

SEGURIDAD Y DEFENSA EN AMÉRICA DEL SUR

Paco Moncayo Gallegos
Catedrático Universitario

Resumen

El fin de la Guerra Fría desvió la mirada de los estados a las amenazas globales propias de la modernidad, de allí que en Suramérica, la seguridad y la defensa han sido temas condicionados a la realidad de cada país, de acuerdo a los contenidos de sus constituciones.

Palabras clave: Fuerzas Armadas, seguridad, defensa, amenazas

Introducción

A la luz de los acontecimientos vividos por la humanidad en la Guerra Fría, y de los cambios dramáticos experimentados por el sistema internacional en la última década del siglo XX, algunos estudiosos sobre temas de seguridad pronosticaban el advenimiento de una época de integración, interdependencia, y relativa paz. Proliferaban las críticas a la seguridad nacional, acusada de haber sido una doctrina imperial europeo-norteamericana para, con la justificación de contener el avance de la amenaza comunista, mantener su férrea dominación sobre los países dependientes, utilizando para ese fin a las Fuerzas Armadas, en contubernio con oligarquías retardatarias.

Apenas transcurrida poco más de una década del siglo XXI, la nueva confrontación armada entre Israel y el pueblo palestino, la guerra civil en Siria y Ucrania, el terrorismo brutal del denominado Estado Islámico de Irak y Levante, las atrocidades de los radicales islamistas del África, el ataque sistemático del crimen organizado, los frecuentes desastres ambientales, la aparición de enfermedades como el ébola y la incapacidad de respuesta de las organizaciones internacionales a estos desafíos, obligan a acentuar el interés en el estudio de asuntos de seguridad y defensa, de modo de contar con las herramientas necesarias para hacer frente, en cada país y cooperativamente, a situaciones adversas de tanta magnitud.

Nuevos enfoques sobre seguridad y defensa

Una vez colapsada la Unión de Repúblicas socialistas Soviéticas, URSS, y puesto en evidencia el fracaso del denominado socialismo real, quedaron muchas cuentas por saldar en las relaciones internacionales y, especialmente, internas. En el caso de América Latina, la reacción venía de varias direcciones: contra Estados Unidos de América, cuyos gobiernos en mayor o menor medida habían utilizado sus recursos para derrocar regímenes de ideología marxista y, por extensión, a todo régimen progresista; en países que habían soportado una represión atroz por parte de dictaduras militares reaccionarias, en contra de los partidos de derechas, las instituciones militares y policiales; y, una situación similar, pero menos intensa, en países con menor grado de conflictividad.

Los primeros en reaccionar, para recomponer la situación, fueron los propios norteamericanos a través de varias organizaciones que desarrollaron, con gran cinismo, la teoría de la Seguridad Democrática: Según el Proyecto Democracia, "... La cultura hispana es, por definición, autócrata y dictatorial, debido a la influencia de la Iglesia y de las Fuerzas Armadas... para poder conquistar definitivamente a Iberoamérica, primero hay que quebrantar estas dos instituciones que

conforman la columna vertebral del Estado nacional en la región”. En abril de 1986, el Diálogo Interamericano recomendaba: “que se construya una red democrática con poder suficiente para oponerse a los comunistas y a los militares...” Para lograr este último objetivo, declaró que era urgente reducir la participación militar en “asuntos civiles”. El National Democratic Institute, por su parte, sostenía que “... La ideología militar conocida en Latinoamérica como doctrina de seguridad nacional, es el centro del problema...” .

Internacionalmente, el asunto tuvo otros abordajes como el de la seguridad humana, cuyo origen puede situarse en el Informe presentado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en 1994, en el que amplió el concepto de amenazas a los campos económico, alimenticio, de salud, ambiental, comunitario y político. Canadá ha definido la seguridad Humana como: “... una condición o estado caracterizado por la libertad ante amenazas dominantes sobre los derechos de las personas, sobre su tranquilidad e, incluso, sobre sus vidas” . En definitiva, mientras la seguridad nacional se destinaba a la protección de los estados, la seguridad humana debe velar por la protección de los individuos, sus derechos y libertades. Este enfoque ha recibido críticas desde algunos sectores que temen la “securitización” de casi todos los asuntos del desarrollo humano.

Otro enfoque, fue el de la seguridad multidimensional, desarrollado en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), en México, 2003: “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional” .

Esta definición también ha recibido críticas en el sentido de que fue tomada por compromiso, buscando satisfacer a todas las tendencias políticas y, en particular, resguardar las soberanías nacionales.

Desde la academia provienen otros enfoques, especialmente desde corrientes posmodernas de pensamiento. Simon Dalby estudia la relación entre seguridad e identidad que son formuladas, representadas y reprimidas en los discursos políticos de la seguridad, en determinados contextos. Le preocupa las consecuencias que pueda acarrear una visión binaria similar a la de la Guerra Fría, al calificar las amenazas como globales y concluir apresuradamente que las respuestas deban ser asumidas globalmente, en temas como una ambigua amenaza islámica, estados fallidos o cambio climático. El tránsito de un enfoque de seguridad nacional a otro de seguridad global, podría debilitar los contextos específicos de las inseguridades, y oculta las dimensiones causales de la violencia.

Utilizando la retórica de lo ‘global’, se sugiere que los problemas originados, en gran medida, por los países desarrollados, son de responsabilidad de toda la humanidad y que todos los Estados deben aportar a encontrar soluciones, poniendo en riesgo, aún, su propio desarrollo. Además, en muchos casos, los intentos del Estado por alcanzar su modernización generan más inseguridad para los grupos étnicos y pueblos indígenas que habitan las zonas de interés para la economía global. Por esa razón, para muchas culturas alrededor del mundo, la modernidad, en sus diversas presentaciones, constituye la verdadera amenaza a su seguridad.

Desde otra perspectiva, Timothy W. Luke asegura que, por alrededor de cinco décadas, en el marco de la Guerra Fría, las disciplinas sobre seguridad nacional han estado dedicadas a definir y aplicar los complejos códigos de la contención, en varios frentes de lucha: económico, social, militar, político y estratégico, en el marco de la retórica binaria reduccionista de comunismo -

capitalismo, Oriente - Occidente, democracia - totalitarismo, Estados Unidos - Unión Soviética. Empero los grandes cambios de fin de siglo han desbaratado los campos de referencia y las zonas de diferencia en los que se encontraban anclados los estudios sobre seguridad, en el marco de la estrategia de la contención. “Después de las revoluciones pacíficas o violentas de Europa Oriental, así como de la Perestroika, los campos congelados de combate de la Guerra Fría comienzan a derretirse, dando paso a una confusa situación” .

Para este autor, existe un traslado “del flujo del poder en el espacio al poder de flujos no espaciales”. Moverse de lugar a flujo y de espacios a corrientes, introduce elementos antijerárquicos, desorganizadores de la noción de soberanía tradicional, espacial, nacional e industrial. La apertura a un ilimitado acceso a los flujos, frente al control de los lugares, se ha convertido en un atributo seguramente tan importante como la soberanía, en las sociedades informacionales. Esta emergente y confusa realidad obliga a repensar los temas de la geopolítica y de la seguridad.

Daniel Deudey, desde una visión distinta, plantea que las instituciones de seguridad humana son mediaciones prácticas entre una permanente necesidad de seguridad de los seres humanos y oportunidades y restricciones del entorno material. Asume que los objetivos de seguridad orientan prácticas y estructuras porque los requerimientos de seguridad frente a la violencia física son prioritarios para los seres humanos. Las prácticas y estructura sociales buscan soluciones racionales e instrumentales a problemas fundamentales y recurrentes.

La ciencia y las tecnologías han modificado de manera profunda el contexto material, creando nuevos entornos de seguridad, eliminando unos problemas, agravando otros o generando nuevos. Cuando así ocurre, las instituciones que proveen seguridad deben ser reconstruidas, si se espera que sigan atendiendo este requerimiento de la sociedad.

Con estas premisas, propone una teoría de seguridad funcional-estructural fundamentada en el materialismo histórico, del que toma las categorías de base y superestructura como variables exógenas independientes. Para este caso, las fuerzas de protección y destrucción constituirían la infraestructura que determinaría la viabilidad de la superestructura. De ese modo, el modelo permite observar como diferentes prácticas y estructuras fallan o aciertan al logro de fines de la seguridad en determinados contextos. Cuando las fuerzas materiales cambian, los problemas cambian y por tanto, las prácticas que les son funcionales también cambian. Por esta razón, son necesarios ajustes funcionales a los cambios o rupturas disfuncionales. Como las limitaciones al ejercicio violento del poder se han erosionado por el avance de la ciencia y tecnología, un nuevo orden de seguridad viable se caracterizará por el incremento de restricciones sociales al empleo de la fuerza.

Seguridad y defensa en Suramérica

En el caso de Suramérica, el debate ha sido tan rico y profundo como en otras partes del mundo, pero condicionado, como no podía ser de otra forma, por las circunstancias concretas de cada país y por las visiones ideológicas de sus respectivos gobiernos. Un tema central de análisis ha sido revisar los conceptos de seguridad y defensa, a la vez que cuestionar las funciones de las Fuerzas Armadas en ambos campos.

En Argentina, con el advenimiento de la democracia, se sancionó la Ley de Defensa Nacional N° 23.554, el 23 de abril de 1988. En ella se estipula: “La clara separación entre Defensa Nacional y Seguridad Interior”. Como una secuela directa “... de los resultados, consecuencias e impactos de las dictaduras cívico militares, representando la manera como la dinámica política de la sociedad argentina los procesó” .

Para los argentinos; “El concepto de Seguridad, tiene dos matices claramente diferenciados: Seguridad Exterior y Seguridad Interior, y ambos están claramente relacionados con otros dos conceptos: el de Defensa (ligado a la Seguridad Exterior) y el de Orden Público ligado a la Seguridad Interior). ‘Seguridad y Defensa’ debe dividirse en “dos locuciones nítidamente diferenciadas: ‘Defensa y Seguridad Exterior’, de un lado, y, de otro, ‘Orden Público y Seguridad Interior’”.

“La defensa nacional es la integración y la acción coordinada de todas las fuerzas de la Nación para la solución de aquellos conflictos que requieran el empleo de las Fuerzas Armadas, en forma disuasiva o efectiva para enfrentar las agresiones de origen externo. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la soberanía e independencia de la Nación Argentina, su integridad territorial y capacidad de autodeterminación; proteger la vida y la libertad de sus habitantes”.

En Bolivia se diferencia también la seguridad interna de la defensa. En el primer caso, se trata de la conservación del orden público, que se encuentra a cargo de la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público, la Procuraduría General del Estado y la Policía; mientras que en el ámbito externo, las Fuerzas Armadas tienen la misión de defender y conservar la independencia, seguridad y estabilidad del Estado, su honor y la soberanía del país; asegurar el imperio de la Constitución, garantizar la estabilidad del gobierno legalmente constituido y participar en el desarrollo integral del país. El Presidente de la República y Capitán General de las fuerzas Armadas “dispondrá el empleo de las Fuerzas Militares para en lo interno mantener el orden público, cuando las instituciones legalmente constituidas para este fin resultares insuficientes...”.

En Brasil, el Art. 8 de la Constitución dispone: “Las Fuerzas Armadas constituidas por la Marina, el Ejército y la Aeronáutica... se destinan a la defensa de la patria, a la garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de estos, de la ley y el orden”. La Defensa Nacional tiene como mandatos principales: defender al país de agresión externa y garantizar el respeto a la Constitución; como misión secundaria, la defensa de las instituciones democráticas, la ley y el orden; y, como misión eventual, la cooperación con las fuerzas de seguridad. La seguridad, en líneas generales, se entiende como la condición en la que el Estado, la sociedad y los individuos no se sienten expuestos a riesgos o amenazas; mientras que la defensa es la acción efectiva para obtener o mantener el grado de seguridad deseado”. (PDN, 2005). La defensa nacional debe entenderse como un conjunto de acciones continuas y coordinadas, con la finalidad de asegurar los objetivos nacionales. Las políticas y estrategias de defensa requieren acciones planificadas para el largo plazo.

En el Estado chileno se define la seguridad nacional como: “una condición alcanzada por un país como consecuencia del desarrollo armónico de su poder nacional y de haber adoptado provisiones y acciones tendientes a atenuar o eliminar sus vulnerabilidades, de modo de asegurar el logro de los objetivos nacionales y resguardar los intereses nacionales en relación con riesgos, amenazas o interferencias importantes, tanto externas como internas, con pleno respeto a la normativa legal y reglamentaria”. Mientras que, la defensa nacional es: “... el conjunto de medios materiales, humanos y morales que una nación puede oponer a las amenazas de un adversario, en contra de sus objetivos nacionales, principalmente para asegurar su soberanía e integridad territorial. El propósito de la defensa nacional es alcanzar una condición de seguridad externa tal, que el país pueda lograr sus objetivos libre de interferencias exteriores. La defensa debe ser considerada como un bien público en un sentido integral ya que alcanza a todos los miembros de la comunidad nacional; una vez producido, nadie lo obtiene en desmedro de otros”.

El caso de Colombia es diferente, tanto por la situación de guerra interna que soporta por más de cincuenta años, como en su estructura, las Fuerzas Armadas se encuentran conformadas por las Fuerzas Militares y la Policía Nacional. “La seguridad del Estado, aval de la libre determinación y la libertad de acción, se concibe como una situación protegida que preserva el normal desarrollo de la actividad económica y social, dentro de un marco jurídico garante de la integridad territorial, la independencia y la soberanía. Se fundamenta en la actitud positiva de sus nacionales y de las instituciones, que bajo la dirección del Gobierno nacional, preparan la defensa nacional, como parte del patrimonio nacional”.

Es, en resumen: “Un estado permanente de responsabilidad institucional, donde se mantienen protegidos los intereses nacionales, de interferencias y perturbaciones substanciales, ante cualquier tipo de agresión interna o externa”; mientras que, la defensa nacional es: “El conjunto de medidas que un gobierno adopta permanentemente, frente a las amenazas que atentan contra los intereses nacionales, para mantener la integridad del patrimonio espiritual y material del Estado”.

Ecuador, luego de siete años de gobierno de Alianza País, comienza a recomponer el sistema de seguridad que fue descartado a partir de 2007. En este país se considera a la seguridad como un término polisémico, multidimensional, multinivel y relativo. “Es polisémico porque la seguridad tiene varias concepciones que no llegan a una definición única; esto tiene una relación directa con la segunda característica de la seguridad que es su multidimensionalidad, pues el concepto de seguridad puede aplicarse a varios ámbitos sean estos políticos, jurídicos, sociales, económicos, naturales, humanos. Además, la seguridad es multinivel, ya que puede aplicarse al ser humano como individuo, a las colectividades, a los estados, al planeta y al universo y por último es relativo al tiempo y espacio en el que se presenta”.

El concepto político de la Defensa se sustenta en tres pilares fundamentales: la defensa como un bien público, la defensa del ejercicio de las soberanías y la cultura de paz...” Como parte del sistema de seguridad integral deberá: “...contribuir en la consecución del bienestar de las ciudadanas y los ciudadanos y al desarrollo de la sociedad con sus medios y su contingente”.

La Constitución Política del Perú, promulgada en 1993, en el capítulo XII - De la Seguridad y De la Defensa Nacional - artículo 163, consigna: “El Estado garantiza la seguridad de la nación mediante el Sistema de Defensa Nacional. La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en el ámbito interno y externo. Toda persona natural o jurídica está obligada a participar en la Defensa Nacional de conformidad con la ley”.

En el ámbito interno, la seguridad es “la situación en la que el Estado - mediante acciones de Defensa Nacional interna - garantiza al Estado mismo y a la colectividad nacional la protección contra las amenazas y conflictos que puedan surgir dentro del territorio con o sin apoyo exterior y que pongan en riesgo su supervivencia, autonomía, integridad y el logro del bienestar”.

En cuanto a la seguridad externa es “... la situación en la que el Estado, mediante acciones de Defensa Nacional externa, garantiza la existencia, presencia y vigencia del Estado mismo, su independencia, soberanía, e integridad territorial y de su patrimonio, y protege a la colectividad nacional de las amenazas, riesgos y otros desafíos o presiones provenientes del exterior”.

La ley uruguaya no hace referencia al término seguridad. La Ley Marco de Defensa Nacional (Ley N° 18.650), señala: Artículo 1: “La defensa nacional comprende el conjunto de actividades civiles y militares dirigidas a preservar la soberanía y la independencia de nuestro país, a conservar la integridad del territorio y de sus recursos estratégicos, así como la paz de la República, en el marco de la Constitución y las leyes; contribuyendo a generar las condiciones para el bienestar social, presente y futuro de la población”. Artículo 2. “La Defensa Nacional

constituye un derecho y un deber del conjunto de la ciudadanía, en la forma y en los términos que se establecen en la Constitución de la República y en las leyes. Es un bien público, una función esencial, permanente, indelegable e integral del Estado. En su instrumentación confluyen coordinadamente las energías y los recursos del conjunto de la sociedad”. La Ley considera que la defensa tiene un carácter multidimensional y de respuesta multisectorial, por lo que no es un asunto privativo de las Fuerzas Armadas.

En Venezuela, las disposiciones sobre esta materia tienen rango constitucional. Seguridad es “... la condición, estado o situación que garantiza el goce y ejercicio de los derechos y garantías en los ámbitos económico, social, político, cultural, geográfico, ambiental y militar; de los principios y valores constitucionales por la población, las instituciones y cada una de las personas que conforman el Estado y la sociedad...”, (Art.2) “La seguridad de la Nación es competencia esencial y responsabilidad del Estado, fundamentada en el desarrollo integral de éste, y su defensa es responsabilidad de los venezolanos y venezolanas; también de las personas naturales y jurídicas, tanto de derecho público como de derecho privado, que se encuentren en el espacio geográfico nacional”.(Art.322)

“La Fuerza Armada Nacional constituye una institución esencialmente profesional, sin militancia política, organizada por el Estado para garantizar la independencia y soberanía de la Nación y asegurar la integridad del espacio geográfico, mediante la defensa militar, la cooperación en el mantenimiento del orden interno y la participación activa en el desarrollo nacional...(Art.328)

Conclusión

América del Sur podrá constituir una región segura y contribuir a la paz mundial si logra edificar un sistema de prevención y solución pacífica de conflictos, incrementar las medidas de confianza mutua, agudizar la integración de sus sociedades y economías, reforzar todos los factores culturales que la unen, enfrentar los problemas relativos a la seguridad en un marco de pluralidad ideológica y tolerancia de las diferencias y, presentarse monolítica ante el mundo, para defender sus intereses y los de la humanidad. Para lograrlo será importante aproximar los diferentes enfoques y abordajes sobre seguridad y defensa e ir creando paulatinamente una doctrina común sobre estas materias.

Referencias

- Agenda Política de la Defensa de Ecuador 2014 – 2017
 Brewda, J y otros, (1993). El complot, EIR, Washington
 Colegio de Defensa del Uruguay, (2013). “Conceptos sobre seguridad y defensa de los países iberoamericanos”.
 Dalby, S., (2002). En *Rethinking Geopolitics*, Ed. Routledge, Londres y Nueva York
 Deudey, D, (1998). “Geopolítica y Cambio”, en *New Thinking In International Relations Theory*, Ed. Por Michael W. Doyle y John Ikenberry, Westview Press, Washington
 Luke, T, (s/f). “The discipline of Security Studies and the Codes of Containment”, en *The Geopolitical Reader*