigarlo más aún en la conciencia popular, y la advertencia de que sólo mediante dos factores singulares de la estrategia es posible alcanzar las metas: seguridad y defensa.

Ese importante binomio que nuestro legislador recogió en la confluencia lógica de la norma -”potencial nacional” y “poder nacional”-, el primero como una forma de planificación orientada a la preservación del patrimonio nacional, y el segundo, a manera de posibilidad para garantizar globalmente ese poder ante cualquier conflicto interno o externo, concurre a su vez en lo que se denomina el “triángulo de poder” integrado por la estrategia, la táctica y la logística.

^(*)Un método de planeamiento estratégico.
General (E) Nicolás Cárdenas Cárdenas.
Washington D.C. 1974.

Pero por encima de todo orden y de toda disciplina que se imponga en las formulaciones políticas que tome el Estado en materia tan delicada como es la seguridad y la defensa nacionales, sea en tiempo de paz o en tiempo de guerra, o simplemente en alguna etapa transitoria de emergencia y conmoción nacionales, habrá de atender, con toda primacía, al supremo interés de la Nación, aún en detrimento del interés individual o sectorial.

Bien sabemos, por experiencia histórica, que son muchos y variados los intereses individuales, sectoriales o de grupos de presión que juegan un rol determinante en la vida nacional. Copiando a Stanley podemos decir que esos intereses van desde el nivel de vida, sobrevivencia en el marco social, seguridad y sensación de apoyo en el medio ambiente y en el hábitat, deseos de influir en la comunidad, de participación más efectiva, de integración social del individuo y todos, en general, los valores del espíritu, sin que ninguno de ellos pueda obstruir la formulación estatal que apunta a los esenciales valores de la seguridad y defensa como concernientes al colectivo en general.

Pero como es posible cumplir y hacer que se cumpla efectivamente, en la práctica social y en la conducta del pueblo, ese mandato imperativo de la Ley, (Art. 3° LOSDV): “el fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación, sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía e integridad territorial de la República”, que bien podemos llamar -tratando de imprimirle al contenido normativo la mejor propiedad semántica- nuestra estrategia psico-social , con significado en proceso masivo y dirigido por igual a todos los habitantes de la República, podemos igualmente concluir asentado que se trata de una forma estratégica de concientización colectiva, que debe calar muy hondo en todo el estamento de la Nación y abarcar, sin distingos de clases ni de ubicaciones de clasificación, todas las capas de la población.

Por “poder nacional” debemos entender:

“La expresión integrada de los medios de todo orden de que disponga efectivamente la Nación, en una época considerada para promover, bajo la dirección del Estado, en los ámbitos interno y externo, la obtención y conservación de los objetivos nacionales”.

El otro polo del binomio es el “poder potencial”. Se inserta en la noción de “poder Nacional”, en un sentido más amplio y con una significación más alta, pudiendo decirse de él, con propiedad, que es la mayor potestad legítima de que dispone el Estado y que la potencialidad de sus recursos -administrados por el Estado- son patrimonio y caudal de la Nación, con absoluta independencia de su amplitud o cortedad, pues, aquél yace en la expectativa de ser utilizado como recurso y como medio de desarrollar el marco de seguridad de todo el colectivo, temporal, o permanentemente. Por tanto, la potencialidad está en razón directa del desarrollo de los medios disponibles y de la circunstancia de que esos medios estén o no en capacidad de rendir un beneficio oportuno y adecuado cuando la nación lo necesite.

Ello explica, axiomáticamente, por qué la estrategia del desarrollo no puede desvincularse de la estrategia exclusivamente militar ni ésta del grado de potencialidad que ostente la Nación en sus diversas formas de resistencia ante un ataque o sirviendo, en forma intermedia, en una acción operativa de guerra. Y, de allí, que en opinión de los tratadistas doctrinales y los especialistas en el campo de la estrategia global, tanto el poder actual de una nación como un poder futuro, están íntimamente ligados al poder nacional con capacidad para abrir un ámbito genérico de irrigación general y albergar y proteger al país nacional en todos sus estamentos.

Venezuela ha definido sus políticas de seguridad y defensa por senderos muy rigurosos y firmes. Atendiendo a las exigencias reales de una comunidad en permanente ebullición y dentro de la natural turbulencia de una sociedad en pos de metas mediatas del desarrollo, como también en medio de terribles desajustes y bajo la influencia de crisis de escala crítica, pero dentro de la reciedumbre principista de una Constitución que ha tenido la sabiduría de darle cauce y destino, ofreciendo las oportunidades de participación propias del sistema de vida en libertad, hemos ganado mucho, no sólo en la vida civil, en la organización ciudadana, sino en el estamento militar, que ha ascendido a estrados superiores en su evolución institucional, hasta colocarse en un lugar prominente como modelo de altos rango y jerarquía en todos los órdenes de la sociedad organizada.

Ese papel protagónico, que causa sano orgullo y satisfacción, se ha ido realizando por etapas, en forma sistemática, ganando estadios de perfeccionamiento y preservando para el país la plena posesión y el ejercicio de su soberanía, su derecho a tener seguridad de su territorio, seguridad de su población, de su independencia y, fundamentalmente, de sus libertades conquistadas, a los fines de que el sistema adoptado asegure su propio respeto y se mantenga, sin mediatizaciones, la sustentación del orden democrático.

Ese proceso de integración histórica de la seguridad y defensa nacionales está impreso en la fiel e interesante realidad que hemos vivido en casi tres décadas de vida democrática, cuando el autoritarismo cedió a la presión del pueblo y advino el encaje constitucional comportante de supeditación del poder militar al poder civil, emanado éste de la única fuente indiscutible de legitimidad: el voto popular. Sin que se considere logro aparte la creación de institutos de alto relieve e importancia - como el IAEDEN y el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa-, al igual que los avances en los grados de capacitación de los cuadros que integran las Fuerzas Armadas Nacionales, para el mejor cumplimiento de los deberes específicos de cada arma en particular y dentro del plan global, estratégico y táctico, traducido en superación que se caracteriza por un óptimo profesionalismo.

La expresión abierta y plural del estamento militar hacia las esferas del poder y de la sociedad civil, lejos de mitos y leyendas sepultadas en el pasado histórico, revelan que el sentimiento del ghetto y el hermetismo secular, que impedían la comunicación, han desaparecido, y que bajo la égida de la Constitución vigente, los cuadros de las Fuerzas Armadas Nacionales han alcanzado ejemplar superación, con acceso a las nuevas corrientes del pensamiento universal, y, lo que no es menos importante, se ha hecho patente la condición de apoliticismo, de no deliberación y de obediencia, pautados en la Constitución, como aportes de primer orden a la defensa nacional y a la estabilidad de las instituciones democráticas consagradas en la Carta Fundamental.

De las cuatro ramas del estamento militar venezolano, la que mejor refleja en su estructuración institucional un amplio campo de factibilidades para la ejecución de políticas de seguridad y defensa nacionales integrales es la que corresponde a las

Fuerzas Armadas de Cooperación. Su amplio espectro, a través del cual, tanto la estrategia militar específica -en un determinado momento histórico y en una determinada área geopolítica- como las estrategias políticas psicosociales y del desarrollo pueden tener una ejecución eficaz, revela importancia que ha venido registrando la institución en las últimas décadas del discurrir democrático.

Dentro de ese espectro y por razones de todos conocidas, especial hincapié hay que hacer en referencia al cometido honroso que la Guardia Nacional ha venido cumpliendo en el campo de la lucha contra las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, pues, a la dramática penetración de sus traficantes en la geografía nacional, tanto sus oficiales como sus soldados han opuesto las trincheras de sus propias vidas, rindiéndolas más de una vez en holocausto a la defensa del recurso humano y de la soberanía territorial y política del país.

En reconocimiento de tan enaltecida obra cumplida, hace un año nos expresamos de esta manera:

“El descubrimiento de las maniobras engañosas concebidas por los traficantes, la incautación de alijos de los más diferentes calibres, la sorpresa de los delincuentes de la más variada ralea, la ubicación de los sembradíos para producir aquí en el país materia prima vegetal, con destino a las fábricas o laboratorios aquí intentados o instalados, forman parte de un historial que se resume en la cabal demostración de que no hemos estado ni estamos abandonados a la peor suerte frente a los delincuentes portadores, entre otros males, de enfermedad y muerte para parte importante de la población nacional, incluidos nuestros propios hijos. Y esto debemos anotar en el haber de la Guardia Nacional, convertida, más por vocación institucional y por comprensión de la problemática de las drogas... en la fuerza de mayor rendimiento con la represión destinada a neutralizar las consecuencias de la invasión de las drogas en nuestro país”.^(*).

En su honrosa misión de atalaya enhiesta de observación y prevención de las actividades que se cumplen en la llamada zona protectora de nuestras líneas de

^(*) Nuestra efectiva Guardia Nacional. Dr. David Morales Bello. 1986. p. 12. Talleres Gráficos del Congreso de la República.

frontera, los elementos disociativos que presagian la conmoción y el desajuste, desplazándose como emisarios del terror en convivencia con quienes trafican con las drogas, han atacado a mansalva, más de una vez, a efectivos de la Guardia Nacional, contraponiéndose el honor y el patriotismo de éstos y la función diabólica de los envilecidos por la indignidad de los hechos que perpetran.

De esos hechos alrededor de la conexión armada entre traficantes y subversivos, el más reciente, el acaecido en la Serranía de Perijá, produjo dieciocho bajas entre los jóvenes que vestían el glorioso uniforme de la Guardia Nacional, y frente a la conmoción que causó aquel crimen de grandes proporciones, cometido precisamente cuando las víctimas procedían a destruir sembradíos de coca en tierra venezolana, el Presidente de la República, Dr. Jaime Lusinchi, se expresó así:

“El problema de la droga, sólo de por sí es grave por todo lo que representa como perspectiva de degradación del ser humano, de la raza, habida cuenta de que la droga, llega hasta los cromosomas. Pero ahora, esta gravísima amenaza, en ese meridaje bochornoso, increíble, grotesco, históricamente injustificable, filosóficamente absurdo de la droga con la subversión, adquiere una dimensión realmente peligrosa y de carácter internacional”.

“...La droga busca nuevas rutas, nos pasaba por la orilla, y desde luego, nos penetraba a los efectos del consumo, pero no formábamos parte del narcotráfico. Desde hace aproximadamente unos cinco años, si formamos parte de la red del narcotráfico y estamos siendo objeto de una verdadera invasión... tenemos que galvanizar la voluntad colectiva... el problema no está solamente en la producción de drogas, ni en el tráfico, está en el gran consumo... hay que implementar una política determinada para reprimir el consumo...^(*)”.

No cabe duda que en Venezuela se impone una reformulación irremisible de las políticas que, a diversos niveles estatales, deben confluir en una acción dirigida, con

^(*) Fragmento discurso presidencial- “El Universal” - 6 de Julio 1987.

energía y eficacia, a combatir este doble aspecto de disociabilidad que está vulnerando la organización político-social.

Hay que actualizar más las nociones de seguridad y defensa, llevadas bajo una real perspectiva de emergencia nacional, sin posturas ruidosas pero dentro de la efectividad necesaria para ordenar y coordinar la estrategia en las regiones que, como la línea de fronteras, la están necesitando y piden a gritos.

Se impone un proceso de Investigaciones de nuestras potencialidades recursos al respecto; llamar de viva voz, con el dramatismo que las circunstancias aconsejan, a todos los venezolanos, a todos los sectores, al país nacional sin excepción de nadie, para enfrentar un problema que es de todos, para despertar el interés nacional e ir, mancomunadamente, a salvar nuestros valores dar la mano a quienes están necesitados de ayuda, a quienes, por diversas razones, hayan caído envueltos en la obscena red de la depravación y sientan sobre sí el peso de la más indignante alienación. En fin, para perseguir sin contemplaciones y con todo el peso de la ley, a los fines de sancionarlos conforme a ella, a quienes agencian el tráfico internacional de drogas y hacen riquezas a costa de la vida de mucha gente joven.

El suceso genocida de Perijá, sin justificación alguna, debe ser el grito de alerta en todo el firmamento nacional, a fin de que permanezcamos como una sola fuerza para luchar contra la ignominia, debemos movilizar la capacidad instalada necesaria, tanto en las esferas de la sociedad civil como en el estamento militar, a los fines de no permitir la consolidación de la impunidad que hace tanto o más daño que el propio cometido criminal que condenamos.

Sea buena la oportunidad para recordar un plausible anuncio que hiciera, mientras cumplía funciones de Comandante General del Ejército, el actual Ministro de la Defensa, General de División Eliodoro Guerrero Gómez, refiriéndose a la creación del Centro de Investigaciones y Desarrollo de esa Fuerza, con el propósito de disciplinar y profundizar los conocimientos técnicos y científicos que permitan a las Fuerzas Armadas Nacionales afinar más la estrategia y la táctica en la seguridad y defensa nacionales; motivación que se hace mucho más sobresaliente ahora, cuando el marco de la geopolítica causa, en su fisonomía tradicional, un deterioro causante de preocupaciones.

El desarrollo integral, como meta capaz de generar la potencialización del recurso humano nacional, es la fuente de donde debemos surtirnos para, mancomunadamente, ir civiles y militares a servir los altos fines de la seguridad y defensa nacionales, bajo el entendimiento de la superación del modo de vivir nacional. Porque mientras no sean satisfactorias la atención para las necesidades humanas fundamentales y la generación de niveles crecientes de autodependencia, la articulación orgánica de la sociedad civil con el Estado continuará acusando fallas que obstaculizarán la aplicación de políticas orientadas a dinamizar el progreso colectivo.

La implantación de la ética del bienestar común surge así como sugerencia cautivadora para llevar adelante políticas progresistas, que terminen por amistar a la totalidad de los pobladores con los cometidos de la seguridad y defensa como asuntos a todos concernientes. La gestación de voluntades sociales hará posible la autodependencia, concebida como resultado en una suma de esfuerzos, capacidades y recursos aportados por cada uno con ánimo de bien colectivo.

La importancia del significado que tienen la seguridad y defensa nacionales es una constante invitación para limpiar el camino de asperezas y arribar a la meta contentiva de la capacidad para, de manera efectiva, considerarnos en posición de ser verdaderos constructores de nuestros destinos como nación y como pueblo.

Señoras y Señores.

Ciudad Bolívar, 30 de julio de 1987.

APÉNDICE LEGISLATIVO

**I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY ORGÁNICA DE
SEGURIDAD Y DEFENSA.**

II. TEXTO DE LA LEY.

INTRODUCCIÓN

I

CONSIDERACIONES GENERALES

El Ejecutivo Nacional se honra en presentar al Congreso de la República el Proyecto de Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional, elaborado en cumplimiento de sus específicas atribuciones, con la presente Exposición de Motivos, donde constan los fundamentos y lineamientos generales con base en los cuales se le propone.

Punto de partida en los estudios fueron, entre otros, el conjunto de bases y objetivos que presentara el Ministerio de la Defensa, Implícitos en algunos anteproyectos y esquemas que se habían venido elaborando a partir del año 1964, las observaciones de las diversas Comandancias de Fuerza y las opiniones de quienes en una u otra forma han venido participando en la consideración de tan importantes temas.

El carácter técnico-militar de algunas de las disposiciones Incluidas en el Proyecto, obligó a la Comisión de revisar conceptos geopolíticos y estratégicos en textos de reciente factura a fin de asegurar la vigencia de principios, Instituciones y procedimientos que aseguren eficazmente la defensa y seguridad de la Nación.

El examen de principios de Derecho Internacional universalmente admitidos y aplicados en otras legislaciones y la confrontación de textos conforme a métodos de investigación propios del Derecho Comparado fueron de gran utilidad en la adopción o rechazo de algunas soluciones previamente planteadas. Estas directrices generales no fueron obstáculos a la Incorporación de normas destinadas a solucionar específicos problemas de la realidad nacional actual.

Por último, ha tenido en cuenta la primordial exigencia de adaptar el articulado de la Ley a los principios y garantías fundamentales, a la separación de poderes y a las atribuciones básicas de competencia establecidas en la Constitución y al mismo tiempo de coordinarlo con todas aquellas disposiciones de derecho positivo vigentes,

que directa o tangencial mente se relacionen con las materias bajo este nuevo aspecto reguladas. Particularmente se ha tenido en cuenta el método analógico en la adopción de soluciones ya esbozadas en otros instrumentos legales, de modo que no aparezcan como fruto del azar o de arbitraria y caprichosa determinación. Intencionalmente se han omitido disposiciones que hubieran podido resultar reiteración innecesaria de otras ya vigentes en el ordenamiento.

En la elección de vocablos y frases o giros idiomáticos, se ha procurado mantenerse fiel a los ya adoptados por el derecho positivo, procurando la uniformidad terminológica y facilitar así la interpretación sistemática de este instrumento legal.

II

JERARQUÍA Y ORDEN DE PRELACIÓN

Las materias reguladas por la Ley son de fundamental importancia, no sólo por la laguna que ésta tiende a llenar y la evidente necesidad de dotar al Poder Público de un instrumento idóneo en el cumplimiento de fines esenciales del Estado, sino porque la Constitución ha previsto de manera expresa muchos dispositivos relacionados con la seguridad y defensa de su territorio, de su elemento humano, de sus riquezas y de su patrimonio moral, que resulta imprescindible reglamentar para hacer viable su ejecución. Ya en su Preámbulo la propia Constitución ha contemplado, expresa y categóricamente, “mantener la independencia y la integridad territorial, fortalecer su unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones”.

A través de la existencia de nuestra República como Estado libre y soberano, ha sido notoria y nociva a sus fundamentales intereses la carencia de un instrumento legal que permita y enmarque una acción firme, eficaz y permanente, encauzada al respeto y defensa de su soberanía y de su integridad territorial, que a la vez le asegure una participación digna y honrosa en el concierto de naciones que forman la comunidad internacional.

La Constitución consagra un conjunto de derechos a nacionales y extranjeros que el Estado debe proteger, cuya cabal garantía sólo se logra dentro de un orden ciudadano que requiere la actuación de órganos y el desarrollo de procedimientos legalmente previstos. También se hace necesaria la creación de un orden coactivo que complemente otras normas sancionadoras del ordenamiento y asegure la eficacia de las nuevas instituciones.

Esta Ley propende, en síntesis, el sostenimiento de los valores sociales, económicos, políticos y jurídicos de la Nación; a la realización, continuada y permanente, de los trascendentales postulados de libertad e independencia de “toda dominación o protección de potencia extranjera”, que el artículo 1° de la Constitución solemnemente proclama, y al mantenimiento de un clima que favorezca la expansión de las actividades públicas y privadas de cualquier índole, al amparo de los principios de seguridad y defensa nacional.

La ley debe estar provista de una jerarquía tal, dentro del ordenamiento vigente, que le permita ejercer su plena función reguladora de las fundamentales materias a que se refiere su articulado y por ello debe dotársele del carácter de Ley Orgánica. Esta cualidad, que la Carta Fundamental contempla en su Artículo 163, obedece a criterios eminentemente formales como lo son la expresa denominación inserta en el texto y respaldada con una aprobación mayoritaria calificada. Sin embargo, el contenido legal justifica de por sí, y atendiendo a un criterio material de tal concepto, el que se ubique a este nuevo estatuto en tan prevalente posición dentro de la pirámide jurídica. Numerosas y bien fundamentadas razones permiten sustentar este criterio y constituyen otros argumentos a su favor. Entre ellas las más importantes son:

Primera.- La Ley, en efecto, crea, constituye y estructura Órganos a los que se atribuyen un conjunto básico de competencia referidas a la seguridad y defensa de la Nación. A su vez, esta atribución de competencias expresas, y no implícitamente definidas, se realiza trazando un marco jurídico señalando el ejercicio de la función de tales Órganos y delimitando cuidadosamente el límite externo de sus atribuciones.

Segunda.- Muchas de sus disposiciones formulan principios generales que deben mantenerse al abrigo de derogaciones posteriores en leyes ordinarias y que implican por su importancia y su permanencia una derogación de la regla de la especialidad en la determinación del derecho aplicable.

Tercera.- Varias de las disposiciones de la Ley implican una derogación parcial de dispositivos ya establecidos en otras Leyes Orgánicas. Esta derogación se justifica por la especialidad y excepcionalidad de situaciones que, como el estado de emergencia y la movilización, la ley está llamada a disciplinar.

Cuarto.- Las materias reguladas implican una ejecución directa e inmediata de normas constitucionales, lo cual, de por sí, es cometido propio de Leyes Orgánicas.

La Carta Magna de la República constituye, pues, el pilar fundamental en que se sostiene y asienta todo su ordenamiento jurídico. Principalmente sus artículos 1°, 8°, 45, 51, 53, 95, 99, 101, 132, 163, 240, 241, 242, 244 y los ordinales 1°, 3°, 6° y 7° del artículo 190, proporcionan la materia a desarrollar o contienen las normas habilitantes de las potestades públicas, y los derechos y obligaciones de los particulares allí establecidos.

TÍTULO PRIMERO

Este Título se refiere a las “Disposiciones Fundamentales” y consta de los Artículos 1°, 2°, 3° y 4°. En términos generales contempla: la responsabilidad que atañe a los venezolanos como tales, respecto a la seguridad y defensa del país; el campo de aplicación de la Ley; el contenido de los conceptos “seguridad” y “defensa” y las provisiones de las medidas respecto a los mismos.

Al tratar lo relacionado con el artículo 1° es necesario hacer notar que, durante mucho tiempo, la gran mayoría de los venezolanos ha tenido en mente que la seguridad y defensa del país es una función exclusiva de las Fuerzas Armadas Nacionales. Esta errónea apreciación ha mantenido a la gran mayoría de la población, ajena y desvinculada casi por completo de ese deber ineludible que nos corresponde

cumplir como un dictado de la conciencia nacional y también como precepto constitucional, pues éste mantiene la obligación de “honrar y defender la Patria y de resguardar y proteger los intereses de la Nación” y esta obligación no está establecida para un determinado sector de la colectividad nacional, sino para toda ella, en forma integral, como un todo. Este mismo artículo hace que la Ley tenga un ámbito extraterritorial, pues la materia tratada es de tan vital importancia para la existencia de la Nación, que no puede conceptuarse de manera diferente a la establecida.

Aparecen en este artículo los vocablos “seguridad y defensa”, los cuales atendiendo a principios de técnica legislativa y siendo esencialmente equívocos como concepto, no fueron definidos en la Ley, pero a los efectos de ésta, conviene definirlos como sigue:

SEGURIDAD NACIONAL

“Es el grado de garantía que a través de acciones políticas, económicas, sociales y militares, un Estado puede proporcionar en forma permanente a la Nación que jurisdiccional, para la consecución y salvaguardia de sus objetivos nacionales.

Esta concepción envuelve directa o indirectamente a todas las actividades del Estado-Nación: los legados, de un lado, al campo político-administrativo, tales como las relaciones internas, Incluido aquí el mantenimiento del orden, la organización, preparación y empleo de las Fuerzas Armadas y el ordenamiento, ejecución, coordinación y aspecto normativo de las actividades anteriores, así como las integrantes del campo económico-financiero, tales como la producción (básica e industrial) y sus factores de infraestructura (energía y transporte), el comercio, la elaboración y ejecución presupuestaria y el control de la moneda y del crédito; y de otro lado, la sustentación, en el sector externo, de respeto a la soberanía y del prestigio internacional, si fuese necesario por el empleo de la fuerza”.

DEFENSA NACIONAL

“Es el conjunto de medidas tomadas por la Nación y el empleo de todos los medios de que dispone, a fin de asegurar, mantener y fortalecer la seguridad nacional”.

Se organiza con el objeto especial de repeler cualquier tipo de agresión, preservándose de este modo la soberanía, independencia e integridad de la Nación a fin de obtener la máxima capacidad para alcanzar los objetivos esenciales del Estado y asegurar el cumplimiento de la Constitución y las Leyes.

Las previsiones adoptadas desde tiempo de paz, tal como lo establece el artículo 2º, no son otra cosa que la reiteración de las características de relatividad, fluidez y dinamismo, que le permite a la seguridad y a la defensa a través de repetidas adecuaciones a situaciones coyunturales, proporcionar a la Nación -como pleonásticamente lo expresa uno de los grandes expertos en esta materia, el brasilero V I El RA- “una Seguridad segura”.

TITULO SEGUNDO

Trata éste “De la Organización y Funciones” y está integrado por dos Capítulos. El Capítulo I contiene dos Secciones: la Sección I trata “Del Presidente de la República”; y la Sección II “Del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa”. El Capítulo II se refiere a los “Organismos del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa”.

En su conjunto, el Título II contiene los artículos 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13, y 14.

El contenido del artículo 5º no es otra cosa que el desarrollo legal de preceptos constitucionales vigentes, así como también una reiteración de las atribuciones que, a través de nuestro ordenamiento constitucional, ha tenido el Presidente de la República como Órgano Supremo en la dirección de las medidas relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación ya cuyo ejercicio coadyuva el Consejo de Ministros.

La Sección II se refiere al Consejo Nacional de Seguridad y Defensa; definiéndolo en el artículo 60 de la misma.

Este Organismo está contemplado en la Sección VII, Capítulo II, de la vigente Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, bajo la denominación “Consejo Supremo de Defensa Nacional”.

La denominación “Consejo Nacional de Seguridad y Defensa”, obedece a que, en los tiempos actuales, tanto la seguridad como la defensa son conceptos con campos individuales definidos, pero íntimamente interrelacionados como se explicó anteriormente, y debido a esta razón, se le dió este nombre.

El artículo 8° establece las atribuciones del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa y consta de ocho ordinales. El ordinal 1° se refiere a la determinación de aquellos Objetivos Nacionales inherentes a la seguridad y defensa. En materia de Seguridad y Defensa, al hablar de “Objetivos Nacionales”, se está haciendo referencia a los fines perseguidos por el Estado para la satisfacción de los intereses y aspiraciones de su población. Estos objetivos frecuentemente se encuentran establecidos en instrumentos jurídicos y tienen normalmente carácter constitucional; pero, además, pueden encontrarse también en otros documentos que, con carácter aún programático, tienen a estos efectos casi el mismo valor de los establecidos en aquéllos.

El ordinal 2° se refiere al establecimiento de la Política de Seguridad con juntamente con la Política General de la República. Ambos conceptos, dentro del marco de la seguridad y defensa, tienen su significado propio. La Política General, en el sentido aquí expuesto, se refiere a las acciones a seguir para el logro y mantenimiento de los Objetivos Nacionales anteriormente explicados y la Política de Seguridad, a los mismos efectos, se refiere a las acciones a seguir para preservar y asegurar los Intereses Vitales de la Nación. Estas últimas acciones se derivan de un documento denominado “CONCEPTO ESTRATÉGICO”, que no es otra cosa sino el reconocimiento del problema de la seguridad y sus posibles soluciones, pero, para sustanciar éstas, es necesario que el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa emita determinados documentos de carácter específico, que reciben el nombre de

“DIRECTIVAS GENERALES DE PLANIFICACIÓN Y DIRECTIVAS PARTICULARES DE PLANIFICACIÓN”. A través de las primeras, el Órgano Supremo del Consejo (Presidente de la República) emite su decisión y establece las líneas de acción para la planificación que debe llevar a cabo los distintos campos del poder, o sean, el político, el económico, el social y el militar. Estos campos, tomando como guía la orientación contenida en las Directivas Generales de Planificación, proceden a elaborar sus propios documentos o sean, las Directivas Particulares de Planificación, donde deben establecer las acciones para llevar a cabo las actividades inherentes a su campo y la coordinación entre los mismos. De las Directivas Particulares de Planificación emanan otros documentos que son los distintos PLANES específicos, como por ejemplo, en el campo militar, el Plan de Empleo de Fuerzas.

En el artículo 10 se establece una disposición muy importante, pues es sólo mediante el suministro de la información allí señalada, como los planes estratégicos pueden mantenerse actualizados, requisito sin el cual la seguridad y defensa no pueden ser efectivas ni pueden disponerse con mayor celeridad las medidas a dictarse en caso de emergencia o decretada la movilización. Vale la pena mencionar que hasta ahora, para los efectos de planificación de la seguridad y defensa, tal información ha sido muy difícil de obtener por la falta de disposiciones legales que establezcan la obligatoriedad de suministrarla.

El Capítulo II se refiere a los “Organismos del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa”. El artículo 11 de este Capítulo trata sobre la “Secretaría del Consejo”. Esta, tal como se expresa, tiene carácter permanente y es un organismo de suma Importancia, pues todas las labores de coordinación y planificación al más alto escalón estratégico serán realizados por la misma. Allí se elaborarán las Directivas Generales de Planificación, antes mencionadas, a través de la misma se harán las convocatorias al Consejo y se mantendrá informado al Presidente del mismo sobre las actividades de seguridad y defensa.

Este Organismo debe estar integrado por personal altamente especializado, graduado en seguridad y defensa en el Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional o en otro Instituto de igual categoría a éste.

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales establece en el artículo 100, que el Secretario del Consejo es el Jefe del Estado Mayor Conjunto; en la presente Ley, se deja a la libre elección del Presidente del Consejo su nombramiento, pero debe ser graduado en seguridad y defensa, requisito fundamental, dadas las tareas que tiene a su cargo.

El artículo 12 menciona a los Comités. Estos serán equipos Integrados por Ministros con actividades afines para permitir una estrecha relación y colaboración entre sí, y un eficaz cumplimiento de las funciones que serán establecidas por la vía reglamentaria. Estos Comités tendrán a su vez Comisiones de Trabajo igualmente integradas por funcionarios de esos Ministerios con categoría de Directores por lo menos, dadas las altas responsabilidades que tendrán a su cargo y en lo posible, graduados en seguridad y defensa, pues en estas Comisiones se elaborarán las Directivas Particulares de Planificación de cada uno de los campos del Poder. Estos Comités y Comisiones desarrollarán sus actividades en estrecha coordinación, pues el buen o mal funcionamiento de la seguridad y defensa depende esencialmente de cómo estos Organismos lleven a cabo su trabajo, de planificación unos -los Comités- y de ejecución las otras -las Comisiones-.

En líneas generales podrán asignárseles, entre otras, las siguientes atribuciones:

AL COMITÉ POLÍTICO

- a) Someter a consideración del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa los estudios relacionados con la estrategia de su campo para la consecución, preservación y mantenimiento de los objetivos señalados por el Órgano Supremo.
- b) Asesorar al Consejo Nacional de Seguridad y Defensa en todo lo relativo a la política como alta directriz que en el aspecto nacional e Internacional ha de orientar la filosofía de los planes de seguridad y defensa nacional.
- c) Orientar a la población en general sobre las directrices por las cuales debe regirse en caso de tener que afrontar un conflicto interior o exterior, así como coordinar e inspeccionar la ejecución de sus actividades cuando

hubiere sido declarado el estado de emergencia o decretada la movilización, conforme a lo dispuesto por la Constitución y la presente ley.

AL COMITÉ ECONÓMICO.

- a) Estudiar, definir y someter a consideración del Consejo las normas administrativas por las cuales se regirán las actividades económicas en caso de conflicto interior o exterior.
- b) Asesorar al Consejo en todos los aspectos económicos y financieros para el desarrollo de los planes de seguridad y defensa.
- c) Coordinar y vigilar la ejecución de las actividades económico-financieras, cuando hubiere sido declarado el estado de emergencia o decretada la movilización conforme a lo dispuesto en la Constitución y la presente ley.

AL COMITÉ SOCIAL.

- a) Formular la estrategia correspondiente para la preparación psicológica y moral de la población, así como el fortalecimiento de la conciencia de los habitantes del territorio nacional sobre la importancia de los problemas inherentes a la seguridad y defensa.
- b) Asesorar al Consejo en todo lo concerniente a su campo, para el desarrollo de los planes de seguridad y defensa.
- c) Coordinar y vigilar las actividades inherentes a este campo del poder, cuando hubiere sido declarado el estado de emergencia o decretada la movilización.

AL COMITÉ MILITAR.

- a) Formular la estrategia de su campo a fin de facilitar el empleo de las Fuerzas Armadas en caso de conflicto interior.
- b) Asesorar al Consejo en todo lo concerniente a este campo del poder, para el desarrollo de los planes de seguridad y defensa.
- c) Coordinar con los demás campos del poder todo lo referente a la movilización militar.

En el Artículo 13 se prevé la incorporación a los Comités de otras personas cuyo conocimiento pueda ser de utilidad a los asuntos de la seguridad y defensa, lo que viene a confirmar una vez más, que el problema planteado no atañe sólo al campo militar sino que a su solución deben concurrir todos los habitantes del país.

El Artículo 14 crea un Organismo de gran importancia, pues el Servicio Nacional de Inteligencia viene a resolver uno de los más álgidos problemas que se le plantea a cualquier Nación, respecto a la información nacional o internacional en el campo estratégico. Hoy por hoy el procesamiento de la información que es lo denominado Inteligencia, no se refiere exclusivamente a la Inteligencia Estratégica Militar; al lado de ésta y en estrecho enlace figuran la Inteligencia Estratégica Económica. Todas estas formas de inteligencia conforman un cuerpo de tanta importancia que cualquier falla de una de ellas origina resultados a veces catastróficos en lo militar, político, social o económico y así lo acabamos de ver en los últimos conflictos donde por ejemplo, una falla de la Inteligencia Estratégica Económica respecto al petróleo, causó y puede seguir causando graves problemas de determinados países que no pudieron detectar a tiempo las Intenciones de los gobiernos de países productores de ese mineral estratégico, o sea que les falló la Inteligencia Estratégica Económica.

La creación de este organismo en el campo nacional, viene también a resolver un problema de las Inteligencias Sectoriales y a terminar con una especie de competencia entre los diversos Organismos del Estado encargado de tales actividades, lo que ha ido en desmedro del mismo proceso, evitándose de ese medio dispersión de esfuerzos humanos y materiales, así como la falta de unidad y criterio en la Información procesada.

Los artículos no comentados en este Título, no ameritan estudios más detallados.

TÍTULO TERCERO

Este Título se refiere a la “División Territorial ya las Zonas de Seguridad”. Consta de los artículos 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, y 22.

El artículo 15 dispone la división del territorio en regiones y deja al Presidente de la República la organización y régimen de tal división. La idea predominante en esta división es la de regiones y Distritos Militares, así como la organización de los Teatros de Operaciones o de Áreas Estratégicas, pero no solamente esta organización está dirigida al aspecto militar, sino que en lo posible debe integrarse con las Regiones Administrativas establecidas por el decreto N° 72 de fecha 11-6-69, modificado por el N° 929 de fecha 5-4-72 o con cualquier otra organización administrativa que a bien tenga disponer el Ejecutivo Nacional.

Las razones de este planteamiento obedecen a principios científicos y técnicos de las nuevas modalidades existenciales del Estado, pues tanto la seguridad y defensa como el desarrollo, deben constituir un binomio inseparable y con la característica fundamental de ser independientes, pues como bien lo expresó el Secretario de Defensa de los Estados Unidos de Norte América, Robert Mac Namara, “sin desarrollo no puede haber seguridad” y cerrando este ciclo cabe agregar, “que sin seguridad no puede haber desarrollo”, y esta unidad es tan cierta que todo lo que afecta a cualquiera de esos dos campos inmediatamente repercute sobre el otro y con el mismo grado de intensidad.

Cada región estará a cargo de un Oficial General o Almirante con su Estado Mayor. El Ejecutivo, de estimarlo conveniente, podrá integrar a tales organizaciones funcionarios que, junto con las autoridades militares, propenderían al desarrollo de planes conjuntos tanto en el aspecto económico como en el social.

Estas organizaciones deben ser previstas desde tiempo de paz y con carácter permanente, a fin de asegurar una coordinación que permita tanto a la parte militar como a la civil, obtener resultados óptimos y eficaz rendimiento en el cumplimiento de sus funciones.

En el Artículo 16 se trata del establecimiento de Zonas de Seguridad. Este concepto de “Zonas de Seguridad” es conocido desde hace tiempo en la mayoría de los países, llamándose en algunos “Zonas de Amortiguación Estratégica” y que los técnicos en desarrollo desde el punto de vista económico denominan “Zonas

Marginales”. Tal como su nombre lo indica, su función es dar protección a determinadas áreas del país contra posibles amenazas, o evitar su ocupación por quienes no sean naturales de la Nación a la cual pertenecen tales zonas; sobre este punto no vale redundar en comentarios, pues bien conocido es el estado de nuestras fronteras, las cuales prácticamente no están en manos de quien, por derechos soberanos, debe ser dueño.

En el Artículo 17 se plantea la prohibición expresa de que ningún extranjero pueda adquirir la propiedad, no poseer o detentar bienes inmuebles en las Zonas de Seguridad, creadas por la Ley o que se crearen, en razón precisamente de la seguridad y defensa del Estado.

Relacionando el contenido de este artículo con el anterior, se ha estimado esta medida como una de las más saludables, no pasada por alto por nuestros legisladores; quienes siempre han tenido en mente el proteger, con disposiciones legales, determinadas zonas del país. Pero, desgraciadamente, tales normas no han pasado de ser más que meras preocupaciones, pues han sido poco o nada efectivas; un ejemplo de ello lo tenemos en el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que dice:

“La propiedad y derechos reales sobre bienes nacionales pueden ser adquiridos por prescripción, salvo lo que respecta a los extranjeros, los situados en la zona de cincuenta kilómetros de ancho paralela a las costas y fronteras. El tiempo necesario para prescribir es de veinte años, cuando existen justo título y buena fe, y cincuenta años, cuando falten estos requisitos”.

De igual manera, a ello propendía el artículo 17 de la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, derogado por Decreto-Ley N° 184 del 25 de Abril de 1958. Aquel dispositivo establecía:

El Ejecutivo Federal podrá, en resguardo de la seguridad del Estado, impedir la transferencia a personas o compañías extranjeras, de terrenos y construcciones situadas a menos de veinticinco kilómetros de distancia de las fronteras de la

República, de sus costas de mar y de las riberas de sus ríos navegables. A tal fin, los Registradores se abstendrán de registrar, so pena de nulidad, documento en que hagan tales transferencias, si no se les presenta, para ser agregada al Cuaderno de Comprobantes, constancia de que el Ejecutivo Federal está en cuenta y no se opone a la operación que se pretende efectuar. En estos casos el Ejecutivo queda autorizado para decretar la utilidad pública de la posesión por el Estado de los terrenos y construcciones que se pretenda transferir a persona o compañías extranjera y disponer que se siga el procedimiento de expropiación establecido en la presente Ley”.

El resto del articulado de este Título establece una serie de prohibiciones en las Zonas de Seguridad y la norma programática del artículo 21 para el desarrollo de las Zonas de Seguridad, debiendo hacerse en lo posible con personal venezolano.

TÍTULO CUARTO

Trata este Título de la movilización, entendiéndose por ésta, a los efectos la presente Ley, “el conjunto de disposiciones y actos por los cuales se afecta parcial o totalmente el poder y potencial de la Nación, para satisfacer las exigencias de seguridad y defensa”.

Estos procesos en el Estado moderno, en caso de conflicto, no están dirigidos única y exclusivamente al campo militar, o sea, a la “movilización militar”, sino que las exigencias de seguridad y defensa abarcan necesariamente a los demás campos del poder, y de ahí la existencia también de una movilización política, una social y una económica; esto significa la movilización integral de la República, y al decirse integral, surge de inmediato la necesidad imperiosa de que exista entre ellas una estrecha relación y coordinación, pues de lo contrario, este proceso de vital importancia para la Nación, de llegar a fallar, las consecuencias serían tan graves que es imposible predecirlas.

Corresponde tomar tal determinación al Órgano Supremo del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa como atribución establecida constitucionalmente entre las medidas de defensa de la República. Estas medidas deben ser tomadas desde

tiempos de paz, ya que su ejecución requiere una sincronización difícil de obtener, si no ha sido planificada al detalle con anterioridad, pues de lo contrario, todo será producto de la improvisación, y en este caso, esto último es fatal en caso de conflicto interior o exterior.

El Artículo 26 se refiere a los gastos ocasionados por la movilización y la facultad dada al Presidente de la República para ordenar las erogaciones contra el Tesoro Nacional.

Doctrinariamente se ha aceptado en el Derecho Comparado que los gastos referentes a la defensa de la Nación se consideran inherentes a la “Seguridad del Estado” y esto no puede ser de otra manera, pues se trata de la vida misma de la Nación y del mantenimiento de sus objetivos esenciales, como son su libertad, independencia y soberanía. Precisamente, cuando la libertad, independencia y soberanía de la República se encuentran comprometidas de cualquier modo, ello configura la situación denominada “estado de necesidad”, situación esta que no es exclusiva ni privativa del derecho penal, como comúnmente puede considerársela, sino que puede producirse u obtener positividad”, para usar el lenguaje Kelseniano, en cualquier campo del derecho. La agresión, y hasta la simple amenaza de estos objetivos esenciales, esto es, la libertad, independencia y soberanía de la nación, configuran, precisamente, el “estado de necesidad del Estado”. Ahora bien, en casos como éste, es de presumir naturalmente que no existen en la Ley de Presupuesto las apropiaciones o créditos necesarios o .suficientes para atender los gastos o erogaciones que las circunstancias señaladas reclaman de manera inmediata y supremamente perentoria. En tal supuesto, es material, política, militar y jurídicamente imposible que el Ejecutivo Nacional, poder administrador por antonomasia, pueda respetar y acatar la legalidad hacendario-presupuestaria preestablecida, concretamente, los principios consagratorios de la limitación cuantitativa y cualitativa del presupuesto, establecidos en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. En efecto, si acata y respeta esos principios, compromete en cambio aquellos valores supremos. Por consiguiente, el Ejecutivo Nacional debe tener, en este supuesto extremo, facultades extraordinarias para proveer los gastos públicos que la emergencia reclama en pro del mantenimiento y

preservación de los valores mencionados. De ahí que se autorice al Presidente de la República como Jefe del Ejecutivo Nacional para decretar los créditos necesarios y para ordenar a los Ministros de los ramos correspondientes librar contra el Tesoro Nacional las órdenes, para atender en forma diligente y suficiente las necesidades o requerimientos que a su juicio fueren necesarios, como supremo garante de la seguridad y defensa de la Nación, con el deber desde luego, de informar a posteriori al Congreso ya la Contralor(a) General de la República.

El Artículo 28 faculta al Presidente de la República para disponer el empleo de las Fuerzas Armadas Nacionales con el fin de coadyuvar el control y funcionamiento de los servicios públicos o de empresas básicas para la vida económico-social de la República. Si nuestra Constitución establece como un derecho, el que la colectividad disfrute de una existencia digna y provechosa, y, además el fortalecimiento de la soberanía económica del país, tales objetivos serian gravemente lesionados si ocurriere una paralización de las industrias básicas del Estado o de los servicios vitales al bienestar nacional; de no tomarse las medidas conducentes para poner remedio a tal situación, se estaría obrando negligentemente en hacer cumplir los mandatos constitucionales. De allí que surja la necesidad de mantener en constante funcionamiento unas y otras, por quienes naturalmente les corresponde hacerlo, y de presentarse situaciones perjudiciales a la población y a la vida económica de la Nación, emplear a uno de los componentes de la sociedad nacional, como son las Fuerzas Armadas Nacionales, en labores que contribuyan a asegurar al Presidente de la República en cumplimiento de los mandatos del artículo 95 de la Carta Fundamental.

TÍTULO QUINTO

Este Título corresponde a la “Defensa Civil” y contiene los artículos 31, 32 y 33.

Esta actividad está prevista para ser llevada a cabo por un organismo con categoría de “Dirección Nacional”, dada la importancia tan grande que tiene para la Nación. Su desarrollo es fundamental, pero realizado bajo principios técnicos que

permitan estructurar una organización capaz de ejecutar en forma eficaz y en estrecho enlace con las Fuerzas Armadas, dichas actividades.

A pesar de los adelantos que en este sentido ha hecho el país, todavía se puede considerar incipiente el funcionamiento de la Defensa Civil, pues la población en general, actualmente no está en condiciones de actuar y comportarse en situaciones difíciles de acuerdo a los requisitos exigidos por las modernas técnicas de la Defensa Civil.

TÍTULO SEXTO

Se trata este Título de las Requisiciones ya contempladas en la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales, pero es criterio derogar tales disposiciones de esta Ley y pasarlas a la presente, por estimarse que tales medidas se relacionan con la seguridad y defensa nacional y es en la Ley de la materia donde deben establecerse.

TÍTULO SÉPTIMO

Este Título se refiere a las “Penas y su Aplicación” y contienen los artículos 37, 38, 39, 40, 41, 42 y 43.

Para la redacción de este Título se hizo una revisión de las disposiciones ya existentes tanto en el Código Penal Venezolano como en el Código de Justicia Militar que se refiere a las sanciones previstas contra las infracciones referentes a la seguridad y defensa de la Nación y de esta manera Incluir solamente aquellas tipificadas en la presente Ley.

La disposición del Artículo 41 sanciona un delito de especial gravedad. El interés fundamental protegido es la seguridad y defensa de la Nación, que puede ser puesta en peligro por quienes organicen paros o huelgas en condiciones tales que impliquen, no sólo un abuso del derecho legalmente y reconocido, sino una acción dirigida de manera consciente y premeditada en entorpecer la acción de defensa y desarrollo del país.

Tres elementos concurrentes exige el tipo; en primer lugar, la ilegalidad de la huelga organizada, sostenida e instigada, en los términos establecidos por la Ley del Trabajo; en segundo lugar, la oportunidad en que se ejecuta la acción, pues no toda huelga ilegal es punible con las penas aquí establecidas, sino sólo aquellas que ocurran en estado de emergencia o decretada la movilización; y, en tercer lugar, la previa y aún vigente suspensión de garantías para el momento en que el sujeto realice los actos ejecutorios de su propósito contrario a la seguridad y defensa de la Nación.

El Artículo 42 sanciona el incumplimiento del artículo 20, pues de no existir esta disposición se corre el riesgo de que los propietarios extranjeros en forma intencionada conserven sus bienes, ya que los esfuerzos para obtener la información a través de procedimientos censales requeriría de mucho tiempo y los gastos para ello serían onerosos. En este mismo artículo se establece el principio jurídico Solvet et Repete.

Los otros artículos de este Título no ameritan comentarios especiales.

TÍTULO OCTAVO

Referido a las “Disposiciones Finales”, contiene la derogatoria de todas aquellas disposiciones que colidan con la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa Nacional.

Caracas, octubre de 1974

HOMERO IGNACIO LEAL TORRES

Gral. Div. Ministro de la Defensa

EL CONGRESO

DE LA REPÚBLICA DE VENEZUELA

Decreta:

la siguiente

LEY ORGÁNICA DE SEGURIDAD Y DEFENSA

TÍTULO I

Disposiciones Fundamentales

Artículo 1°.- La seguridad y defensa nacionales son de la competencia y responsabilidad del Estado. Todas las personas venezolanas, naturales o jurídicas, cualquiera sea el lugar donde se encuentren, son igualmente responsables por la seguridad y defensa de la República en los términos de la presente Ley. Igual responsabilidad incumbe a las personas jurídicas extranjeras y a las naturales del mismo origen, domiciliadas, residentes o transeúntes en el territorio nacional con las excepciones que establezcan las leyes.

Artículo 2°.- Las previsiones necesarias para la seguridad y defensa de la República son de carácter permanente.

Artículo 3°.- La seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente:

1°. El estudio, planificación y adopción de las medidas relacionadas con la preparación y aplicación del potencial nacional para la preservación de su patrimonio;

- 2°. La garantía y el empleo racional del poder nacional en todo conflicto interior o exterior, conmoción o catástrofe que puedan perturbar la paz de la República;
- 3°. El fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación, sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía e integridad territorial de la República.

Artículo 4°.- Los documentos de cualquier naturaleza y otras informaciones relacionadas con la seguridad y defensa de la Nación, son de carácter secreto y su divulgación o suministro y la obtención por cualquier medio ilegítimo constituyen delito y serán sancionados conforme al Código Penal o al de Justicia Militar, según sea el caso.

TÍTULO II

De la Organización y Funciones

CAPÍTULO I

SECCIÓN PRIMERA

Del Presidente de la República

Artículo 5°.- El Presidente de la República es la más alta autoridad en todo lo relacionado con la seguridad y defensa de la Nación.

SECCIÓN SEGUNDA

Del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa

Artículo 6°.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa es el máximo organismo de planificación y asesoramiento del Presidente de la República en materia de seguridad y defensa.

Artículo 7°.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa estará integrado por:

El Ministro de Relaciones Interiores

El Ministro de Relaciones Exteriores

El Ministro de la Defensa

El Ministro de Hacienda

Los Ministros que designe el Presidente de la República de acuerdo a las necesidades de la seguridad y defensa.

El Inspector General de las Fuerzas Armadas Nacionales.

El Jefe del Estado Mayor Conjunto.

El Presidente de la República, quien presidirá el Consejo, podrá incorporar a otros funcionarios o particulares en forma temporal.

Artículo 8°.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa tendrá las siguientes atribuciones:

- 1°. Proponer la política de seguridad y defensa en armonía con la política general de la República;
- 2°. Proponer las medidas necesarias para la utilización de los recursos de la República a fin de realizar los planes que se dispongan relacionados con las actividades de seguridad y defensa.
- 3°. Proponer directivas para la movilización o desmovilización total o parcial;
- 4°. Coordinar previa autorización del Presidente de la República, la actividad de las autoridades nacionales, estatales y municipales, para el logro de los fines de esta Ley;

5°. Requerir los organismos públicos, entidades privadas y de personas naturales o jurídicas, los datos, estadísticas e informaciones que considere necesarios para la seguridad y defensa de la República; los cuales tendrán carácter de documentación confidencial o secreta para el Consejo y en ningún caso podrán ser divulgados, y

6°. Las demás que señalen las leyes y reglamentos.

Artículo 9°.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, sesionará con la asistencia del Presidente de la República y se reunirá por lo menos dos veces al año, en la oportunidad que éste señale.

En caso de impedimento del Presidente de la República, éste designará al Ministro que deba presidir las reuniones del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

CAPÍTULO II

De los organismos del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa

Artículo 10.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa tendrá una Secretaría con carácter permanente, la cual coordinará las labores de los organismos del Consejo. Su competencia, organización y funcionamiento serán determinados en el reglamento de esta Ley.

El Secretario será del libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.

Artículo 11.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, para el mejor cumplimiento de sus obligaciones, tendrá los siguientes organismos: un Comité Político, un Comité Económico, un Comité Social, un Comité Militar, un Comité de Movilización y cualesquiera otros que creare el Presidente de la República.

Los Comités designarán de su seno Comisiones Permanentes de Trabajo. La competencia, organización y funcionamiento de los Comités y Comisiones serán determinados en el reglamento de esta Ley.

Artículo 12.- El Presidente de la República podrá disponer la incorporación a los Comités, con carácter temporal, de cualquier funcionario público o de particulares cuyas actividades sean de interés para la seguridad y defensa de la República.

Artículo 13.- El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa tendrá un departamento denominado Servicio Nacional de Inteligencia, que coordinará y centralizará la información que requiera de los Organismos de Seguridad del Estado y proporcionará la inteligencia de interés para la seguridad y defensa nacional. El reglamento determinará su organización, competencia y funcionamiento.

TÍTULO III

De la División Territorial y de las Zonas de Seguridad

Artículo 14.- A los fines de la presente Ley, el territorio nacional será dividido en regiones, atendiendo a las necesidades de seguridad, defensa y desarrollo.

El Presidente de la República, oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, determinará la organización y régimen de esta división territorial.

Artículo 15.- Se declara la utilidad pública, a los fines de la presente Ley, una zona adyacente a la línea fronteriza del territorio nacional, denominada Zona de Seguridad Fronteriza.

El Ejecutivo Nacional, oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, fijará la anchura de dicha zona, en su totalidad o por sectores, pudiendo modificar su extensión cuando las circunstancias lo requieran.

El Ejecutivo Nacional, por vía reglamentaria y oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, declarará Zonas de Seguridad, con la extensión que determine, las siguientes:

- a) Una franja adyacente a la orilla del mar, de los lagos y ríos navegables;
- b) La zona que circunda las instalaciones militares y las industrias básicas, y
- c) Cualquiera otra zona que considere necesaria para la seguridad y defensa de la República.

Artículo 16.- Ningún extranjero podrá adquirir, poseer o detener por sí o por interpuestas personas sin autorización escrita del Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de la Defensa, la propiedad u otros derechos sobre bienes inmuebles en la Zona de Seguridad Fronteriza creada en esta Ley y en la zona de seguridad prevista en el literal b) del artículo anterior.

Los Registradores, Jueces, Notarios y demás funcionarios con facultad para dar fe pública, se abstendrán de autorizar los documentos que se presenten para su otorgamiento con violación de las disposiciones contenidas en este artículo, so pena de nulidad.

Se consideran personas interpuestas a los efectos de esta Ley, además de las contempladas en el Código Civil, las sociedades, asociaciones y comunidades en las cuales una persona natural o jurídica extranjera, sea socio, accionista, asociado o comunero con poder de decisión.

Parágrafo Único: Todo extranjero propietario o detentador por cualquier título de bienes inmuebles en las Zonas de Seguridad previstas en los literales a) y c) del artículo anterior, una vez fijada su extensión, está en la obligación de declararlo dentro de un plazo no mayor de 60 días a contar de la fecha en que suscriba el contrato público o privado respectivo, por ante la Primera Autoridad Civil del Estado, Distrito Federal o Territorio Federal, quien enviará dicha

declaración, con los recaudos que señale el Reglamento dentro de un plazo no mayor de 30 días, a la Secretaría del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa.

Artículo 17.- En las Zonas de Seguridad Fronteriza no se podrán construir obras, levantar edificaciones, ni instalaciones industriales o de otra naturaleza sin la previa autorización del Ejecutivo Nacional, por órgano del Ministerio de la Defensa.

El reglamento de la presente Ley determinará las obras, edificaciones, industrias y actividades económicas que afecten la seguridad y defensa de la República.

Artículo 18.- El Ejecutivo Nacional establecerá y desarrollará en las Zonas de Seguridad, colonias o núcleos civiles o militares.

Artículo 19.- El Ejecutivo Nacional podrá dictar disposiciones que regulen, restrinjan o prohíban el tránsito de extranjeros por las Zonas de Seguridad Fronterizas creadas por esta Ley o que fueren creadas conforme a sus disposiciones.

TÍTULO IV

De la Movilización

Artículo 20.- Declarada la emergencia interna o internacional el Presidente de la República podrá disponer mediante decreto, la movilización total o parcial en todo el territorio nacional o en parte de él. La movilización de cualquiera o todas las Fuerzas Armadas Nacionales, se regirá por las disposiciones que sobre ella establezca la Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas y no será necesaria la declaratoria de emergencia.

Artículo 21.- Cuando se hubiere dispuesto la movilización, los venezolanos que no estén en servicio militar activo en las Fuerzas Armadas Nacionales y los extranjeros a que se refiere el artículo 23 de la presente Ley, podrán ser

llamados, según sus aptitudes y facultades, a prestar servicios donde sean más eficaces para la seguridad y defensa de la República.

Artículo 22.- Los gastos a que dé lugar la movilización se consideran inherentes a la seguridad y defensa de la República.

El Presidente de la República adoptará las medidas que crea conducentes para adecuar el Presupuesto de Gastos a las circunstancias de excepción, de conformidad con las leyes.

Artículo 23.- Las disposiciones inherentes a la movilización se aplicará a los venezolanos y los extranjeros domiciliados, residentes o transeúntes en el territorio, con excepción de las personas excluidas en virtud de Tratados o Convenios celebrados por la República o de normas legales sobre la materia.

Artículo 24.- El Presidente de la República podrá disponer el empleo de las Fuerzas Armadas Nacionales para coadyuvar en el control y funcionamiento de los servicios públicos o de las empresas básicas para la vida económico-social de la República.

También podrá ordenar que el personal de tales servicios o empresas quede sometido temporalmente al régimen militar, si se hubiere decretado la emergencia.

Artículo 25.- El Presidente de la República dispondrá las medidas necesarias para la preparación, movilización y aplicación eficiente del Poder Nacional.

El Ejecutivo Nacional por vía reglamentaria, dictará las medidas conducentes para adaptar la economía a la situación de emergencia.

Artículo 26.- El Presidente de la República decretará la desmovilización tan pronto como cesen las causas que motivaron la movilización.

TÍTULO V

De la Defensa Civil

Artículo 27.- El Presidente de la República, oído el Consejo Nacional de Seguridad y Defensa dictará las disposiciones para proveer y regular la organización y el funcionamiento de la defensa civil.

Artículo 28.- El Presidente de la República podrá disponer el alistamiento de la población o de determinado sector de la misma para integrarse a la defensa civil.

Artículo 29.- Las personas que no estuvieren alistadas en las Fuerzas Armadas Nacionales, intervendrán obligatoriamente en la preparación y ejecución de la defensa civil, salvo las excepciones establecidas en el artículo 23 de la presente Ley.

Artículo 30.- Las normas, órdenes e instrucciones dictadas en materia de defensa civil, serán obligatorias para toda la población.

TÍTULO VI

De las Requisiciones

Artículo 31.- Declarado el estado de emergencia, el Presidente de la República, podrá ordenar la requisición de los bienes necesarios para la defensa nacional. Asimismo, tendrá esta facultad la primera autoridad militar en el respectivo Teatro de Operaciones.

La autoridad que ejecute la requisición levantará un acta, la cual deberá llenar los requisitos que el Reglamento establezca.

Artículo 32.- Terminado el estado de emergencia se restituirán los bienes requisados a sus legítimos propietarios, en el estado en que se encuentren, sin perjuicio de la indemnización debida por el uso o goce de los mismos.

En los casos en que los bienes requisados no pudieren ser restituidos, o se trate de bienes fungibles o perecederos, se pagará el valor total de dichos bienes calculado con base al precio que los mismos tenían en el momento de la requisición.

TÍTULO VII

De las penas y su aplicación

Artículo 33.- Los particulares nacionales o extranjeros y los funcionarios públicos que se negaren a suministrar informaciones que afecten la seguridad y defensa del país y a los cuales se refiere el artículo 80 de esta Ley, o que las dieran falsas, según libre apreciación del Juez, serán penados con prisión de 1 a 2 años en el caso de los particulares, y de 2 a 4 años en el caso de los funcionarios públicos.

Artículo 34.- Cualquiera que viole la prohibición contenida en el artículo 17 de la presente Ley, será penado con arresto de uno a seis meses, sin perjuicio de que el Ejecutivo Nacional pueda disponer, sin pago alguno, la demolición de las obras, instalaciones o construcciones.

Artículo 35.- Quien no estando en servicio activo en las Fuerzas Armadas Nacionales desatendiera el llamamiento que se le hiciera conforme al artículo 21 de la presente Ley, será penado con prisión de 1 a 3 años.

Artículo 36.- Toda persona que no dé cumplimiento a la disposición contenida en el artículo 29 de esta Ley, declarado que haya sido el estado de emergencia, será penado con prisión de 1 a 2 años.

Artículo 37.- Declarado el estado de emergencia y decretada la movilización, cualquiera que organice, sostenga o instigue paros o huelgas u otras acciones que perturben o afecten la organización y funcionamiento de los servicios públicos o la vida económico-social de la República, será penado con prisión de 3 a 6 años.

Artículo 38.- Los Miembros del Consejo Nacional de Seguridad y Defensa, quienes participen en sus deliberaciones o cualquiera que preste servicios a su orden, que divulgue los datos, estadísticas o informaciones a que se refiere el artículo 8° de esta Ley, serán penados con prisión de 2 a 5 años.

Artículo 39.- Son competentes para conocer las infracciones penadas por la presente Ley:

- a) En tiempo de paz, los Tribunales Penales y Ordinarios y
- b) En caso de haberse declarado el estado de emergencia y decretada la movilización, los Tribunales Militares, los cuales aplicarán el procedimiento extraordinario previsto en el Código de Justicia Militar.

TÍTULO VIII

Disposiciones Transitorias

Artículo 40.- Los extranjeros que para la fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, sean propietarios o poseedores de bienes inmuebles en la Zona de Seguridad Fronteriza, o en la zona de seguridad prevista en el literal b) del artículo 15, deberán dentro de los seis meses siguientes solicitar autorización escrita al Ejecutivo Nacional por órgano del Ministerio de la Defensa, para continuar en el ejercicio de tales derechos; negada la autorización, deberán ofrecer dichos bienes en venta a venezolanos en un lapso no mayor de un año a partir de la negativa. Vencido este lapso, harán el mismo ofrecimiento a la Nación, quedando a salvo el derecho de la República para proceder a la expropiación cuando lo juzgue conveniente. Si dichos bienes fuesen adquiridos

por vía de sucesión hereditaria y la autorización fuese también negada, deberán cumplirse los mismos requisitos aquí señalados, pero a partir de la fecha de la apertura de la sucesión.

Parágrafo Único: Los extranjeros que para la fecha de la entrada en vigencia de la presente Ley sean propietarios o detentadores por cualquier título de bienes inmuebles en las zonas de seguridad establecidas en los literales a) y c) del artículo 15, deberán dentro de los noventa (90) días siguientes a la fijación de su extensión, enviar la declaración a que se refiere la citada disposición.

Artículo 41.- El extranjero que no diere cumplimiento a la disposición contenida en el encabezamiento del artículo anterior, será sancionado con multa equivalente al cuarenta por ciento (40%) del valor de los bienes de los cuales fuere propietario o poseedor. En todo caso, dicha multa no excederá de quinientos mil bolívares (Bs. 500.000,00), que será aplicada por el Ejecutivo Nacional por órgano del Ministro de la Defensa.

Parágrafo Único: El extranjero que no diere cumplimiento a lo previsto en el Parágrafo Único del artículo anterior, será sancionado con multa de quinientos (Bs. 500,00) a cincuenta mil bolívares (Bs.50.000,00).

TÍTULO IX

Disposiciones Finales

Artículo 42.- Se derogan todas las disposiciones que se opongan a la presente Ley.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo en Caracas, a los dieciocho días del mes de agosto de mil novecientos setenta y seis.- Año 166° de la Independencia y 117° de la Federación.

El Presidente,

GONZALO BARRIOS.

El Vicepresidente,

OSWALDO ÁLVAREZ PAZ.

Los Secretarios,

Andrés Eloy Blanco Iturbe

Leonor Mirabal M.

Palacio de Miraflores, en Caracas, a los veintiséis días del mes de agosto de mil novecientos setenta y seis.- Año 166° de la Independencia y 117° de la Federación.

Cúmplase.

(L.S.)

CARLOS ANDRÉS PÉREZ