



Las diferencias conceptuales entre Seguridad y Defensa.

Grl.Div.(R) Evergisto de Vergara

Febrero de 2009

Los matices asociados con los conceptos y aplicación de los términos de seguridad y defensa son numerosos, tanto en los ámbitos nacionales como internacionales. No sería una exageración decir que es fascinante ver como estos dos términos son aplicados, invocados, manipulados, acomodados a las ideologías, retorcidos o a veces hasta ignorados según las conveniencias e intereses abiertos o encubiertos. Como se verá, cuando avanza la investigación estos fenómenos se tornan más pronunciados.

Han transcurrido muchos años de gobierno democrático en Latinoamérica, y asombrosamente para el resto del mundo, todavía se discute la diferencia entre las palabras seguridad y defensa. Quizás el factor más importante que afecta al Sistema Interamericano de Seguridad es la casi eterna discusión sobre el significado y el entendimiento común de estas dos palabras, dentro del contexto de la integración de la seguridad hemisférica.

Podríamos recurrir a varios diccionarios, y obtendríamos definiciones similares, vale decir parecidas pero no iguales. En esencia, seguridad significa condición de seguro, libre de riesgos y/o amenazas, peligros, daños y en el caso de existir, estar en condiciones de defenderse con altas probabilidades de éxito. Por su parte, defensa es la/s acción/es llevada/s a cabo para protegerse de tales riesgos, amenazas, peligros y daños.

Mientras la seguridad es una condición, la defensa es una acción propia del componente armado del poder nacional. Ambos conceptos se enlazan con el desarrollo, puesto que para poder desarrollarse, se necesita una condición de seguridad, y una acción de defensa si fuera necesario.

Cada estado tiene su propio concepto de los términos *seguridad* y *defensa*. Los estudiosos latinoamericanos se ven atrapados en un pantano de ideas, que torna difícil la cooperación en temas regionales. Veremos más adelante que para Europa y Norteamérica, la discusión es irrelevante.

Independientemente del significado legal que pueda darle cualquier país, el significado de esas palabras puede deducirse de la observación de la naturaleza. Los pinos se *defienden* de los parásitos y animales que afectan su tronco segregando resina. Asimismo, para *defenderse* de plantas rastreras, dejan caer *pinocha*, unas ramas pequeñas color marrón, que impiden que otras plantas se acerquen a su tronco. Es por eso que alrededor de los pinos, puede verse que no crece nada. Al estar defendido, el pino entonces se siente *seguro* para crecer y *desarrollarse*.

Luego, para decir que un estado tiene *seguridad*, implica aceptar que está en condiciones de *defenderse* de agresiones, amenazas, riesgos y peligros en caso necesario. Si logra estas condiciones, puede *desarrollarse* sin inconvenientes.

Pero sugiero entrar al pantano Latinoamericano.

1. El debate acerca de la Seguridad y la Defensa.

Las consecuencias prácticas son que la persistente desconfianza mutua entre los líderes civiles y militares en muchos países de Latino América evitan que en la región, las capacidades de las fuerzas armadas sean usadas al máximo en la lucha por obtener la *seguridad multidimensional*, concepto al que nos referiremos más adelante. Esta desconfianza mutua muchas veces se basa en cuestiones ideológicas. En esencia, lo que ocurre en los hechos es que el uso del componente militar del poder como herramienta del Estado es restringido en emplear

sus reales capacidades como herramienta para el desarrollo con el argumento que deben concentrarse en su misión principal: defender la integridad y soberanía del territorio, y aunque no se diga concretamente, en ninguna otra misión.

Debe tenerse en cuenta que se encuentra oposición de las dos caras de la moneda: algunos militares se resisten a emplear sus medios en otra cosa que no sea la defensa armada de sus fronteras, puesto que eso es la misión principal; por otro lado, algunos civiles niegan la posibilidad que las fuerzas armadas participen en la vida social en otra cosa que no sea la defensa de las fronteras, para disminuir el rol de los militares en la sociedad. Lo curioso es que ideológicamente, ambas caras se encuentran en las antípodas, pero están de acuerdo en los hechos.

Parece ser también una característica el hecho de querer copiar modelos externos, olvidando que cada cual tiene diferentes realidades. Si se escucha a expositores estadounidenses, las fuerzas armadas no deben ser empleadas en tareas de ayuda humanitaria ni en catástrofes naturales, puesto que esa no es su función principal. También es curiosa que esta postura sea compartida absolutamente por los más acérrimos “antiimperialistas”. Claro que la diferencia entre EEUU y Latinoamérica son abismales: EEUU tiene fuerzas militares de proyección fuera de sus fronteras como extensión de su poder, y en Latinoamérica las fuerzas armadas no tienen tal función. Segundo, cuando hay un desastre natural dentro de sus fronteras, EEUU recurre a sus Guardias Nacionales de cada Estado, que no existen en Latinoamérica, que deben echar mano a lo que tienen.

Mientras algunos argumentan que las diferencias son claras para disminuir la presencia militar en el interior de un país y otros se esfuerzan para disimularlas o evanescerlas para tener influencia interna, las evidencias empíricas muestran que no hay acuerdo en el hemisferio ni en las definiciones de seguridad y defensa ni acerca de cuáles son sus límites. Otros llaman a la *seguridad nacional* a la que se centra en el Estado, y *seguridad humana* a la que se centra en las personas. Esta seguridad humana se superpone con otras categorías como *seguridad interior*, *seguridad democrática* y *seguridad pública*, con el inconveniente que no todos entienden lo mismo con la misma frase. Como lo que abunda no daña, aunque confunde, también se ha

inventado los postulados de *seguridad ambiental*, *seguridad global* y la *seguridad duradera*. En esencia, no hay un entendimiento común de estos términos. No es un dilema mayor, pero en épocas de una predicada necesidad de integración regional, lo que se demora en definitiva es una aproximación común hacia el desarrollo de una la seguridad multidimensional hemisférica coordinada.

Pero colocar la seguridad y defensa de un Estado como si fuera compartimentos estancos, genera sistemas caros, ineficientes y obsoletos cuando se los trata de implementar – *operacionalizar* en la jerga - también como si fueran compartimentos estancos.

Para intentar dar luz a esta controversia, veamos que ocurre en otras partes del mundo. ¹

Para obtener un vistazo inicial sobre la visión sobre seguridad y defensa de los países de América del Norte y Europa, es clarificador investigar la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La Comunidad Transatlántica cosecha los beneficios de esta organización de seguridad y defensa que complementa la NATO y la Unión Europea (UE). La OSCE es “la más amplia organización regional de seguridad”² con la participación de 56 países que cubren el área desde Vancouver, Canadá hasta Vladivostok, Rusia. La OSCE es “...un foro para negociaciones políticas y toma de decisiones en los campos de alerta temprana, prevención del conflicto, administración de crisis y rehabilitación post conflicto, y pone en práctica el deseo político de los Estados participantes mediante su red exclusiva de misiones en el terreno”.

La OSCE es una evolución de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación de la Guerra Fría, que se creada a inicios de la década del 70 entre las naciones miembros de la NATO y el Pacto de,³ y ha retenido el foco de seguridad sobre tres dimensiones, establecidos en el Acta Final de Helsinki de 1975: dimensión político-militar, dimensión económico y ambiental,

¹ Lo que sigue es una traducción de la tesis del Sr. Joseph Drach titulada “Lessons learned from Nato’s transformation: the Nato Defence College as a model to transform the Inter-american Defense College”, USAL - CID, Washington D.C. Año 2008.

² Organization for Security and Cooperation in Europe. <http://www.osce.org/activities/18803.html>

³ Conference on Security and Cooperation in Europe. Helsinki Final Act. 1 August 1975. <http://www.hri.org/docs/Helsinki75.html>

y dimensión humana.⁴ Se proporciona el Anexo U (N del R: no incluido en esta traducción) para mejor comprensión de los lectores no familiarizados con esta organización. El resumen muestra que 1) el concepto de seguridad multidimensional no es nuevo ni es una invención del Hemisferio Occidental, y que 2) muchas de sus actividades están relacionadas con la defensa.⁵

Los Estados Unidos – y Canadá y muchos países europeos – han desarrollado durante muchos años (en algunos casos desde el final del siglo XIX) relaciones civiles – militares que hoy son profundas y amplias. El concepto existente en Estados Unidos de Ayuda Militar a las Autoridades Civiles (*N del A: MACA por sus siglas en inglés*) fue rediseñado inmediatamente después del ataque del 11-S como Apoyo de Defensa a las Autoridades Civiles (*N del A: DSCA por sus siglas en inglés*). Este DSCA fue definido como “Apoyo del Departamento de Defensa que incluye fuerzas federales militares, el personal civil de carrera y los contratados del Departamento de Defensa, las agencias del Departamento de Defensa y los componentes activos, para emergencias internas y para el cumplimiento de la ley y otras actividades...cuando sean ordenadas por el Presidente o el Secretario de Defensa”.⁶

Desafortunadamente, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos inadvertidamente ha embarrado las aguas al usar el término “Cooperación en Seguridad” para referirse a todas sus interacciones con el exterior. Y para confundir aún más sobre el tema, el Departamento de Defensa usa por lo menos dos definiciones para la “Cooperación en Seguridad”: 1) “Todas las interacciones del Departamento de Defensa con organismos de defensa extranjeros para construir relaciones de defensa para promover intereses de seguridad específicos estadounidenses, desarrollar capacidades militares aliadas y amigas para defensa propia y operaciones multinacionales, y proveer acceso a las fuerzas de Estados Unidos en una nación anfitriona en caso de contingencias y en tiempo de paz”⁷ y 2) “...Los medios por los cuales el Departamento de Defensa propicia y capacita a países y organizaciones para trabajar junto con nosotros (*N del A: los Estados Unidos*) para obtener objetivos estratégicos ... y

⁴ US Mission to the OSCE. http://osce.usmission.gov/archive/misc/infoosce_hist.htm

⁵ Organization for Security and Cooperation in Europe. <http://www.osce.org/activities/18803.html>

⁶ “Strategy for Homeland Defense.” US Department of Defense. Washington, DC. June 2005. <http://www.defenselink.mil/news/Jun2005/d20050630homeland.pdf>. Page 5.

⁷ US Joint Publication 5-0, Joint Operation Planning, 26 December 2006. http://www.dtic.mil/doctrine/jel/new_pubs/jp5_0.pdf. Page I-3.

consiste en programas específicos de actividades de defensa bilaterales y multilaterales con países extranjeros para servir a intereses mutuos de seguridad y construir asociaciones de defensa.”⁸

Como puede verse, en la mente de la NATO, los Estados Unidos y en Europa, los conceptos de seguridad y defensa van unidos. Cualquier estudiante que desee profundizar sobre este tema debe leer el libro *Armies in Homeland Security: American and European Perspectives*, Editado por John L. Clarke. George C. Marshall European Center for Security Studies and National Defense University Press, Washington, DC. 2006.

Nótese que Francia presentó en el año 2008 su Libro Blanco de la Defensa, cuyo título dice precisamente “Libro Blanco sobre la Defensa y Seguridad de Francia”.

Para el Reino Unido, distinguir entre de seguridad y defensa no pasa de ser una disquisición académica sin mayor sentido práctico. Así, el Manual Doctrina Británica de Defensa explica que “Las políticas de seguridad y defensa se enraízan en percepciones de sus intereses y la mejor forma en que pueden ser protegidos y promovidos. El deber más importante de cualquier gobierno es mantener la libertad e integridad de su territorio y su pueblo. Muchos estados también buscarán asegurar una serie de interés más amplios – políticos, económicos, de comercio y sociales. Por lo tanto, la política de seguridad va a reflejar la política exterior y los intereses económicos de la nación. Luego, la seguridad es un concepto amplio y abarcador. Abarca mantener el orden interno dentro del estado y las medidas necesarias para obtener el interés nacional y evitar que aparezcan desafíos contra ellos. Cuando sea necesario, eso incluye disuadir o defenderse de agresiones externas o de coerción.... Los desafíos a los intereses nacionales pueden ser políticos, económicos, sociales o del medio ambiente en su naturaleza, así como militares.... La defensa es la contribución militar a la seguridad nacional y es un elemento principal de una amplia política de seguridad de un gobierno”⁹

En muchos países de Latinoamérica – no en todos – la situación es bastante diferente. Pese a que ya han transcurrido 30 años de los gobiernos militares – en genealogía 30 años es una

⁸ Ibid. Page GL-21.

⁹ Joint Warfare Publication (JPW) 0-01 British Defence Doctrine, Ed. 1996 p. 3.2 y 3.4

generación – existen dos posiciones ideológicas irreconciliables en las sociedades: una que piensa que tales gobiernos se enfrentaron con una agresión marxista violenta propiciada por Cuba para tomar control del poder, y otra que piensa que se violaron los derechos humanos para servir intereses de los Estados Unidos y con la excusa de mantener la seguridad pública. Como algunos de los protagonistas todavía conservan posiciones de influencia, es probable que sus experiencias personales no sean nunca superadas, y probablemente deberá pasar otra generación más para que la discusión pierda su tinte emocional y se concentre en lo militar como actor contribuyente al poder del Estado. Pero cuanto más se ahonden las diferencias ideológicas, más rencores y problemas se pasarán a las generaciones siguientes.

En suma, de este primer análisis surgen varias conclusiones: mientras que en Europa y Norteamérica los términos de seguridad y defensa son intercambiables y nadie gasta un segundo en pensar si existe entre ellos alguna diferencia, en Latinoamérica y el Caribe es un tema que ha consumido toneladas de papel; en Latinoamérica, el término seguridad abarca todo menos a las Fuerzas Armadas, aunque tampoco es un concepto uniforme; así y como se dijo arriba, no hay acuerdo en el Hemisferio Occidental acerca de las definiciones de seguridad y defensa; y estas diferencias de interpretación dan lugar a curiosas circunstancias, como que en la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas se haya llegado a hablar del HIV y la deuda externa.

Si alguna vez se decide a discutir seriamente el significado de estas dos palabras, con la intención de integrarse y cooperar, habrá que referirse a cinco temas que parecen independientes pero se superponen: 1) la seguridad del estado, o la seguridad nacional. Para eso, deberá dejarse de *demonizar* el término seguridad nacional, que es usado internacionalmente y hasta en las Naciones Unidas; 2) la defensa de un Estado, algunas veces referida como seguridad externa. Aquí el punto de debate es si la defensa es integral – o sea que de ella son responsables todos los componentes del poder nacional – o si la defensa significa el uso del componente militar del poder para obtener los objetivos políticos, esfuerzo al cual concurren los otros componentes del poder nacional; 3) la seguridad humana, y sus extensiones referidas como seguridad interna, seguridad democrática o seguridad pública; 4) las funciones de las Fuerzas Armadas en la seguridad externa y la seguridad interna y 5) las funciones de las fuerzas de seguridad pública, donde el fenómeno de la inseguridad pública incontrolable ha ocasionado la multiplicación

incontrolable de organizaciones de seguridad pública y privada . En los dos últimos temas afecta con severidad dos agresiones estratégicas – calificadas así porque carcomen el poder del estado – originadas allende las fronteras con efectos internos devastadores: el terrorismo y el narcotráfico. Si son agresiones estratégicas, el sentido común indica que no pueden ser combatidas con fuerzas policiales.

2. La situación en Latinoamérica.

La dicotomía no es ni siquiera total en Latinoamérica. Veamos el caso de Chile, Argentina, Bolivia, Perú y Brasil. Al igual que muchos países centro y sudamericanos, todos pasaron por gobiernos militares más de un cuarto de siglo.

En el Libro Blanco de la Defensa de Chile, la actual Presidente y en ese entonces Ministro de Defensa Michelle Bachelet se refiere a las distinciones en forma rígida pero constructiva en la Parte I, Capítulo 1, Sección 2.2 “Defensa, Seguridad y Desarrollo” diciendo:

“La relación entre defensa, seguridad y desarrollo es una de las más complejas entre las existentes en la esfera pública. La complejidad se debe a doctrinas teóricas y políticas que surgieron después de la II GM, así como la tendencia de usar algunos conceptos como intercambiables.... La Seguridad Nacional se logra mediante funciones del Estado bien definidas. La seguridad externa se logra básicamente mediante funciones diplomáticas y de defensa. La seguridad interna se logra mediante la función de “orden interno” y la seguridad contra las catástrofes se logra mediante la función “protección civil y ambiental”. La implementación de cada una de estas funciones requiere de una estructura orgánica capaz de planear y ejecutar, el apoyo de un marco legal, fondos y una política que lo guíe.” La Sección continúa con una discusión sobre el “reciente” concepto de Seguridad Humana. ¹⁰ Nótese que en ningún momento se diferencia seguridad y defensa por el área geográfica de responsabilidad de los medios, como el caso de la Argentina.

¹⁰Book of the National Defense of Chile. Ministry of Defense of Chile, ISBN: 956-7782-03-8. May 2003 (translated April 2004), page 24.

En la Argentina, la diferencia es tajante pero con vericuetos legales. La ley 23554 de Defensa Nacional del 13 de Abril de 1988 establece en su Artículo 2 que “La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo.”. Pero la definición de agresión externa fue redefinida por la reglamentación de esta ley 18 años después por el Decreto 727/2006 del 12 de Junio de ese año, que dice en su Artículo 1 que debe considerarse que las agresiones de origen externo son las perpetradas por fuerzas armadas pertenecientes a otro/s Estado/s. Por lo tanto, quedan fuera de la jurisdicción militar las amenazas de terrorismo y narcotráfico, aunque puedan originarse en el exterior del país y referírselas como “nuevas amenazas”, y eso lo dice taxativamente el Decreto 727/2006. Por su parte, la ley 24059 de Seguridad Interior del 6 de Enero de 1992 en su Artículo 2 define como tal a “la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional”, en su Artículo 3 involucra únicamente a las fuerzas policiales y de seguridad, en su Artículo 27 cita los elementos militares que pueden apoyar a las operaciones de seguridad interior pero en el Artículo 31 cita las restricciones a las que se deben sujetar las Fuerzas Armadas para participar con elementos de combate. No obstante, en el Artículo 32 inciso c. siguiente, niega cualquier preparación previa de las Fuerzas Armadas para esta circunstancia. Asimismo, conforme a la mencionada Reglamentación de la Ley de Defensa Decreto 727/2006, en su Artículo 3, “El Sistema de Defensa Nacional no podrá contemplar en su formulación doctrinaria, en la planificación y adiestramiento, en la previsión de las adquisiciones de equipos y/o medios, como así tampoco en las actividades relativas a la producción de inteligencia, hipótesis, supuestos y/o situaciones pertenecientes al ámbito de la seguridad interior, conforme la misma aparece delimitada en la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.”

Aquí se coloca una membrana impermeable entre la seguridad y la defensa, separando las aguas por los medios que se emplean y por criterios geográficos según donde ocurran (internas o externas), vedándose además explícitamente desde el 2008 a las Fuerzas Armadas la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, que se consideran pertenecientes al ámbito de la seguridad

interior. Quedó así anulada cualquier relación de las Fuerzas Armadas Argentinas con el Departamento de Defensa de los Estados Unidos relativos a la Cooperación en Seguridad que ellos propician.

Por su parte, en la distinción entre seguridad y defensa, Perú no parece tener demasiadas controversias respecto a los medios empleados ni a la jurisdicción donde ocurren los hechos. En el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) los estudiantes son “Oficiales de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y profesionales civiles” que estudian “Seguridad, Desarrollo y Defensa Nacional”¹¹ Perú también integra a sus Fuerzas Armadas en el desarrollo económico y social del país conforme al Artículo 171 de su Constitución Política.

Bolivia en su Libro Blanco de la Defensa Nacional expresa que una parte de la vida institucional de las Fuerzas Armadas “*Está dedicada al desarrollo nacional*”, lo que de suyo implica una articulación entre seguridad y defensa.

Ecuador pone restricciones por ley a la participación de las Fuerzas Armadas en seguridad interior. El Libro Blanco de la Defensa de Ecuador, en la parte Política de Defensa, menciona: ...” ***En la seguridad pública.*** *El mantenimiento de la seguridad y orden público es responsabilidad de la Policía Nacional; sin embargo, ante situaciones de grave conmoción interna y previa la expedición de un decreto de emergencia, las Fuerzas Armadas participarán en el restablecimiento de la seguridad interna, en forma excepcional, de acuerdo a sus planes y en concordancia con lo que el referido instrumento constitucional determine. El empleo de la Fuerza Pública se desarrolla sobre la base del respeto al ámbito de competencia y misiones de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, respectivamente. Por consiguiente, las Fuerzas Armadas se emplearán como fuerza militar y no como fuerza policial.*” Puede interpretarse que las fuerzas militares no dependerán de autoridades policiales, como que no usarán gases ni bastones sino que harán uso del poder letal de sus armas. Hasta alguno podría argüir que similar concepción existe en la Argentina, cuando la Ley de Seguridad Interior establece que las Fuerzas Armadas no deben prepararse ni equiparse para conflictos internos, porque deberían emplearse tal cual están preparadas y equipadas para su misión principal.

¹¹ Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN) del Perú. Sitio web: http://www.caen.edu.pe/que_es_el_caen.html

Brasil es mucho más pragmático. En la exposición a los Jefes de los Ejércitos del Hemisferio Occidental en la Conferencia de Ejércitos Americanos que tuvo lugar en Brasilia en Noviembre de 2007, el Ministro de Defensa del Brasil Nelson Jobim dijo:

“...los lineamientos políticos del gobierno, en acciones que todavía deben definirse, dependen de la realidad operacional de tales acciones. Y esa es la razón por qué yo estimo esencial que la Conferencia de Ejércitos haya mejorado la conexión; de otra manera, nosotros podríamos terminar en organizaciones que comiencen a operar de manera desconectada, o aún tomar decisiones o posicionarse en una forma que podría terminar creando un ambiente plagado de fricción entre las organizaciones. Brasil, debido a su proceso de transición política, las consecuencias del régimen anterior, fue testigo de una creciente distancia entre el proceso decisorio político y los asuntos de defensa. La Defensa fue inicialmente percibida como algo asociado a la represión política; la seguridad pública fue algo asociado a la represión política. Y esas identificaciones, de una forma u otra – nosotros no deseamos juzgar valores, pero sólo reconocer que tales identificaciones entre asuntos de defensa y seguridad, existe en realidad – terminaron distanciando al Ejército, la Marina y la Fuerza Aérea del diseño de las políticas nacionales. Luego, los asuntos militares fueron restringidos exclusivamente a la esfera militar. La nueva visión del Gobierno de Brasil – una decisión hecha por el Presidente Lula – es incluir los temas de defensa en la agenda nacional, en vez de mantenerlos exclusivamente como un tema militar. En otras palabras, integrar los asuntos de defensa y seguridad dentro de la perspectiva nacional de la corporación militar... El clásico ejemplo que nosotros tenemos aquí es la agenda nacional para el Amazonas, que comprende asuntos de medio ambiente, asuntos indígenas, pero no el asunto de defensa.”¹²

Claramente el Ministro Jobim capta sólidamente el enigma seguridad-defensa.¹³ Las Fuerzas Armadas de Brasil como componente armado del poder son usadas en sus capacidades a pleno, según lo aconsejen las circunstancias y conforme a las instrucciones del poder político. Para poner un ejemplo, el Tribunal Superior Electoral pidió la presencia militar en la favela de *El*

¹² Jobim.

¹³ Drach, Op Cit.

Alemao (la más violenta de Río de Janeiro) para garantizar el libre ejercicio del sufragio, porque el crimen organizado de bandas de narcotraficantes había amenazado de muerte a algunos candidatos. El despliegue incluyó 3500 efectivos, 20 tanques, 80 vehículos de transporte y 6 helicópteros. En tanto, 800 efectivos de la marina incursionaron en la favela de *Villa Cruzeiro*.¹⁴

También, nada más aclaratorio del concepto de agendas integradas de seguridad y defensa que lo que expresara Jobim en una entrevista radial el 6 de Febrero de 2009:¹⁵

.....

NATÁLIA FRUET: (Rádio Bandeirantes - Porto Alegre/RS) A nossa primeira pergunta, diz respeito as ações aqui do Comando Militar do Sul, com referência a área de fronteira. No ano passado a gente teve algumas ações para combate do contrabando, tráfico de drogas nas nossas fronteiras aqui no Rio Grande do Sul e também Paraná e Santa Catarina. Essas ações devem continuar em 2009, e quando elas devem acontecer?

MINISTRO: Algumas das funções, uma das funções principais, ou melhor, subsidiárias envolvidas pelo Exército é ter o Exército poder de polícia em zona de fronteira para crimes de transacionais, que exatamente e o tráfico de drogas. O general Denardi (Comando Militardo Sul) está programando isso, agora, eu, evidentemente que não posso dizer a você que dia vai ser feito isso, porque se disser o dia não vai acontecer nada. Ou seja, essas ações são ações que são feitas, são programadas e são realizadas de inopino (sic). Exatamente para pegar as pessoas, os contrabandistas, os traficantes não preparados para tanto. Se fixarmos uma data, evidentemente que a fixação da data esvazia a finalidade última da ação.

.....

LINO RAMOS: (Rádio Paiquerê - Londrina / PR)
Bom dia, ministro Nelson Jobim! A gente percebe, ministro, aqui no Paraná, por exemplo, onde enfrentamos problemas na fronteira, na chamada tríplice fronteira, que algumas

¹⁴ “Reforzaron en las favelas de Río la presencia militar”, artículo publicado en el diario La Nación, Buenos Aires, el Jueves 2 de octubre de 2008, página 6.

¹⁵ ENTREVISTA: Bom Dia Ministro, com o ministro da Defesa, Nelson Jobim; Programa apresentado em rede de rádios no dia 06 Fevereiro 2009; ASSUNTOS: Estratégia Nacional de Defesa, Aviação Civil, Haiti, Programa F-X2 e Reestruturação do Ministério da Defesa. (Nota - texto revisado por Defesa@Net)

questões relacionadas à criminalidade que existe nesse local também tem as suas raízes e as suas conseqüências nos grandes centros urbanos. A exemplo de Londrina, Curitiba, a cidade Foz do Iguaçu que enfrenta problemas seríssimos e em outros locais. Como o senhor avalia essa questão e de que forma o Ministério da Defesa pode ajudar a amenizar esta situação.

MINISTRO: *Veja, a questão do tráfico de drogas, que é a preocupação maior na região da tríplice fronteira, é algo da competência da Polícia Federal. **E queremos ter ações comuns porque o Exército Nacional tem funções de polícia, tem autoridade de polícia também na faixa de fronteira que pega toda aquela região que você está falando.** Nós temos um desejo de montarmos operações, como já fizemos, lembra-se que nós já tivemos duas grandes operações nessa região. Operações que eram regidas pelo Comando Militar do Sul e inclusive, teve algumas reações, de algumas autoridades paraguaias porque nós colocamos um grupo de pelotão junto à fronteira para fiscalizar a circulação, depois houve uma acusação por parte paraguaia que nós havíamos invadido. Houve um equívoco porque quando colocamos esses militares nesses locais, um dos jornais paraguaios atacou dizendo que nós havíamos invadido o território que era um equívoco enorme. Mas na verdade é o seguinte, nós temos que ter muita cautela política porque a influência política desses personagens são grandes também nos países vizinhos. Então, com isso nós precisamos ter muita habilidade de termos um grande entendimento que já temos com as autoridades paraguaias para ações conjuntas de fronteira e não só ações de barreira internas no Brasil mas sim ações que possam ser desenvolvidas no território brasileiro por forças brasileiras e no território paraguaio por forças paraguaias. Aliás, eu vou propor nas discussões que teremos no conselho de defesa sul-americano que já foi formado, que já foi afirmado e criado, em janeiro deste ano, num encontro de presidentes da UNASUL dos presidentes sul-americanos, cujo a reunião do conselho vai se realizar agora em março, no Chile, eu creio que em 09 ou 10 de março. Eu vou propor, exatamente, que os países vizinhos como Brasil e Paraguai, Brasil-Colômbia, Brasil-Bolívia, possam ter operações conjuntas cada um no seu território, exatamente, na coibição dessas ações ilícitas em fronteiras.*¹⁶

¹⁶ Se deja el texto en portugués por ser de fácil entendimiento y en su versión original.

Pero también Brasil tiene su propio concepto de defensa, tal como lo indica el inciso 1 del Artículo 2 del Decreto 6592 del 2 de Octubre de 2008, sobre Movilización Nacional, que define claramente agresión “aunque no signifique invasión al territorio nacional”, al decir:

§ 1º São parâmetros para a qualificação da expressão agressão estrangeira, dentre outros, ameaças ou atos lesivos à soberania nacional, à integridade territorial, ao povo brasileiro ou às instituições nacionais, ainda que não signifiquem invasão ao território nacional.

Esto puede significar el empleo de las Fuerzas Armadas fuera del territorio de Brasil, o buscar sólo validar el concepto de la participación de las Fuerzas Armadas en operaciones de seguridad interior. Recuérdese que la Resolución 3314/1974 de ONU, en el Artículo 3 de su Anexo, define el concepto de agresión, y todas tratan de acciones entre Estados, pero el inciso g expresa que también se considera agresión “*El envío por un Estado o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos*”. De allí que la lucha contra los grupos terroristas marxistas de la década del 70 con el apoyo de Cuba, puede calificarse de acto de agresión.

El Decreto 727/2006 que reglamenta la Ley de Defensa Argentina sostiene su concepto de defensa restringida a actores estatales en esta Resolución ONU 3314/1974, pero soslaya lo expresado en el Artículo 3 inciso g mencionado. Quizás en el espíritu del inciso 1 del Artículo 2 del Decreto 6592/2008 de Brasil se encuentre una eventual acción de grupos armados en la Amazonia encuadrados como agresión extranjera.

El profesor Louis Goodman, Decano de la Escuela de Servicio Internacional de la American University y Presidente de la mesa de asesoramiento del CID, respecto al debate seguridad-defensa, alerta sobre lo siguiente:

“Yo prefiero mantener la distinción entre seguridad y defensa porque refuerza la idea que existe un rol militar legítimo para las Fuerzas Armadas y hace más dificultoso para los

políticos el simplemente usar los militares en vez de a la policía y para otras funciones antes desarrollar instituciones saludables.”¹⁷

En general, los Estados no quieren que sus Fuerzas Armadas participen en nada de lo que se refiera a su ámbito interno, es decir que no se conviertan en instrumentos de la política interior de un gobierno. Otras, aceptan que en misiones secundarias, participen en ciertos roles como protección del medio ambiente, ayuda humanitaria, planes de desarrollo y gestión en catástrofes naturales. En realidad, la resistencia a la participación en el ámbito interno se concentra en el mantenimiento del orden interno, aunque es un aspecto en que todos los países aceptan que las Fuerzas Armadas eventualmente lo hagan, pero con las restricciones establecidas por la ley. Las leyes dictadas al efecto pueden ser más o menos restrictivas, según el Estado que se trate.

El principio es saludable. Si las Fuerzas Armadas de un estado participasen sin restricciones en el mantenimiento del orden interno a requerimiento de un gobierno electo, puede transformarse en la *guardia pretoriana* de ese gobierno de turno.¹⁸ Es esto lo que amenaza a las democracias, y no los militares por sí mismos. Antes bien, es la incursión de la política de oficio en lo militar. Las Fuerzas Armadas pertenecen al estado, y no a un gobierno de turno. Pero todos los Estados aceptan que bajo determinadas condiciones de gravedad institucional, las Fuerzas Armadas puedan participar en el ámbito interno.

Dicho en otras palabras: la responsabilidad principal del mantenimiento del orden interno lo tienen las Fuerzas de Seguridad. Accesoriamente, en casos de excepcionales y de extrema gravedad, y con las limitaciones que impone la ley, también pueden hacerlo las Fuerzas Armadas. Esto es universal, y los países latinoamericanos no inventaron nada.

En los países del Hemisferio Occidental, el primer país en adoptar esta medida fue Estado Unidos de Norteamérica en la *Posse Comitatus Act* del 16 de Junio de 1878, luego de la Guerra de Secesión. Se trata de una Ley Federal con la intención de limitar los poderes del gobierno

¹⁷ Goodman, Louis. “Social, Economic, and Political Issues of Concern to the Security of the Western Hemisphere.” Presentation by Dean, International Relations, American University, to IADC Class 47 of the Inter-American Defense College, Washington, DC, 1 April 2008.

¹⁸ Kellogg Davida, Kellogg Eiriz, “Posse Comitatus Act”, publicado en *Military Review*, Marzo-Abril 2004, página 13.

federal para usar las fuerzas militares para hacer cumplir la ley en el orden interno. El Acta prohíbe a los miembros uniformados de las Fuerzas Armadas federales y de las Guardias Nacionales de cada Estado para ejercer poderes de hacer cumplir la ley, poder de policía u oficiales de paz que mantengan la ley y el orden en propiedades que no sean federales, salvo que sean expresamente autorizados por la Constitución o el Congreso. La Guardia Costera está exceptuada de esta Acta.

3. Diferentes categorías de la seguridad.

a. La seguridad nacional.

Si hay una frase que genera controversias es la de *seguridad nacional*. Principalmente en Latinoamérica se la ha ideologizado dándole una connotación negativa. Esta postura la sostienen los que piensan que la influencia de los intereses de Estados Unidos hizo que se aplicase la que denominan *doctrina de seguridad nacional* en Latinoamérica, apoyando el combate contra el terrorismo de la década del 70, que intentaba tomar el poder por las armas. Es así que se ha acuñado una frase hecha, la *nefasta doctrina de seguridad nacional*, que dicen debe ser reemplazada por una *doctrina nacional y popular*. Es difícil encontrar una descripción de que en qué consistiría esta última doctrina, aunque se supone que se trata en una seguridad más centrada en las personas del Estado que en el Estado mismo, aunque el significado ideológico que se le da es la de *antiimperialista*, es decir ateniéndonos a la lexicografía de hoy, opuesta al liderazgo de Estados Unidos. Los partidarios de esta posición nada dijeron en su oportunidad respecto al imperialismo de la Unión Soviética.

Pero críticos menos radicalizados de la frase *seguridad nacional* expresan que *La concepción de seguridad de la doctrina de seguridad nacional, que fue la base conceptual de seguridad para la mayoría de estados de América Latina durante la duración de la llamada “Guerra Fría” y un poco más, tiene una visión estatocéntrica de la seguridad, en la cual la persona es un elemento que suma dentro de la estructura del estado, pero de ninguna manera es el sujeto del orden social y por lo tanto no se concibe como beneficiario principal de la seguridad; ésta se destina para el Estado.*¹⁹

¹⁹ Fundación Myrna Mack, Guatemala, obtenible en Internet www.myrnamack.org.gt

Cabe notar que el término *seguridad nacional* es aceptado y usado en Naciones Unidas, que en numerosos documentos hace mención a la *seguridad internacional*, y a la *seguridad nacional*.
20

La definición de la frase *seguridad nacional* es muy variada. Para entender el significado que se da a la frase *seguridad nacional*²¹, deberemos rastrear en su origen. Aunque esta frase no fue ampliamente usada hasta después de la II GM, los graduados de Yale debatieron el asunto “¿Depende la *seguridad nacional* de mejorar la economía?” aproximadamente en 1790. Las discusiones sobre las prioridades del interés nacional y la política exterior de América [N del R: EE.UU.] tenían un componente económico en los 1930s, y uno de los argumentos consensuados antes de 1941 para ir a la guerra con Alemania y Japón fue que, haciendo eso permitiría a EE.UU. mantener su acceso a los mercados externos y evitar que la industria se estrangulase”.²²

Alguien podría rastrear la etimología moderna de la frase hasta Agosto de 1945 durante una audiencia el Senado de EEUU. El Secretario de la Marina James Forrestal dijo: “La seguridad de nuestra nación puede solamente ser asegurada en un frente amplio y abarcador”, y agregó “Estoy usando aquí la palabra *seguridad* consistente y continuamente en lugar de *defensa*”, a lo que el Senador Edwin Johnson replicó: “Me gusta sus palabras “seguridad nacional”. Aparentemente Forrestal tenía en mente una construcción más amplia de la frase que la que sugirió su comentario, porque en la misma audiencia dijo: “*El asunto de la seguridad nacional no es meramente un asunto del Ejército y la Marina. Tenemos que tener en cuenta nuestro potencial*”

²⁰ Por ejemplo, el documento ONU A 40/553, Conceptos de Seguridad.

²¹ *Walter Lippmann* (1943): “Una nación tiene seguridad cuando no tiene que sacrificar sus intereses legítimos para evitar la guerra y es capaz si se los desafía, de mantenerlos recurriendo a la guerra”.

Consejo Nacional de Seguridad (1950s): “Preservar a EE.UU. como una nación libre con nuestras instituciones fundamentales y valores intactos”.

Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales (1968): “La habilidad de una nación para proteger sus valores internos de las amenazas externas”.

Amos Jordan y William Taylor (1981): “La seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más amplio que protección de un daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales económicos y políticos cuyas pérdidas pueden amenazar valores fundamentales y la vitalidad del estado”

Charles Mayer (1990): “La seguridad Nacional.(...) se define mejor como la capacidad de controlar esas condiciones externas e internas que la opinión pública de una comunidad dada cree necesario para disfrutar su propia determinación, autonomía, prosperidad y bienestar”.

Joseph J. Romm (1993): “Una amenaza a la seguridad nacional es lo que amenace significativamente (1) degradar la calidad de vida del pueblo, o (2) limitar el alcance de las opciones políticas disponibles al gobierno”, o “El objetivo de la seguridad nacional es sostener la propia libertad de dictados foráneos y mejorar el estándar de vida en un ambiente sostenible”.

²² Joseph J. Romm, “Definiendo a la Seguridad Nacional”, Council of Foreign Relations Press, New York, 1993, P.2.

*entero para la guerra, nuestras minas, industria, recursos humanos, investigación y todas las actividades que son propias de una vida civil normal...”*²³

Como vemos en el origen de la frase *seguridad nacional*, coinciden en que todos los medios nacionales concurren al esfuerzo de guerra, pero 1) la seguridad nacional ocurre en tiempo de paz y guerra, y la defensa sólo en guerra, y 2) la seguridad nacional y la defensa nacional son guiadas por la política.

Pero debe notarse que como esta sentencia fue dicha al finalizarla IIGM, genera cierta confusión con los conceptos de *defensa integral* y *seguridad multidimensional*.

El concepto de *defensa integral* tiene sus raíces en los conceptos de *guerra absoluta* y *guerra limitada* de Clausewitz. Por *guerra absoluta* Clausewitz entendía la subordinación de lo político a lo militar, lo que consideraba poco realista; por eso acuñó la frase *guerra limitada*, entendiendo como tal a la guerra limitada por la política.

Posteriormente surgió el concepto de *guerra total*, originada en la concepción del General Ludendorff en la IGM, que implicaba al esfuerzo de guerra. En esta concepción, cuando un país entraba en guerra, al esfuerzo militar debían concurrir todos los otros componentes del poder nacional.²⁴

Estas circunstancias dieron lugar al concepto de *defensa integral*, pero con varias deformaciones: 1) se consideran amenazas a la seguridad no sólo a las violentas originadas por otro actor estratégico, sino también a los desafíos de gobernabilidad, por ejemplo deuda externa, enfermedades, pandemias, etc. Algunos objetan que es una concepción paranoide porque se basa en que “nos ataca todo el mundo, objetos animados e inanimados”; esto ocurre porque se confunde los desafíos propios de un gobierno con las amenazas a la seguridad; 2) la defensa ya no es responsabilidad de las fuerzas armadas (puesto que se consideran también las amenazas no violentas), sino de toda la sociedad; y 3) Luego, se infiere que la responsabilidad de la defensa

²³ *Ibíd.*

²⁴ Christopher Bassford, *Clausewitz and his works*, disponible en <http://www.clausewitz.com/CWZHOME/CWZSUMM/CWORKHOL.htm>

de un Estado no es exclusiva de las Fuerzas Armadas. A partir de aquí se confunde seguridad con defensa, y se asimila el concepto de “seguridad nacional” al de “defensa nacional”, cuando en realidad la defensa es parte de la seguridad. Ya habrá inferido el lector que esto es un grave error conceptual, porque la *gripe aviar* pasa a ser un tema de defensa nacional. En esa línea de pensamiento, todo es defensa nacional.

Como si el enredo fuese menor, en la Conferencia de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA llevada a cabo en Bridgetown (Barbados) en el año 2002, se emitió una declaración que lleva el número AG/DEC. 27 (XXXII-O/02) y se denomina “Enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica”. Los conceptos allí expresados se reafirmaron con lo expresado en la Declaración de la Seguridad en las Américas, México, 2003, cuando decía: *Considerando que la Declaración de Bridgetown reconoce que las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el Hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales.* Quiere decir que se establece que la *seguridad es multidimensional*, porque las amenazas, riesgos y preocupaciones provienen ahora no solo de conflictos armados, sino que las nuevas amenazas revisten además otras características. Este concepto de *seguridad multidimensional* ha sido aceptado por todos los países de la OEA.

La escuela idealista latinoamericana quiere adjudicarse el logro del *enfoque multidimensional* de la seguridad hemisférica y no necesariamente ligado a lo militar, concepto alcanzado en la Declaración de los Ministros de RREE de Bridgetown del 4 de Junio del 2002, pero hay que saber que quien introdujo ese concepto en el mundo fue el presidente Dwight Eisenhower, en la década del 50, apoyado por quien fuera su Jefe de Estado Mayor Conjunto y luego renunciara, el Lt. Gen Maxwell Taylor. ²⁵ Como se mencionó más arriba, también fue puesta en acto por la OSCE en 1970.

²⁵ Tart, Randl, “Civil Military Relations and Gen Maxwell Taylor – Getting it right and Getting it wrong”, Distinguished Essay recognition 1997 at the Nacional Dsefense University, Publisher in Essays on Strategy, XV, Edited by Mary Sommervielle, Nacional defense University Press 1999, página 193

Entonces, se han hecho intercambiables los conceptos de *defensa integral* y *seguridad multidimensional*, lo que conduce a errores conceptuales en el empleo de los medios.

En Latinoamérica, no podía faltar el argumento ideológico. Algunos autores critican esta definición de *seguridad multidimensional*, porque dicen que trae como consecuencia la *securitización militarizante*, neologismo que quiere significar que se abre la puerta para que todo problema de seguridad cualquiera sea el lugar de donde provengan, se solucionen por la intervención de las Fuerzas Armadas. En ningún lugar dice que esto sea así, y el sentido común así lo indica. El estado usará todos los medios legales a su disposición para lograr la seguridad del estado, y no necesariamente todos los problemas de seguridad se solucionarán por medios violentos. Una buena política de seguridad del estado puede pasar por una correcta alineación exterior, o por un plan de desarrollo armónico basado en una economía sana, o por un cuidado del medio ambiente que ponga a la población en óptimas condiciones de desarrollo.

El asunto conceptual pasa por los medios asignados para combatir los problemas de gobernabilidad reales. Por eso ha surgido ahora la frase *amenazas irregulares*, para diferenciarlas de las amenazas tradicionales y de las nuevas amenazas que comprenderían las amenazas a la gobernabilidad, y las amenazas irregulares. . “*El concepto de amenazas irregulares abarca algunas de las nuevas amenazas, pero no todas ellas, ya que presupone como oponentes a actores estatales o no estatales que expresan una voluntad humana. Por esa razón, quedan fuera de la categoría aquellas nuevas amenazas provenientes de fuerzas de la naturaleza. Esta definición se inserta en la discusión planteada por Jean-François Coustillière, quien sugiere que las amenazas propiamente dichas son aquellas que dependen de la voluntad humana. Una concepción de este tipo deja fuera de la agenda de las amenazas irregulares temas como la posible pandemia de gripe aviar y los desastres naturales, que en cambio forman parte de la agenda de las nuevas amenazas.*”²⁶

b. La seguridad humana.

²⁶ Gabriel Aguilera Peralta, *Las amenazas irregulares en la agenda de seguridad de Centroamérica*, panel del Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International, Center for Scholars, *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Editado por José Raúl Perales, Agosto de 2008, p. 7.

Concluida la Guerra Fría, aparecen luego otras categorías de seguridad, pero centradas en las personas y no en los estados. En el año 1993 y por una iniciativa conjunta de Canadá y la ONU, se introdujo el concepto de *Seguridad humana*. Allí se coloca la protección de las personas como eje articulador de la seguridad nacional. Así, la *seguridad humana* significa una vida libre de amenazas profundas a los derechos de las personas.

c. La seguridad democrática.

Seguridad democrática es un concepto ligado a la seguridad pública, se refiere al orden interno y es entendida como el estado de circunstancias dentro de las cuales la población de un territorio nacional se encuentra libre de riesgos o daños provenientes del abuso del poder estatal, de la ruptura de la convivencia pacífica por parte de los grupos armados al margen de la ley, o de la acción de cualquier tipo de criminalidad.²⁷ La *seguridad democrática* centra su acción en el fortalecimiento del estado de derecho, y en la consolidación de la democracia. Pero no todos los Estados Americanos coinciden en esta definición: Guatemala y Colombia sostienen ser defensores de la seguridad democrática, pero tienen diferentes conceptos de ella. Guatemala pone énfasis en los abusos del poder estatal sobre los derechos de las personas, en tanto que Colombia lo hace en combatir a los grupos armados fuera de la ley.

El concepto de *seguridad humana* de la ONU, el de *seguridad democrática* de Centroamérica y el de *seguridad interior* de la Argentina guardan muchas similitudes. Colocan al ser humano como destinatario de la condición de seguridad y sujeto fundamental del orden social, diciendo que durante la Guerra Fría, era colocado en el Estado.

4. El documento ONU A/40/553/1985 Conceptos de Seguridad.

Durante la Guerra Fría, predominó en el mundo el concepto *estatocéntrico* de la seguridad se vio reflejado en el documento de ONU titulado “Conceptos de Seguridad ONU (A/40/553)”. Este documento es un Informe de 61 páginas al SG del Departamento de Asuntos de Desarme, uno de los Cuerpos de la Asamblea General, y fue aprobado por consenso de los miembros que

²⁷ Ponencia del señor Michael Frühling, Director de la Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en el Foro Seguridad, Derechos Humanos y Paz Unión Europea y Programa Andino para la Democracia y los Derechos Humanos. 26 Feb. 2003, párrafo 6.

lo redactaron, el 19 Julio 1986. Las observaciones y recomendaciones son del Grupo de Expertos que lo redactaron. Este estudio se hizo en cumplimiento a lo establecido en la Res AG 38/188 H del 20 Diciembre 1983, en su párrafo 3.

El documento define las observaciones realizadas diciendo que “son las bases de su seguridad sobre las cuales descansan los Estados y la comunidad internacional como un todo”. (Párrafo 11).

El párrafo 3 dice: “En principio, seguridad es una condición en la cual los Estados consideran que no hay *peligro de ataque militar, presión política o coerción económica*, de tal modo que sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso” y agrega más adelante “No obstante, la seguridad es un término relativo antes que absoluto”.

Al analizar los conceptos de seguridad, hay que ser muy cuidadosos puesto que muchos los esgrimen escudándose en documentos de Naciones Unidas, para convalidar sus ideologías realistas o idealistas. Se debe insistir que cada vez que se lee un documento de algunas organizaciones de las Naciones Unidas, no debe olvidarse el contexto internacional en la época en que fue elaborado. Además, las Resoluciones de ONU no son vinculantes respecto al Derecho Internacional.

En primer lugar, vamos a dejar sentado varios errores de interpretación muy difundidos. Muchos autores lo citan haciendo referencia a la cita de otros, sin haber leído el documento.

- Es un documento elaborado en plena Guerra Fría. No hay que perder de vista el contexto en el que fue elaborado.
- La definición de seguridad no es una definición oficial de OUN. No se encuentra en el Diccionario de Términos ONU existente en Nueva York. Es un párrafo del Informe al Secretario General de las Naciones Unidas, del Departamento de Asuntos de Desarme, uno de los Cuerpos de la Asamblea General.

- Este estudio se hizo en cumplimiento a lo establecido en la Res AG 38/188 H del 20 Dic. 1983, en su párrafo 3. Este párrafo llama a: “*Un estudio abarcador de conceptos de seguridad, en particular políticas de seguridad, las cuales enfaticen esfuerzos cooperativos y entendimiento mutuo entre Estados, en vista a desarrollar propuestas para políticas dirigidas a prevenir la carrera armamentista, creando confianza en la relación entre Estados, mejorando la posibilidad de alcanzar acuerdos sobre limitaciones en armamento y desarme y promoviendo la seguridad política y económica.*”.
- No fueron *largos años de estudio*, lo que se esgrime para dar peso a la definición. Este documento fue aprobado por consenso de los miembros que lo redactaron, el 19 Julio de 1986. Las observaciones y recomendaciones son de ese Grupo de Expertos. El documento tiene 61 páginas, y está publicado en 1986, pero las decisiones del Grupo de Expertos fueron adoptadas por consenso el 19 Julio 1985. El informe fue preparado entre Julio de 1984 y Julio de 1985, período durante el cual el Grupo sostuvo 4 sesiones: 23/27 Julio 1984; 7/18 Enero 1985, 8/19 Abril 1985 y 8/19 Julio 1985, en el Cuartel General ONU en Nueva York.
- No es un estudio de todos los países componentes de la Asamblea General, sino de 13 países. Decir que *todos los países del mundo consensuaron* no es cierto. Esto se expresa para mostrar consenso mayoritario de su definición, lo que no es cierto. El Grupo de Expertos pertenecía a los siguientes: Argelia, Venezuela, Suecia, China, República Democrática Alemana, Rumania, Uganda, URSS, Argentina, Yugoslavia, Malasia, India y Australia. El representante de Yugoslavia participó únicamente de las dos primeras reuniones, y el representante de Malasia faltó a la segunda sesión.
- Este documento es *estatócentrico*, y cuando se refiere al desarrollo lo hace respecto de los estados y no respecto de las personas.
- El documento A/40/553 define los diferentes *conceptos de seguridad* diciendo que “son las bases de su seguridad sobre las cuales descansan los Estados y la comunidad

internacional como un todo”. (Párrafo 11). El párrafo 3 dice: “En principio, seguridad es una condición en la cual los **Estados** consideran que no hay peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de tal modo que [los Estados] sean capaces de buscar libremente su propio desarrollo y progreso. Luego, la seguridad internacional es el resultado y la suma de la seguridad de cada y todos los Estados miembros de la comunidad internacional;...” y agrega más adelante “No obstante, la seguridad es un término relativo antes que absoluto”.

Además de lo subrayado, en el punto 3 del Prólogo del Secretario General, dice: “En su informe, el grupo reconoció que los diferentes conceptos de seguridad han evolucionado como respuesta a las necesidades de seguridad nacional y como resultado de...”

Nótese que se los denomina conceptos, pero al tratarse de adecuación de medios con fines podrían denominarse también *estrategias*. Los conceptos de seguridad entre Estados vigentes en esa época y que trata el documento son: el concepto de equilibrio de poder, el concepto de disuasión, el concepto de seguridad colectiva, el concepto de igual seguridad (trata únicamente de las armas estratégicas ofensivas) y posteriormente dio lugar al concepto de seguridad defensiva o no provocativa, el concepto de neutralidad (aplicable sólo en tiempo de guerra), el concepto de no-alineación con ninguno de los países centrales, el concepto de coexistencia pacífica, y el concepto de seguridad común (que dio origen después al concepto de seguridad cooperativa).

5. La seguridad defensiva.

La *seguridad defensiva*, *defensa no ofensiva*, *defensa no provocativa*, o *incapacidad estructural para atacar* es un concepto de seguridad que constituyó un intento de mejorar el concepto de *seguridad común*, y el de *igual seguridad*. No debe confundirse con una *actitud estratégica defensiva*, que todos los países dicen tener aunque en los hechos proyecten sus fuerzas en el exterior. El concepto de *defensa no provocativa* se instaló en 1990, cuando el Comité de Desarme de la AG emitió la Resolución AG 45/48 del 4 Dic. 1990, complementada por la Resolución AG 47/52 del 9 Dic. 1992. En ellas propugna el estudio de *la seguridad*

defensiva y sus políticas. Debe notarse que este concepto correspondía al Tratado de Reducción de Armas Nucleares Ofensivas entre la Unión Soviética y los Estados Unidos.

La denominación de *defensa no ofensiva* es definida como la posesión de poca o ninguna capacidad ofensiva, y una capacidad para defenderse; la denominación de *defensa defensiva* pone énfasis sólo en la capacidad defensiva de una fuerza; la definición de *incapacidad estructural para atacar* se focaliza en que la *no-ofensividad* es una función en la estructura de las fuerzas armadas; la definición de *defensa no provocativa* significa que la ausencia de una capacidad ofensiva evitaría provocaciones innecesarias a los adversarios;

Algunas corrientes ideológicas de la escuela idealista efectuaron una analogía errónea, y extrapolaron el modelo para los países con armas convencionales. La dificultad principal que se encuentra si se refiere a armas convencionales, es que es difícil asignar capacidades ofensivas o defensivas al material de guerra: todo depende para que se use. Si un Estado adopta el concepto de *seguridad defensiva* que no vaya acompañado por una reducción simultánea de armamentos convencionales en los posibles oponentes, el concepto de seguridad defensiva se transforma en desarme unilateral. Implica también asumir los costos y los riesgos que implican aceptar desde el inicio que toda guerra va a desarrollarse en el propio territorio.

Los que sostienen la conveniencia de adoptar la defensa no ofensiva, complementan el concepto con el de la *guerra de desgaste*, entendiendo como tal el llevar una guerra de guerrillas en el interior del propio territorio en caso de ser atacados. No se refieren a ella en el sentido de una guerra llevada a cabo en la profundidad del territorio enemigo, con tropas regulares.²⁸ La *guerra de desgaste* que se sugiere en este caso no es otra cosa que la *guerra de guerrillas* de Mao Tse Tung. Al analizar este tipo de acciones, debe tenerse en cuenta que se habla de tropas irregulares, no convencionales, a las que la cabe poco o nada de los Convenios de Ginebra y La Haya. También debe tenerse en cuenta que estas acciones no significan la prescindencia de fuerzas regulares convencionales, y que el mismo Mao en ese libro que la *guerra de guerrillas* no lleva a la decisión estratégica. El guerrillero que combate con las armas siempre queda

²⁸ Como fuera la “*War of Attrition*” llevada a cabo por los egipcios en el Sinaí durante el período 1967-1973.

dependiendo de la colaboración con alguna organización regular. Precisamente el colaborador de Fidel Castro en Cuba, Ernesto Che Guevara, enfatiza esto de forma muy especial.²⁹

Conclusiones

Esta disparidad de conceptos entre *seguridad* y *defensa* en un ámbito regional genera graves inconvenientes, porque es un obstáculo de magnitud para la cooperación regional. Aparecidas las amenazas transnacionales como el narcotráfico, el terrorismo, el tráfico de personas, el tráfico de armas, el delito cibernético y otras, es difícil adoptar políticas comunes con esta diferencia sustancial de criterios. Estas amenazas son de tal magnitud, que requieren de soluciones integradas, porque su origen y funcionamiento trascienden las fronteras. Por eso, estos problemas así presentados no pueden ser combatidos individualmente por los Estados. Estas soluciones integradas requieren indefectiblemente de simetría en fines y medios empleados para combatirlos. Específicamente es más importante en lo que se refiere a transferencia de información e inteligencia.

Puede verse que las interpretaciones son variadas, y conforme a las necesidades de cada Estado. Así es aceptado en la Declaración de Seguridad de las Américas (2003) y en la 7ma Conferencia de Ministros de Defensa en Managua (2006) cuando dicen: *Cada Estado tiene el derecho soberano de identificar sus propias prioridades nacionales de seguridad y definir las estrategias, planes y acciones para hacer frente a las amenazas a su seguridad, conforme a su ordenamiento jurídico, y con el pleno respeto del derecho internacional y las normas y principios de la Carta de la OEA y la Carta de las Naciones Unidas.*

Sin embargo, se debe ser consciente que esta disparidad de conceptos afecta eventuales pactos regionales de seguridad y defensa, y la necesaria interoperabilidad estratégica. En caso contrario, todo será una declamación de buenas intenciones y cada estado seguirá adoptando las posturas que convienen para su política interna.

²⁹ Ernesto Che Guevara, *On Guerrilla Warfare*; con una introducción del Mayor Harries-Clichy Peterson, (Frederick A. Praeger, New York) 1961, p. 9: *It is obvious that guerrilla warfare is a preliminary step, unable to win a war all by itself.*

Una muestra palpable de lo que se expresa es lo ocurrido en la VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, llevada a cabo en Banff, Canadá, en Septiembre del 2006: *“La visión imperante parece ser la de cumplir con la formalidad de asistir y debatir en este tipo de Conferencias y luego cada uno operar en el ámbito bilateral, subregional y regional como le convenga y llegado el caso actuando en contra de muchos de los principios “formales” acordados en el ámbito hemisférico.”... “Una lectura de las conclusiones de la Conferencia deja en claro que se optó por grandes generalidades que evitaran enmiendas o agudos debates. Asimismo, no se analizan temáticas candentes como la influencia China en la región, el rol de Rusia en países como Venezuela, las masivas compras de armas que llevan a cabo varios países sudamericanos, un balance del Plan Colombia, los eventuales impactos de la Iniciativa de Merida en México, la reactivación de la Cuarta Flota, etc.”*³⁰

Para horror de algunos ideólogos desmilitarizantes, Brasil envió a esta Conferencia un militar en actividad como Jefe de su delegación, el Teniente General de la Fuerza Aérea Saboya Burnier, Jefe de gabinete del Ministro Nelson Jobim.

En Latinoamérica, el problema es que los Estados difieren es acerca de cuáles componentes del poder del estado deben enfrentar las amenazas, riesgos y peligros a cada una de las dimensiones de la seguridad. Las diferencias son principalmente al rol que les compete a las Fuerzas Armadas del Estado. Falta decidir la adecuación entre fines y medios, es decir, faltan estrategias comunes. Si faltan estrategias comunes, no es posible la interoperabilidad estratégica, necesaria para cualquier integración.

Las Fuerzas Armadas existen porque los conflictos son inherentes a la vida de los pueblos y Naciones, porque la defensa es una responsabilidad de los estados, función que no se puede delegar ni privatizar; porque las Fuerzas Armadas son uno de los elementos que componen un estado-nación; porque la fuerza a disposición de un estado todavía significa poder en relación a otros estados, es decir capacidad para imponer la propia voluntad; y porque las Fuerzas Armadas sostienen la estructura del estado, dado que la experiencia muestra que cuando se fragmentan las

³⁰ Nueva Mayoría, *VIII Conferencia de Ministros de Defensa de América: la crisis de un mecanismo hemisférico*, artículo de Fabián Calle, obtenible en http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=886&Itemid=30

Fuerzas Armadas, se fractura el estado. En tal sentido, su finalidad principal es mantener la cohesión social del estado.³¹

Tiene que tenerse en cuenta que de confirmarse la nueva naturaleza del conflicto que los académicos estiman – las guerras de cuarta generación, 4GW por su acrónimo en inglés – los límites entre seguridad interna y externa van a diluirse. Las 4GW combinan el delito transnacional con la agresión estratégica. La aparición de esta nueva naturaleza del conflicto no elimina la ocurrencia de conflictos tradicionales porque debe esperarse que las generaciones de guerra continúen existiendo, por lo que debemos suponer que en última instancia, las funciones principales se van a seguir manteniendo: las fuerzas armadas dirigidas principalmente contra la agresión externa, y las fuerzas de seguridad dirigidas principalmente a los conflictos internos del Estado.

Para decidir la participación militar en la seguridad pública, se deben tener en cuenta ciertos aspectos: el pueblo quiere vivir con seguridad, y no le interesa quien se la dé, sino que se la proporcione de una vez; la policía es percibida – sea real o no - con altos grados de corrupción y maniatada con leyes que protegen más los derechos de los delincuentes que los derechos de los ciudadanos honestos; las Fuerzas Armadas son percibidas – real o no – como de cuidado y temibles para los delincuentes y con alto grado de incorruptibilidad. Pero los militares deben también tener en cuenta que su modo de pensar, su razonamiento militar, su marco jurídico y su entrenamiento no las hace especialmente aptas para la seguridad pública; su eficacia radica en el poder letal de las armas que debiera ser regulada por reglas de enfrentamiento particulares para la seguridad pública, cosa que el componente político muchísimas veces elude para no asumir responsabilidades; y que el ánimo de los pueblos es cambiante, y las Fuerzas Armadas no quieren después ser juzgados como criminales y violadores de los derechos humanos al punto de anular leyes y hacer sus efectos retroactivos una vez que pase la tormenta, aunque esto sea un dislate jurídico universal.

Como colofón, participo plenamente de lo que se expresa a continuación:

³¹ Freund Julien, La Finalidad Principal de las Fuerzas Armadas, Revista de Estudios Polemológicos 20-21.

“A este punto creo que es importante reforzar mis críticas hacia lo que veo como una exagerada y extensa subordinación intelectual a los exorcismos conceptuales que siguieron a la caída de las dictaduras militares a través de la región. La consolidación de las democracias en las Américas es motivo de amplia satisfacción, claro está. Pero la ansiedad por librarnos de las doctrinas de seguridad nacional y cualquier otro concepto o estructura asociada a esta doctrina—que es una ansiedad profundamente comprensible y justificable—también ha dado lugar a algunas exageraciones conceptuales. Por ejemplo, algunos países simplemente sustituyeron la expresión “seguridad nacional” por “defensa nacional” y suprimieron la “doctrina de seguridad nacional”. En ocasiones condenaron esta expresión a la execración eterna por lo que simbolizó durante los gobiernos militares y no dieron lugar para cualquier consideración racional posible.

En algunos casos se hicieron estos cambios sin tomar en consideración un punto esencial: aún cuando es cierto que algunos de estos conceptos sirvieron bien en las dictaduras militares, esto no los volvía necesariamente incompatibles con la democracia siempre y cuando fuesen establecidos suficientes controles y equilibrios. Un resultado de estos exorcismos se puede observar, por ejemplo, en el establecimiento de muros impermeables entre “seguridad” y “defensa”, no sólo como construcciones intelectuales (las cuales son ciertamente recomendables), pero también como estructuras operacionales. Otra consecuencia ha sido la proliferación de varios conceptos nuevos creados para calificar la seguridad a través de diferentes asociaciones, tales como “seguridad democrática”, “seguridad ciudadana”, “seguridad ambiental”, “seguridad multidimensional”, y todo lo que éstos conllevan. Estos nuevos conceptos ciertamente han contribuido a diluir las viejas nociones asociadas a la “seguridad nacional”, pero también ayudaron a diluir el concepto mismo de “seguridad” y los conceptos a los que se ha asociado. ¿Qué significa realmente “seguridad democrática”? ¿O, por otra parte, “seguridad ciudadana”?

Como lo veo, una cosa es entender las diferencias entre la seguridad y la defensa y articular intelectualmente estos conceptos dentro de cada realidad considerada. Otra es esforzarse para des-caracterizar el concepto porque fue empleado tiránicamente por las dictaduras militares en muchos países de la región. Es momento de deshacernos de esta práctica. Lo que esta proliferación de conceptos nos parece decir es que tanto académicos como practicantes

*parecemos estar privilegiando formas sobre sustancia. La aceptación política de estos nuevos conceptos y vocablos de seguridad ha pasado a ser más importante que ocuparse de los problemas que verdaderamente afectan la seguridad a niveles ciudadanos, sociales, o del estado mismo en un ambiente político democrático.”*³²

Por todas estas razones, es que la explicación de las diferencias entre seguridad y defensa en Latinoamérica se hace tan farragosa.

³² Luis Bitencourt, Comentarios al Panel Nro. 3, panel del Programa Latinoamericano, Woodrow Wilson International, Center for Scholars, *Reforma de las fuerzas armadas en América Latina y el impacto de las amenazas irregulares*, Editado por José Raúl Perales, Agosto de 2008, p. 144 y 145.