

Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades.

José Manuel Ugarte

Los conceptos de defensa y seguridad en América Latina: sus peculiaridades respecto de los vigentes en otras regiones, y las consecuencias políticas de tales peculiaridades.

1. Introducción.

Desde hace más de quince años, el análisis de los conceptos de defensa y seguridad vigentes en América Latina, de sus peculiaridades y sus consecuencias políticas ha constituido nuestra preocupación fundamental, iniciada cuando con motivo del trabajo de *staffer* parlamentario¹ especialmente en relación a las leyes argentinas de Defensa Nacional (N° 23.554 –1984 a 1988) y posteriormente de Seguridad Interior (N° 24.059 –1985 a 1992), y mis aportes a la ley de Reestructuración de las Fuerzas Armadas N° 24.498 (1996), comenzamos a realizar una comparación entre tales conceptos y los vigentes en otras partes del mundo.

Un fruto inicial de tales reflexiones, fue el libro *Seguridad Interior*². Este trabajo constituye su continuación y profundización.

A modo de comienzo, baste señalar que en los países latinoamericanos, los conceptos de *seguridad nacional* y *defensa nacional* poseyeron y en buena medida continúan poseyendo una amplitud muy significativa, aún para las presentes épocas, caracterizadas por una tendencia a la expansión del concepto de defensa. En Latinoamérica, al amparo del concepto de *seguridad nacional*, la defensa nacional y la seguridad interior tendieron y tienden a confundirse y a expandirse hasta incluir virtualmente la totalidad de la política de los respectivos países.

Por otra parte, la *defensa nacional* es definida sobre la base del concepto de *seguridad nacional*, como el conjunto de medidas tendientes a su logro. De ese modo, la *defensa nacional* participa de la amplitud de este último concepto.

¿Por qué en la mayoría de los países se distingue implícita y explícitamente entre la respuesta a la agresión armada externa y la preservación de la vigencia de la ley en el respectivo país –entre la defensa nacional y la seguridad interna- y en América Latina tal distinción se vuelve difusa? ¿Por qué en otras regiones, la defensa nacional supone organización, adiestramiento, equipamiento y despliegue de fuerzas armadas, preparación del país para la guerra y para la crisis, disuasión o coacción armada, y empleo disuasivo, o bien efectivo de las fuerzas armadas en las regiones en las cuales lo demande la defensa de los intereses nacionales, así como la acción diplomática vinculada con la guerra o su amenaza, mientras que en América Latina supone fundamentalmente seguridad interna, inteligencia interior, lucha contra el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones, la problemática ambiental e incluso la delincuencia organizada, mediante el uso de las fuerzas armadas? ¿Es así, efectivamente? ¿Fue así en el pasado? ¿Continúa siendo así en el presente? Si esto es así, ¿cuáles son las consecuencias?

¹ Mi desempeño como *staffer* parlamentario, asesorando al Congreso Argentino –Cámara de Diputados y, sucesivamente, Senado de la Nación- dio comienzo el 1 de Enero de 1984, y continúa al presente.

² José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.

Este trabajo pretende dar respuesta a algunos de los interrogantes planteados.

2. ¿Qué significa *seguridad*?

Es necesario admitir que definir *seguridad* no es cosa sencilla, particularmente en las últimas décadas.

Puede advertirse que en todo el mundo, pero especialmente en Latinoamérica, estos términos han experimentado una peculiar carencia de precisión.

¿Qué es la *seguridad*? Es una calidad, una condición, la condición de hallarse "seguro". "Seguro", según la Real Academia Española³ equivale a "*Calidad de seguro*". A su vez, *seguro* significa "*Libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*". En definitiva, *seguridad* es la calidad de hallarse *libre y exento de todo peligro, daño o riesgo*. Por otra parte, *riesgo* no es sino⁴ "*contingencia o proximidad de un daño*".

Resulta fundamental considerar en este concepto la noción de *amenaza*, entendida en su acepción del idioma inglés que a diferencia del español, -que limita su significado a *acción de amenazar, dicho o hecho con que se amenaza*; definiendo *amenazar* como *dar a entender con gestos o palabras que se quiere hacer un mal a otro, o dar indicio de estar inminente una cosa mala o desagradable; anunciarla o presagiarla*⁵ - incluye la acepción de *amenaza* útil para el análisis estratégico: *indicio de probable mal, violencia o daño futuro; algo que da indicio de ocasionar mal o daño; advertencia*.⁶ Más claramente aún, *Algo o alguien que puede dañar a una particular persona o cosa; algo percibido por el gobierno como una posible amenaza para la seguridad nacional*.⁷

Es este concepto de *amenaza*⁸ - el que a nuestro juicio resulta útil para el análisis relativo a la búsqueda de la *seguridad* a través de las medidas que tiendan a lograrla; cuando buscamos la *seguridad*, más que el *peligro, daño o riesgo*, consideramos sus *indicios*, es decir, *las amenazas*; tanto el ente que puede causar daño, como los *indicios* de los efectos que puede producir, y la percepción que tenemos de tales indicios.

Lo que resulta obvio, es que las nociones de *riesgo, daño o peligro*, y de *amenaza* - integran, inescindiblemente, la noción de *seguridad*.

³ Diccionario de la Lengua Española, vigésimaprimer edición, Madrid, 1992, tomo 2, pág. 1867.

⁴ Diccionario...tomo 2, pág. 1799.

⁵ Diccionario...tomo 1, pág. 126.

⁶ Traducción del *Webster's Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language*, Grammercy Books, New York/Avenel, 1994, pág. 1478. De las expresiones originales *An indication of probable evil, violence, or harm to come; something that gives indication of causing evil or harm; warning*.

⁷ *London Collins Compiled English Language Dictionary*, Harper Collins Publisher, Edición 1993, Página 1523.

⁸ Aunque cabe admitir que esta acepción de la voz *amenaza* está plenamente incorporada al uso común, particularmente en los ámbitos vinculados a la seguridad y a la defensa.

También para evaluar nuestra *seguridad* debemos recurrir al precitado concepto de *amenaza*; concretamente, *a los indicios de daño, peligro o riesgo y, podríamos agregar, a nuestra percepción de tales indicios.*

Parece evidente, asimismo, que no existe la *seguridad absoluta*. Por ello, debemos referirnos a determinado *grado de seguridad*; dicho grado será mayor o menor, según las circunstancias.

Para evaluar el *grado de seguridad*, será inexcusable en primer lugar considerar *las características de la amenaza* que debemos afrontar. También tendrán importancia *los bienes o valores* que deseamos o debemos asegurar o proteger contra el *daño, peligro o riesgo* ínsitos en la amenaza; la mayor o menor importancia que tales bienes o valores revisten para el posible agresor, ya sea para tomarlos para sí, o bien para despojarnos de ellos, y, como es obvio, *las medidas que adoptemos, o los medios de que dispongamos*, para repeler la agresión, para evitar que el *daño* se concrete.

En nuestra vida cotidiana, el término *seguridad* tiene, indudablemente, muchas aplicaciones.

Así, nos referiremos a la búsqueda de la *seguridad social*, si hallarnos protegidos, individualmente o como sociedad, contra las denominadas *contingencias sociales*, tales como la invalidez, la vejez, o, para nuestros deudos, la muerte de quien les proveía el sustento, o coadyuvaba a hacerlo. Hablaremos de *seguridad económica*, si deseamos, del mismo modo, precavernos contra la pobreza, el hambre, la carencia, en definitiva, de recursos económicos. Nos referiremos a nuestra *seguridad personal*, o a la seguridad de nuestros bienes, si deseamos prevenir ataques contra nuestro cuerpo o nuestros bienes. Mencionaremos *seguridad jurídica*, si aludimos a la certeza en la aplicación del derecho.

La definición de *seguridad pública* comprende la noción de orden público (protección del libre ejercicio de los derechos y libertades) y la de *seguridad ciudadana* (protección de las personas frente a acciones violentas o agresiones, situaciones de peligro o calamidades públicas).

Aunque ciertamente podrá encontrarse siempre algún punto común, no existen métodos comunes para obtener la ansiada *seguridad*, ante tan diversos tipos de *amenazas*. Las diversidades entre los bienes que deseamos proteger, el grado en que pretendemos hacerlo, y las amenazas que pesan sobre ellos, imponen la búsqueda de soluciones diversas.

3. ¿Qué significan *Seguridad Nacional y Defensa*?

Si nos referimos a la "*Seguridad Nacional*", es decir, a la seguridad del Estado-Nación ante las amenazas que pueden pesar sobre el mismo, ingresamos en uno de los aspectos que más profundo debate han suscitado.

En una primera aproximación a la *Seguridad Nacional*, encontraríamos que a través de la misma se procuran conjurar las amenazas que puedan pesar sobre *los valores esenciales que hacen a la existencia e identidad del Estado: independencia, soberanía, e*

integridad territorial de un Estado. La amenaza estará constituida por la actividad de un Estado o de Estados que desean apoderarse del primer Estado, o de parte de su territorio, o, cuando menos, de imponerle dependencia y sumisión.

Debemos señalar que los *valores esenciales* antes referidos, son, indiscutiblemente, valores mínimos que hacen a la propia existencia del Estado-Nación como tal.

Ello no implica, ciertamente, que determinados Estados no puedan estar determinados a proteger *otros valores*. Así, Estados Unidos de América anunció a través de su presidente James Carter, tras la ocupación soviética de Afganistán, su disposición a defender la seguridad de los Estados del Golfo Pérsico y el acceso de los países occidentales a las fuentes de energía hidrocarburíferas por todos los medios, incluida la fuerza militar.⁹

La cuestión relativa a los *medios* de que habrá de valerse el Estado agresor, nos introduce en un primer aspecto del debate anunciado.

Tradicionalmente se ha entendido que la amenaza fundamental que pone en riesgo la *Seguridad Nacional* es el ataque físico armado por parte de otro Estado o Estados al territorio, población y bienes del Estado propio, a través del empleo del *poder militar* en sus diversas formas.

Aunque sin lugar a dudas la amenaza de ataque a través del empleo de los medios referidos está comprendida dentro de todo concepto conocido de *Seguridad Nacional* y en todo momento ha sido considerada como el riesgo más grave que debe conjurar la misma, ha sido puesto en tela de juicio si es la única o si, por el contrario, dicha seguridad no puede ser amenazada por otros Estados a través del empleo de otros medios, tales como la *amenaza de la aplicación de sanciones económicas, o de determinadas políticas económicas dirigidas a afectar gravemente los intereses económicos del Estado afectado*.

Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr. y Lawrence Korb¹⁰ señalaban sobre este tema –en un concepto que puede resumir el concepto imperante en Estados Unidos de América, Gran Bretaña, y otras naciones de la OTAN- que "*...Seguridad Nacional, un término que ha pasado a ser ampliamente usado sólo después de la Segunda Guerra Mundial, significa muy diferentes cosas para diferente gente. Claramente, significa protección del pueblo y territorio de la nación contra asalto físico, y, en ese estrecho sentido, es aproximadamente equivalente al tradicionalmente usado término **defensa**. Seguridad nacional, sin embargo, tiene un significado más extenso que la protección contra daño físico; también implica protección, a través de una variedad de medios, de intereses vitales políticos y económicos, cuya pérdida amenaza valores fundamentales y la vitalidad del Estado.*"

⁹ La *doctrina Carter*, cf. Zbigniew Brzezinski, *El juego estratégico*, (orig. *Game plan*), Planeta, Buenos Aires, 1988.

¹⁰ Amos A. Jordan, William J. Taylor, Jr. y Lawrence Korb, *American National Security, Policy and Process*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, Baltimore, Third Edition, 1994., Pags. 3 y ss.

Los autores estadounidenses destacaban que una década después que el canciller germano-occidental Helmut Schmidt acuñara su expresión relativa a la "*dimensión económica*" de la seguridad nacional, ésta y la política exterior eran percibidas como ámbitos que se superponen en muchos aspectos; cuando, una generación antes, eran considerados tangenciales; siendo la última relativa fundamentalmente a relaciones de política internacional, económicas, científicas y culturales, y la otra concentrada primariamente en política militar y en las políticas estatales de fuerzas de defensa y presupuesto, superponiéndose en materias de política de alianzas y diplomacia coercitiva.

También señalaban que también existen importantes aspectos propios de la política interna del Estado en relación a la *seguridad nacional*, como los presupuestos de defensa y las políticas de personal, y, fundamentalmente, el apoyo interno político y psicológico a las políticas de seguridad nacional; sin que ello implicara convalidar tendencias como las seguidas por el presidente estadounidense Richard Nixon, en el sentido de percibir al disenso interno como una amenaza a la seguridad nacional.

En tal sentido, cabe recordar de la legislación estadounidense la *Posse Comitatus Act*, que veda el empleo de las Fuerzas Armadas en actividades policiales, como la investigación de delitos y arresto de delincuentes.

Sin embargo, un criterio más amplio puede advertirse en el *Diccionario de Términos Militares y Asociados del Departamento de Defensa de los Estados Unidos (Publicación Conjunta 1-02 del 2 de abril de 2001)*, que define a la *Seguridad Nacional*, como *Término colectivo que abarca tanto la defensa nacional como las relaciones internacionales de los Estados Unidos. Específicamente, la condición provista por: a) una ventaja militar o de defensa sobre cualquier nación extranjera o grupo de naciones; b) una favorable posición en materia de relaciones internacionales; o c) una postura de defensa capaz de resistir exitosamente una acción hostil o destructiva desde el interior o el exterior, abierta o encubierta.*

Si bien la primera parte de la definición, que constituye el *concepto general* del término, lo considera exclusivamente como comprensivo de la *defensa nacional y las relaciones internacionales*, la última acepción también lo usa desde el punto de vista de la capacidad de resistir una agresión desde el interior. De todos modos, teniendo en cuenta que el primer párrafo se refiere exclusivamente a *la defensa nacional y las relaciones internacionales*, cabría interpretar la última acepción (c) en el sentido que la acción *hostil o destructiva* estaría inspirada o apoyada desde el exterior.

En pleno desarrollo del conflicto Este-Oeste, por mandato de la Organización de las Naciones Unidas, se constituyó e inició sus funciones en Viena una Comisión Independiente de Expertos sobre Desarme y Seguridad en Viena, presidida por el ex Primer Ministro sueco Olof Palme.¹¹

¹¹ Fue integrada también por Giorgi Arbatov, miembro del Comité Central del Partido Comunista de la U.R.S.S.; Egon Bahr, miembro del Parlamento de la República Federal de Alemania; Gro Harlem Brundtland, miembro del Parlamento de Noruega; Josef Cyrankiewicz, ex Primer Ministro de Polonia; Jean-Marie Daillet, miembro del Parlamento de Francia (que suspendió su participación en enero de 1982); Robert A.D. Ford,

En su informe se señala, bajo el título *¿Qué es la seguridad nacional?* que *Tradicionalmente se acepta que el concepto de seguridad nacional se refiere a la seguridad material y a la psicológica, que pueden estar sujetas a amenazas de origen tanto interno como externo. Evidentemente, una nación segura es una nación libre del ataque y la ocupación militar y de la amenaza de ataque y ocupación militar, que protege la salud y la seguridad de sus ciudadanos, y que, en general, promueve su bienestar económico. La seguridad tiene también otras dimensiones menos tangibles. Los ciudadanos de todas las naciones desean poder permanecer fieles a los principios e ideales sobre cuya base se fundó su país, con libertad para programar su futuro a su libre albedrío. La seguridad nacional tiene también una dimensión internacional. Significa que el sistema internacional debe ser capaz de permitir un cambio pacífico y ordenado, abierto al intercambio de ideas, el comercio, los viajes y las experiencias interculturales.*

Se señaló la insuficiencia de los medios militares particulares de un Estado para proporcionar seguridad en virtud de la amenaza nuclear.¹²

Nos encontramos aquí con un concepto sustancialmente más amplio que el precedentemente examinado. Aquí, se incluyen dentro del concepto de *seguridad nacional* la protección de la salud y seguridad individual de los ciudadanos, e incluso la preservación de *los principios e ideales sobre los cuales se fundó el país* respectivo. También se alude a que las fuerzas militares mantenidas por los Estados deben ser adecuadas *a los peligros tanto internos como externos* que amenazan su seguridad. No obstante, el informe hace exclusiva referencia a los peligros que amenazan a los Estados resultantes de la actividad de otros Estados o coaliciones.

Reviste también interés para nuestro análisis, el concepto de *seguridad* elaborado en el seno de la Comisión constituida por un grupo de expertos gubernamentales designados por quien a la sazón se desempeñaba como Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar¹³.

La tesis fundamental del documento –que aparece como muy adecuada a las condiciones de la sociedad internacional actual– es la relativa a la *interdependencia* actualmente existente en materia de seguridad; básicamente, que ningún Estado puede

diplomático canadiense; Alfonso García Robles, diplomático mexicano; Haruki Mori, ex Viceministro de Relaciones Exteriores de Japón; C.B. Muthama, diplomático hindú; Olusegun Obasanjo, ex Jefe de Estado de Nigeria; David Owen, miembro del parlamento británico; Shridath Ramphal, ex Ministro de Relaciones Exteriores de Guyana; Salim Salim, Ministro de Relaciones Exteriores de Tanzania; Soedjatmoko, Rector de la Universidad de Naciones Unidas en Tokio; Joop den Uyl, miembro del Parlamento neerlandés; y Cyrus Vance, ex Secretario de Estado de Estados Unidos de América.

¹² Subrayado en el original. Cabe señalar que casi veinte años más tarde, esta afirmación continúa siendo esencialmente exacta, aunque parece que no por mucho tiempo.

¹³ Sr. Mohamed Achache, de Argelia; Luis Cabana, Venezuela; Anders Ferm, Suecia; Jin Guihua, China y Peter Klein, República Democrática de Alemania. Podría observarse a esta composición, que se trató de un grupo de expertos en el que, con la excepción de Suecia –país de tradición neutralista– no tuvo integrantes pertenecientes a los Estados industrializados occidentales, aspecto que se refleja en las conclusiones de la Comisión.

pretender aisladamente el logro de la seguridad, y que, por el contrario, deben cooperar activamente para lograrla.

Se pasó revista a los *conceptos de seguridad*, definidos como *las diferentes bases en que confían para su seguridad, los Estados y la comunidad internacional en general*.

Con relación a la *seguridad común*, se afirmó que *como concepto, se basa en dos preferencias: por los medios internacionales más bien que por los nacionales, de lograr la seguridad, y por los medios pacíficos más bien que los medios que se basan en el uso o de la amenaza de la fuerza...se basa en el supuesto de que, en una era de interdependencia, ninguna nación puede lograr por sí misma la seguridad*.

Importantes reflexiones fueron vertidas en materia de *relación entre seguridad nacional e internacional*, destacándose su creciente interrelación y el carácter inconducente de una actitud individual que condujera proteger de modo irrestricto los intereses de la propia seguridad nacional a expensas de los demás.

Puede concluirse que el trabajo enfatiza la *interdependencia* y la *multidimensionalidad* –política, económica, militar- de la seguridad, así como la íntima vinculación entre la *seguridad nacional* y la *seguridad internacional*.

Las conclusiones resumen adecuadamente las ideas volcadas y brindan el concepto de *seguridad* emergente del trabajo: *En principio, la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios. Así, la seguridad internacional es el resultado y la suma de la seguridad de todos y cada uno de los Estados miembros de la comunidad internacional; en consecuencia, no se puede lograr la seguridad internacional sin la plena cooperación internacional. No obstante, la seguridad es un concepto más bien relativo que absoluto. Deben considerarse la seguridad nacional e internacional como cuestiones de grado...*

Los diferentes conceptos de seguridad tienen como objetivo común la protección de la seguridad nacional. Se han desarrollado como respuesta a la necesidad de seguridad nacional y como resultado de la evolución de circunstancias políticas, militares, económicas y de otra índole. Los conceptos de seguridad comprenden diferentes elementos, como la capacidad militar, el poderío económico, el desarrollo social, el progreso tecnológico y científico, así como la cooperación económica mediante el uso de la diplomacia bilateral y multilateral, lo que también implica a las organizaciones internacionales...

En definitiva, se trata de un concepto de seguridad relativo a los Estados – involucrando también a las *organizaciones internacionales*- cuyas bases son la *multidimensionalidad* de la seguridad –considerando sus aspectos *político, económico y militar*; la *interdependencia* existente en materia de seguridad; la fuerte relación entre la *seguridad nacional* y la *seguridad internacional* y el carácter *indivisible* de la seguridad internacional, derivándose de ello la necesidad de la cooperación para su logro. El

concepto, no obstante, no se refiere a la *seguridad interna* de los Estados, sino en cuanto influye en la seguridad internacional.

En el seno de dicha Organización se elaboró posteriormente un concepto de seguridad más concreto y estricto, relativo a uno de los aspectos de la seguridad: *la seguridad de carácter defensivo*, mucho concreto y estricto en lo relativo a su significado.

En la Resolución N° 45/58, del 4 de Diciembre de 1990, la Asamblea General de la Organización pidió al Secretario General que, con la asistencia de expertos gubernamentales calificados y teniendo en cuenta las opiniones de los Estados miembros y otras informaciones pertinentes, emprendiese un estudio de los *conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos*.

Puede advertirse aquí que la Organización aludida, dentro del relativamente amplio concepto de *Seguridad Nacional* que elaborara originariamente, desarrolló un concepto de *seguridad con fines defensivos*, dedicado a las formas de empleo del poder militar para asegurar la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados.

En el documento respectivo se destacó la superación de la *guerra fría*, caracterizada por tenderse en ella a *definir la seguridad principalmente en términos militares*, por la *cooperación*, época y modalidad signada por el diálogo, la solución de conflictos internacionales a través del diálogo multilateral y la contribución de organizaciones y foros regionales, importantes avances en materia de control de armas y desarme, el desarrollo de las *medidas de construcción de confianza* y la búsqueda de transparencia en materia de poder militar, especialmente en lo relativo a armamentos.

Se señaló, no obstante, que pese a la vigencia de las tendencias señaladas, muchos Estados seguían haciendo frente a *amenazas tradicionales* a su seguridad, tales como las *armas de destrucción masiva* aún subsistentes, la subsistencia de conflictos territoriales entre Estados, el *comportamiento agresivo*, factores exacerbados *con la adquisición de poderío militar muy por exceso de las necesidades legítimas de seguridad de los países interesados*, circunstancia ésta que *contribuye a la desconfianza mutua y, por consiguiente, reduce la seguridad para todos*.

Esta última observación constituye la esencia del concepto: la *seguridad es interdependiente*, y las medidas militares que un Estado adopte para preservar su propia seguridad afectan la seguridad de los restantes Estados, tanto objetivamente, como por las percepciones que genera en los restantes Estados.

Se examinaron en dicho estudio los conceptos surgidos en la década de 1980 tendientes a la conformación de sistemas de defensa de carácter no ofensivo –*defensa de carácter no ofensivo, defensa no desafiante, defensa defensiva, predominio de la defensa, incapacidad estructural para atacar, suficiencia razonable*–.

Entre las definiciones citadas de dicho tipo de defensa, podemos destacar la siguiente: *Una postura militar en que el concepto estratégico y operacional, el despliegue, la organización, los armamentos, las comunicaciones y el mando, la logística y el*

adiestramiento de las fuerzas armadas permiten inequívocamente en su totalidad una defensa convencional adecuada, pero son inequívocamente incapaces de un ataque transfronterizo, ya se trate de una invasión o de un ataque destructivo contra el territorio del adversario.

No obstante, el concepto de *seguridad con fines defensivos* propuesto tiene alcances mayores que el de *defensa no ofensiva*: se basa, conforme a sus expositores, *en el reconocimiento de que su logro depende de crear las condiciones políticas y militares necesarias para eliminar las amenazas a la paz y la seguridad internacionales mediante la transformación de las relaciones entre los Estados de manera que cada Estado pueda sentirse seguro en lo que respecta a amenazas militares externas.*

Un aspecto fundamental en dicho análisis es el concepto de *seguridad común*, reconocimiento de que *la seguridad es indivisible* y que en definitiva, en determinado grupo o región la seguridad de cada Estado está íntimamente vinculada a la de otros.

Cabe advertir, en definitiva, que el concepto de *seguridad con fines defensivos* tiene por finalidad la *protección de los Estados –cabe suponer, de su soberanía, independencia, integridad territorial, y de la vida y bienes de los habitantes-* contra *amenazas militares externas*. Los medios a ser empleados para ello no son, únicamente, las fuerzas armadas, las que para cumplir más eficazmente con su misión de defensa deben ser configuradas de modo que, pudiendo defender eficazmente al Estado ante un ataque armado externo, no representen una amenaza para otros Estados que obligue a la adopción por parte de éstos de medidas y actitudes preventivas. También la *diplomacia y las relaciones internacionales* tienen una misión importante que cumplir, a través de la moderación en la expresión de las políticas nacionales, la búsqueda de solución pacífica de los conflictos, y la adopción de medidas de fomento de la confianza –tanto políticas como militares.

La noción de *seguridad defensiva* constituye, como recuerda Jasjith Singh¹⁴ (24), una derivación “...de la doctrina militar de la ‘defensa no ofensiva’, que fue formalmente adoptada en Berlín por la Organización del Tratado de Varsovia por primera vez en Mayo de 1987...”

Respecto de esta noción, señala el autor precedentemente citado que “*La ascensión del concepto del ‘Estado nación’ en el orden Westfaliano reorientó el paradigma de la seguridad nacional. La sensibilidad al concepto de soberanía nacional en sí, canalizó al paradigma de la seguridad hacia una búsqueda de final abierto de la seguridad nacional que inevitablemente contenía la simiente del concepto de que la seguridad podría ser alcanzada al costo de la seguridad de otro país soberano y también comunicaba cierta agresividad a la búsqueda de la seguridad nacional...*”

También cabe destacar lo expresado por el citado autor en el sentido que el aludido concepto reposa también en la desaparición por obra de las armas de destrucción masiva, de

¹⁴ Jasjith Sing, *Defensive Security - The Conceptual Challenges*, Disarmament, United Nations, vol. XV, 4, 1992.

la consideración de la guerra como instrumento de la política. Creció, pues, el deseo de *cooperar* para la seguridad; para evitar la guerra.

El concepto de *seguridad defensiva* tiene bases claramente políticas; supone la decisión de los Estados de trabajar conjuntamente por la seguridad de todos. Pero también tiene su aspecto puramente militar, que tiene dos aspectos fundamentales: las medidas puramente militares de construcción de confianza, y la búsqueda de *un diseño de fuerzas armadas convencionales de carácter defensivo; es decir, con fuertes capacidades para la defensa, pero con ninguna capacidad de ataque estratégico, y capacidades para contraataque en el nivel táctico y, en alguna medida, en el operacional.*

Sobre estos aspectos, señaló Robert Neild¹⁵

...Las razones para preferir una estrategia defensiva cuando sus fines son pacíficos pueden ser puestas bajo dos apartados: realimentación y estabilidad. Por realimentación yo siendo el efecto que la estrategia de una parte en una confrontación tiene en las percepciones políticas, la estrategia y el programa militar de la otra, incluyendo el tamaño de su futuro gasto militar. De una estrategia ofensiva puede esperarse que produzca realimentación negativa en la forma de miedo, hostilidad política y una carrera armamentista. De una estrategia defensiva puede esperarse que produzca realimentación positiva y que contribuya a un reaseguro, a reconciliación política y a una disminución del armamento competitivo...

A pesar de sus fuertes bases políticas, puede advertirse que la aplicación de este concepto está dirigida a la *defensa*; su objeto es el de disminuir las tensiones generadas por las recíprocas percepciones de riesgo y las carreras armamentistas, y asegurar la paz. Su objetivo último es evitar la guerra, asegurando la paz internacional.

La amenaza que tiende a evitar el concepto de *seguridad defensiva* es muy concreta: la guerra, aunque *los medios* que propone para ello son tanto políticos como militares.

En conclusión, podemos señalar que aunque los conceptos de *seguridad nacional* o de *seguridad* derivados de estos estudios, que hemos seleccionado como representativos del pensamiento vigente en esta materia en la Organización de las Naciones Unidas, no son idénticos, reflejando por el contrario la evolución experimentada en el pensamiento en esta materia a partir de la conclusión del Conflicto Este-Oeste, así como la diversa composición de las Comisiones respectivas, podemos distinguir actualmente, en materia de conceptos de seguridad, entre la *seguridad nacional* –concepto de significativa extensión, que comprende la condición de libertad de un Estado de ataques militares, presiones políticas y económicas de otros Estados- y la *seguridad con fines defensivos*, relativa más específicamente a evitar ataques armados o guerra entre los Estados, tanto a través de una postura militar no ofensiva, como de la cooperación activa entre los Estados en la búsqueda de la seguridad.

¹⁵ Robert Neild, *Military Aspects of Defensive Security*, Disarmament, United Nations, vol. XV, number 4, 1992.

Examinemos otros conceptos de *seguridad nacional* y de *defensa* vigentes en el mundo.

En la Federación Rusa, con motivo de la reforma militar producida como consecuencia de la disolución de la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, tuvieron lugar también cambios en la doctrina militar hasta entonces vigente.

De una publicación militar rusa, citada en un trabajo de investigación elaborado bajo auspicios del Instituto de Investigación para el Desarme de la Organización de las Naciones Unidas¹⁶, pueden extraerse los siguientes conceptos de seguridad y defensa, elaborados en el marco de los cambios antedichos:

Rusia... Su principal objetivo político de seguridad es la prevención de la guerra.

En materia de objetivos políticos en caso de guerra, se afirma que *El principal objetivo de Rusia si una guerra es iniciada contra ella será el de proteger su soberanía e integridad territorial y la de sus aliados en la Comunidad. Rusia también considera legítimo el uso de las fuerzas armadas para los propósitos de:*

Defensa colectiva bajo acuerdos bilaterales o multilaterales con otros Estados (alianzas);

El mantenimiento o la restauración de la paz internacional, bajo la decisión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas... y bajo los auspicios del Comité de Estado Mayor de las Naciones Unidas, salvo que ello sea contrario a los intereses nacionales de Rusia.

En cuanto a los *Medios militares para preservar la seguridad de Rusia, y las tareas del Estado en el ámbito de la defensa*, el documento sostiene que *las Fuerzas Armadas deben estar preparadas para asumir la tarea de repeler la agresión bajo cualquier circunstancia en que la guerra comience y sea peleada...*

Rusia considera como sus principales tareas defensivas:

En tiempo de paz, el mantenimiento –junto con otros Estados de la Comunidad –de su potencial militar en un nivel suficiente para su defensa colectiva; para asegurar la inviolabilidad de sus fronteras terrestres y marítimas y su aeroespacio; y para detener todo acto de provocación o intrusión en la soberanía e integridad territorial de Rusia o de algún Estado de la Comunidad;

En caso de guerra, el rechazo de la agresión, la realización de destrucción al adversario y la creación de las condiciones que permitan tan pronto como sea posible la conclusión de la guerra y el restablecimiento de una paz justa y duradera.

También encuentro de interés los propósitos para los cuales han sido concebidas las Fuerzas Armadas de Rusia:

¹⁶ Andrei Raevsky, *Development of Russian National Security Policies: Military Reform*. La publicación citada por Raevsky es *Voennaya Mysl, La Revista Mensual de Teoría Militar, Mayo de 1992, Edición Especial*, denominándose el artículo *Esquema de Doctrina Militar de Rusia*.

Disuadir a un adversario potencial de agresión;
Repeler un ataque súbito de paracaidistas o misiles y defender los centros básicos, políticos e industriales y otras importantes instalaciones del Estado;
Contraatacando a fin de negar al agresor la oportunidad de continuar llevando a cabo operaciones militares en gran escala, destruyendo su capacidad para reconstruir sus fuerzas armadas, debilitando su potencial militar y económico;
Repeler incursiones por tierra, mar o aire, manteniendo partes cruciales del país, y derrotando a las agrupaciones enemigas;
Entender con las consecuencias de la agresión y restaurar la situación en las fronteras;
Frustrar cualquier intento posterior de renovar la agresión.

Las Fuerzas Armadas pueden ser asignadas especialmente para defensa o preservación de la paz combinadas, junto con fuerzas armadas de otros Estados, bajo acuerdos internacionales o la Carta de las Naciones Unidas; para proteger las comunicaciones marítimas y áreas económicamente importantes, y combatir el contrabando y la piratería; o para proteger los derechos e intereses de los ciudadanos rusos y personas con lazos étnicos y culturales con Rusia en el extranjero. Ellas pueden ser llamadas para asistir a la población en tratar con las consecuencias de accidentes, catástrofes y desastres naturales.

Como puede advertirse, excepción hecha de la posibilidad de la asignación de las Fuerzas Armadas a la lucha contra el contrabando y piratería, asignación *especial* –vale decir, excepcional y no permanente, y que no integra sus misiones fundamentales; muy probablemente tal asignación, especialmente en el primer caso, tenga carácter fundamentalmente auxiliar- las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas Rusas son conformes al concepto clásico de *defensa*.

En el mismo sentido, habremos de considerar la Ley de Defensa de la Federación Rusa del 24 de septiembre de 1992¹⁷. Se trata de un cuerpo normativo que regla los aspectos relativos a la defensa nacional de ese país de un modo razonablemente conforme con los *standards* propios de las democracias occidentales, con participación parlamentaria en aspectos fundamentales de la política de defensa y del presupuesto, si bien podría observársele una fuerte concentración de las facultades en materia operativa en el Alto Estado Mayor en detrimento del Ministerio de Defensa.

Interesa particularmente para este estudio la noción de *Defensa*, contenida en el artículo 1:

En la presente Ley, por la defensa se entiende el sistema de medidas políticas, económicas, militares, sociales, jurídicas y otras tendientes a garantizar la disposición del Estado a defenderse contra una agresión, así como a defender a la población, el territorio y la soberanía de la Federación Rusa.

La defensa es un elemento de la seguridad y una de las funciones más importantes del Estado.

¹⁷ SER en el 2000 N° 7, Buenos Aires, 22 de Marzo de 1995.

La defensa se organiza y realiza con arreglo al derecho al Derecho Internacional, la Constitución, la legislación vigente y la doctrina militar de la Federación Rusa.

Para la defensa con el uso de medios de combate, se forman las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa y se establece el deber militar para los ciudadanos del país..

Otro aspecto de sumo interés es la *misión* de las Fuerzas Armadas,

Establece al respecto el Artículo 10, que *Las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa son organización militar del Estado en la que está basada la defensa del país.*

Las Fuerzas Armadas están destinada a rechazar la agresión y derrotar al agresor, así como a cumplir tareas previstas en los compromisos internacionales de la Federación Rusa.

El uso de unidades, pequeñas unidades y otras formaciones de las Fuerzas Armadas para cumplir otras tareas se admite solamente a base de la Ley o por disposición del Soviet Supremo de la Federación Rusa.

Se trata, como puede verse, de la misión otorgada a las Fuerzas Armadas es, fundamentalmente, la respuesta armada a las agresores externos, contemplándose también la realización de misiones de paz internacional. Pueden también otorgarseles otras misiones; pero ello requiere concreta autorización parlamentaria por ley, disposición que también condicionaría el empleo de las fuerzas armadas en materia de seguridad interior.

Cabe señalar, no obstante, que han sido efectuadas críticas a un proyecto de Ley de Defensa de la Federación Rusa,¹⁸ así como a un proyecto de ley de dicho país relativo a operaciones de preservación de la paz, señalándose que no proveería a un auténtico control civil sobre las fuerzas armadas –disminuyendo las facultades del Ministro de Defensa hasta limitarlas a roles secundarios administrativos y logísticos, en beneficio del Jefe de Estado Mayor, y propiciando el empleo de las Fuerzas Armadas en cuestiones de seguridad interna.

Ello puede atribuirse a los graves problemas internos existentes en la Federación Rusa y a la existencia de serias amenazas a la integridad territorial del país, derivadas de las aspiraciones secesionistas de regiones con peculiaridades raciales y religiosas, como ha sucedido en Chechenia.

Prosiguiendo este breve panorama de concepciones sobre defensa, podemos recordar brevemente las referencias que sobre las doctrinas de defensa vigentes en los Balcanes a comienzos de la pasada década, contienen las *Actas de la Conferencia de Rodas*, producida entre el 6 y 7 de setiembre de 1991.¹⁹

¹⁸ Stephen Blanck, *La Legislación de Defensa Rusa*, Agosto de 1995, Instituto de Estudios Estratégicos de la Escuela de Guerra del Ejército de los Estados Unidos de América, 2001.

¹⁹ Conferencia organizada por el Instituto para el Desarme de la Organización de las Naciones Unidas, en cooperación con la Fundación Helénica para Defensa y Política Exterior (ELIAMEP) y el Centro Europeo para la Seguridad Internacional, denominada *Seguridad Europea en los 90's: Problemas de Europa Sud-Oriental*.

Un rápido repaso de las doctrinas militares de los países balcánicos, concluida la vigencia del comunismo²⁰, conforme dicha fuente –que permite, cuando menos, cierta aproximación al pensamiento vigente en dichos países en materia de defensa- permite advertir lo siguiente:

En el caso de *Albania*, se afirmó que posee –muy probablemente siguiendo el clásico modelo chino, especialmente de los '60 y '70s- una doctrina militar consistente en *la utilización del poder del país para garantizar su defensa con el más reducido tamaño posible de fuerzas armadas. La doctrina militar podría ser caracterizada como Defensa del Pueblo, y siempre tiene una orientación defensiva. Refleja los objetivos estratégicos de Albania y es coherente con su configuración geográfica.*

En el caso de *Bulgaria*, se sostuvo que su doctrina militar puede ser denominada como de *suficiencia defensiva razonable*, siendo una *doctrina estrictamente defensiva, derivada del Artículo 9 de la Constitución Búlgara, que establece: Las Fuerzas Armadas garantizan la soberanía, seguridad e independencia del país y defienden su integridad territorial. Bulgaria no trata de mantener fuerzas armadas superiores al nivel absolutamente esencial para su defensa. De acuerdo con la doctrina búlgara, en caso de agresión, las fuerzas armadas búlgaras sólo llevarán a cabo operaciones defensivas.*

En el supuesto de *Grecia*, su doctrina militar se ve influida por su geografía: *implica una doctrina de operaciones defensivas conjuntas llevadas a cabo por el Ejército, Armada y Fuerza Aérea. En ese contexto, las fuerzas armadas griegas se ven necesitadas de usar el concepto de defensa adelantada, a lo largo de la frontera, debido a su falta de profundidad estratégica, mientras, al mismo tiempo, las comunicaciones con las islas deben ser aseguradas.*

Con relación a *Rumania*, su doctrina militar *es considerada como de naturaleza estrictamente defensiva, y no prevé el uso de las fuerzas rumanas fuera del territorio nacional. En caso de agresión, se espera que tanto el ejército como el pueblo tomarán las armas y participarán en la defensa del país, sobre la base del concepto de suficiencia defensiva.*

Respecto de *Turquía*, se afirmó que *caracteriza su doctrina militar como defensiva, de acuerdo con la doctrina militar de la OTAN, de la que ha sido miembro desde 1952. Los planes turcos y aliados prevén una activa participación aliada en la defensa de Turquía. El principal elemento de la doctrina es el de prevenir la guerra a través de la disuasión.*

En realidad, la *seguridad nacional* y la *defensa nacional* han tenido un significado muy claro para las sociedades humanas, mucho tiempo antes de que fueran conocidos y utilizados, los términos respectivos. Lo que han variado enormemente han sido las formas en que han sido ejercidas; los miembros o sectores de la sociedad que se han visto directamente involucrados, los medios que han sido empleados, los métodos que han sido utilizados. Es decir, las respuestas a las preguntas: ¿quién? ¿cómo? ¿con qué? ¿contra quién? ¿de qué modo?

²⁰ Referencia que, como es obvio, no incluye a Grecia.

4. ²¹Apuntes sobre evolución histórica de los conceptos de *guerra, estrategia, la Seguridad Nacional y la Defensa Nacional*

El concepto de *Seguridad Nacional* ha experimentado una interesante evolución histórica. Si bien cronológicamente constituye un concepto relativamente nuevo, habiéndose divulgado sólo posteriormente a la Segunda Guerra Mundial, su significado se ha presentado en el mundo bajo muy diversos aspectos, habiendo protagonizado una significativa evolución.

En realidad, la evolución del concepto de *Seguridad Nacional* está profundamente emparentada con la experimentada por el arte de la guerra y por las doctrinas estratégicas en el mundo.

Consideramos por ello de interés un sintético análisis histórico en la materia, del que, según estimo, habrán de derivarse aportes para la comprensión de las formas contemporáneas del concepto.

Resulta obvio que desde que un conglomerado humano procuró organizarse, debió cuidar de la protección de las personas que lo integraban y de los bienes, tanto comunitarios como privados, que poseían, ante el ataque de otros grupos humanos.

También debió prever la posibilidad de que dentro de su seno, personas o grupos, desconociendo las normas establecidas para reglar la convivencia, atacaran las personas o se apoderaran de los bienes de sus integrantes, o de los bienes públicos.

Es así que como recuerda Mann, "*allí donde encontramos grupos establecidos social y territorialmente, con estados y excedentes, encontramos la muerte sistemática en guerras organizadas.*"²²

En estas comunidades primitivas, la guerra indudablemente involucraba a toda la sociedad; de la suerte de la misma dependía la suerte de la misma, y de la de sus integrantes. Los ejércitos se integraban con todos los hombres capaces de portar armas. Todos, en mayor o menor medida, eran combatientes.

Pero si bien la guerra involucraba profundamente a tales comunidades, no por ello era confundida con la función de preservar dentro de la propia comunidad la vigencia de las normas establecidas, juzgando y castigando a quienes las violaban.

²¹ Sobre la evolución de la guerra y de las ideas estratégicas, entre innumerables publicaciones existentes, encontramos de interés Jaime Pastor, *Guerra, paz y sistema de Estados*, Universidad Libertarias, 1ª. Edición, Madrid, 1990; Lynn Montross, *War Through the Ages*, Harper & Row, New York and London, 1960; Edward Mead Earle, *Makers of Modern Strategy*, Princeton University Press, 1943; John Keegan, *A History of Warfare*, Vintage Books, New York, 1993.

²² Michael Mann, *States, war and capitalism*, Oxford, Basil Blackwell, 1988, pág. 182) cit. por Jaime Pastor, *Guerra, paz y sistema de Estados*, Universidad Libertarias, 1a. ed., Madrid, 1990.

Refiere al respecto Enrique Fentanes:²³

“...La función de policía tuvo origen en el primer grupo social prehistórico, que fue una comunidad familiar, social, mística y defensiva. Los sociólogos designan a esa comunidad con el nombre genérico de clan, que corresponde, en líneas generales, al genos, griego, y a la gens, latina..”

“La comunidad prehistórica se regía por un conjunto de preceptos no escritos, de origen místico, transmitidos de generación en generación, al que se lo ha denominado código de la Themis... La institución gubernamental de la comunidad clásica se basaba en un régimen unipersonal. Gobierno, sacerdocio y justicia se hallaban confiados a un jefe vitalicio, personaje místico, sagrado, representación viviente de los antepasados...”

“En consecuencia, el gobierno del grupo social prehistórico era un sincretismo: una sola función, ejercida por un sólo órgano. La función era la paz. El órgano supremo, el jefe de la paz, encargado de aplicar el código de la Themis. Lo asesoraba un consejo de ancianos...Configuraba, pues, por sus caracteres y fines, una función de gobierno interior. La función de paz no era una función de guerra exterior, para lo cual se elegía temporariamente un ‘jefe de guerra’. La función de guerra estuvo siempre separada de la paz interior...”

En materia de defensa, cabe señalar que inclusive en la antigüedad hubo pueblos especializados en el arte de la guerra, dedicados como medio de subsistencia a someter a otros pueblos al vasallaje, al pillaje o a la esclavitud; los asirios son un ejemplo clásico. Otros como Esparta se dedicaron a la guerra como medio de obligar a sus vecinos a reconocer su supremacía y a pagarles algún tributo.

La evolución inicial del arte militar se caracterizó por distinguir en los Estados quienes se dedicaban a la guerra o debían marchar normalmente a ella, y quienes, salvo suprema necesidad, debían proseguir sus labores civiles durante la contienda. Los primeros podían ser ciudadanos sometidos a entrenamiento militar, o bien podían ser, según los pueblos y las circunstancias, mercenarios, es decir, soldados de profesión, que vivían de su paga y del botín.

Refiere así Jaime Pastor ²⁴ con relación a este aspecto, que *“...importa resaltar los avances que en los aspectos técnico y político refleja la práctica continuada -y la preparación- de la guerra. Esta provoca el comienzo de una dialéctica, expresada todavía de forma moderada, en la fabricación de armas defensivas y ofensivas y estimula así las primeras asociaciones entre la investigación científica y la militar. Al mismo tiempo, se fomenta la aparición de grupos de hombres armados (los hoplitas, los assidui, por ejemplo) generándose así una clase especializada en la actividad militar...”*

²³ Enrique Fentanes, “Compendio de la Ciencia de la Policía”, Editorial Policial, Buenos Aires, 1979.

²⁴ Jaime Pastor, *Guerra, Paz y Sistema de Estados*, cit.

En la antigüedad, la superioridad militar se obtenía como consecuencia de la posesión de armamento de mejor calidad, de un mejor entrenamiento, de una táctica novedosa, y, en respetable grado, de las virtudes cívicas y morales del pueblo.

Un ejército relativamente pequeño, muy bien armado y entrenado, y poseedor de una táctica novedosa para los pueblos que debieron enfrentarlo -la falange- obtuvo al hábil mando de Alejandro Magno, victorias de notables consecuencias políticas y culturales.

Un ejército tampoco excesivamente numeroso, muy bien armado y entrenado, poseedor de una táctica novedosa -las legiones romanas- y dotado de significativas virtudes cívicas, alcanzó triunfos resonantes y extendió sus dominios sobre muchos pueblos

Con la desaparición del Imperio Romano de Occidente a manos de los bárbaros retornó la lucha entre pueblos. Pasado el momento crítico de las invasiones, y absorbidos en gran parte la cultura grecolatina y el cristianismo por los pueblos ocupantes, tuvo lugar el surgimiento de los Estados feudales. En ellos, el vínculo era el vasallaje; el señor otorgaba un feudo o tierras a su vasallo, y éste pagaba tributo al señor y le prestaba apoyo armado en caso de guerra.

Originariamente, en el feudalismo, los ejércitos se improvisaban cuando la ocasión lo requería. La práctica de la guerra otorgaba a quienes se dedicaban a ella (*los caballeros, guerreros permanentes, a diferencia de los artesanos, campesinos y otros miembros de las clases bajas, incorporados ocasionalmente como auxiliares*) prestigio y reconocimiento social. Comenzó progresivamente la organización y disciplina de los ejércitos, a través del uso intensivo del caballo, el perfeccionamiento de los armamentos, el mejoramiento de las fortificaciones y la aparición de equipos y armas de sitio.

Hacia fines de la edad media, el concepto de defensa tendió a restringirse, por los motivos antes apuntados.

Con el ingreso a la edad moderna, y al consolidarse los Estados, debilitarse el poder de los señores feudales ante la formación de ejércitos permanentes pertenecientes a los gobiernos nacionales, la aparición de la artillería y de otros progresos de las artes bélicas accesibles económicamente sólo a los Estados y el creciente crecimiento y prosperidad de las ciudades, surgieron pensadores políticos y militares como Nicolás Maquiavelo, anticipado a su tiempo en proponer el servicio militar universal y la sustitución de los mercenarios por milicias ciudadanas, así como fortalecer la infantería en detrimento de la caballería, predominante a la sazón. Con poca fortuna en la acción, legó sus ideas.

Consolidado gradualmente a partir del siglo XV el poder central en los que constituirían los Estados-naciones europeos y suprimido progresivamente el feudalismo -no sin duras luchas-, las guerras se tornaron deportes dinásticos de los monarcas absolutos que ejercían el gobierno de los mismos. Las causas de la guerra eran la gloria, la ambición y el deseo de los reyes de incrementar su prestigio y su poder. Es decir, eran -en Europa- guerras entre reyes, no entre pueblos.

Ciertamente que en estos casos, el concepto de defensa era restringido.

Los ejércitos se hallaban constituidos mayoritariamente por profesionales, sin que pudiera excluirse el recurso a los mercenarios o bien, fundamentalmente en situaciones difíciles, el reclutamiento de la población.

El fin de la Edad Moderna coincidió en el aspecto estratégico con la definitiva conclusión de la *guerra de sitios* -cuyos fundamentos ya fueran derrumbados por Federico II de Prusia- y la sustitución de las luchas dinásticas, por las luchas entre naciones.

Ambos aspectos quedaron configurados claramente a partir de la Revolución Francesa. Al producirse la formación de una coalición entre España, Holanda, Prusia, Gran Bretaña y Austria para restaurar por la fuerza la monarquía en Francia, el Gobierno revolucionario respondió instituyendo *la leva en masa* de todos los hombres jóvenes solteros en estado de llevar armas, movilizandolos además en apoyo de éstos al resto de la población, en tareas auxiliares. Además de algunas innovaciones tácticas, las luchas subsiguientes evidenciaron la superioridad de ejércitos formados por ciudadanos fieles a su patria respecto de los ejércitos permanentes de las monarquías de la época, unidos únicamente por la disciplina y por la expectativa de la paga. Había muerto la *guerra dinástica*; nacía la *guerra entre pueblos*. De ese modo tendió a disminuir la rígida distinción entre combatientes y no combatientes que caracterizara a la Edad Moderna. El significado de la *defensa*, ciertamente, se amplió. El genio de Bonaparte esparció las nuevas tendencias por Europa.

Rothfels describe así la era militar destruida por la Revolución Francesa ²⁵:

"...Las guerras de esta era no fueron más peleadas por reclamos dinásticos de limitado alcance; ellas involucraron la propia existencia de las naciones afectadas y, como en las guerras religiosas del siglo diez y seis, involucraron principios opuestos, filosofías opuestas de vida. Esas nuevas tensiones fueron entremezcladas con cambios fundamentales en la estructura económica y social de Europa y, esto a su vez, influyó tanto en la moral como en los medios materiales de guerra..."

Ente quienes aprendieron las lecciones de Napoleón reviste particular interés el caso de Prusia, quien decidió complementar su ejército profesional, de legendaria disciplina y eficacia, con una milicia ciudadana, la *landwehr*, entre otras innovaciones producto del genio de los reformadores Scharnhorst y Gneisenau; que con las reformas de Guillermo I de Prusia, derivó en el sistema de cuadro-conscripto, que caracterizaría el reclutamiento de tropa en los países de Europa continental durante un siglo.

El significado de la guerra para la población había definitivamente cambiado. Karl von Clausewitz reflejó el cambio; el ideal teórico de la *guerra absoluta* y la importancia de las fuerzas morales en la guerra, marcaron el fin del conflicto meramente dinástico.

²⁵ H. Rothfels, en *Makers of Modern Strategy*, editado por Edward Mead Earle, Princeton University Press, New Jersey, 1943.

Merece señalarse no obstante, la persistencia de importantes restricciones en la amplitud del concepto de defensa –si comparamos con posteriores teorías-. Para Clausewitz, en la guerra "*existe solamente un medio: el combate*". Por otra parte, *...toda actividad se refiere necesariamente a los encuentros (combates), ya sea directa o indirectamente...* Finalmente, la guerra y la paz están claramente diferenciados; y, por sobre todas las cosas, rige el primado de la política sobre la guerra: "*...el propósito político es el objetivo, mientras que la guerra es el medio, y el medio no puede ser nunca considerado separadamente del objetivo...*"²⁶

El significado del concepto de defensa continuó su crecimiento, con la Revolución Industrial y el surgimiento de la conciencia de la importancia de las potencias industriales y tecnológicas de los Estados, como un factor fundamental para su capacidad militar.

La extensión que ya se asignaba al conflicto armado surge claramente de la expresión de Colmar von der Goltz, de que la defensa de una nación *constituía la nación en armas*, es decir, con todos los sectores de la sociedad involucrados en el esfuerzo bélico.

Las concepciones de la guerra total, alcanzaron su máximo desarrollo con Erik von Ludendorff, quien habría de sostener que... *las relaciones entre la política y la estrategia militar deben modificarse. Todas las teorías de von Clausewitz deben ser reemplazadas. La guerra y la política sirven a la conservación del pueblo, pero la guerra queda como la suprema expresión de voluntad de la vida racial... la política debe servir a la guerra...*"

En otro orden de ideas, debe destacarse el nacimiento y desarrollo de la geopolítica, ciencia que a partir de una visión estratégica de la geografía y particularmente de la geografía política.

Sus cultores, a partir de su precursor Friedrich List y sucesivamente de Karl Ritter, Friedrich Ratzel y Rudolf Kjellen, desarrollaron una visión organicista del Estado, considerándolo como un organismo vivo susceptible de nacimiento, crecimiento, debilitamiento, disminución y muerte. Adjudicaron gran importancia a la vitalidad de un Estado, afirmando como dogma el relativo a la necesidad y a la viabilidad del crecimiento de los Estados vitales. Tales conceptos fueron desarrollados por Karl Haushofer, quien los puso al servicio de la vocación expansionista del Estado nazi. Había nacido la noción de *conflicto permanente*, la que combinada con la *guerra total* de Ludendorff, originaría el concepto nazi de la defensa.

El descubrimiento y empleo por parte de los Estados Unidos de la bomba atómica contra las ciudades japonesas de Hiroshima y Nagasaki, además de precipitar el fin de la guerra, se tradujo en una renovación total de las concepciones estratégicas.

La división del mundo en esferas de influencia entre Estados Unidos, la Unión Soviética, y en menor medida Gran Bretaña; y la formación de bloques militares antagónicos dirigidos por los Estados Unidos y la Unión Soviética, dieron origen a la

²⁶ Karl von Clausewitz, *De la Guerra*, Ediciones Solar, Buenos Aires, 1983.

guerra fría, caracterizada por el empleo masivo de propaganda y difusión ideológica, como también de actos hostiles de carácter económico y político.

En el ámbito estratégico, merecen destacarse el triunfo en China de las guerrillas comunistas de Mao Ts-Tung y las concepciones de *guerra revolucionaria* preconizadas por éste. La *guerra revolucionaria* concebida fundamentalmente en función de la lucha de clases, consistía en el empleo de reducidas formaciones armadas de alta flexibilidad que, eludiendo el enfrentamiento contra fuerzas superiores y empleando tácticas basadas fundamentalmente en la sorpresa y en la captación del apoyo de la población, y con fuertes elementos ideológicos y de propaganda, procuraba el desgaste progresivo del oponente, para, en el momento oportuno, enfrentarlo abiertamente.

En la posguerra, los movimientos insurreccionales en las colonias de diversos países europeos –organizados en guerrillas- recibieron el apoyo de la Unión Soviética.

Con motivo de las aludidas luchas diversos analistas tanto franceses –Roger Trinquier, Pierre Chateau-Jobert, Raoul Salan- como ingleses –Sir Robert Thompson- se ocuparon de estos conflictos. Los autores franceses citados, desorientados ante el fenómeno representado por los aludidos alzamientos, optaron por considerarlos como parte de la lucha comunista por el poder mundial, y continuaciones de la *guerra revolucionaria* preconizada por Mao Tsé-Tung. En dicho análisis se encontraba implícito el propósito de obtener el apoyo de los Estados Unidos y de otros países occidentales.

Partiendo del esquema referido, dichos autores sostuvieron la necesidad del empleo de la guerra contrarrevolucionaria –utilizando métodos análogos a los empleados por los agresores- caracterizada por la creación de un movimiento de apoyo entre la población que incluía la creación en ésta de redes de informantes, el control de las actividades de los habitantes, y el empleo sistemático de la tortura como medio de obtención de información.

Fundamentalmente, las doctrinas de contrainsurgencia francesas preconizaron el *empleo directo de las fuerzas armadas, configuradas a tal fin*, colocando bajo su dependencia a las instituciones policiales.

Tal estrategia fue transferida por los oficiales franceses a los Estados Unidos y directamente a algunos pases americanos, entre los cuales se encontró la Argentina.

El conflicto Este-Oeste se caracterizó por constituir la confrontación por cinco décadas de dos superpotencias al frente de bloques de Estados y dotadas de formidables arsenales nucleares y fuertes medios convencionales.

Impuesto el *equilibrio del terror* por la imposibilidad de empleo por parte de uno de los bandos de armas nucleares sin recibir respuestas devastadoras, el conflicto entre los adversarios fue librado en los ámbitos político, propagandístico y económico, procurando cada uno de ellos desgastar a su oponente y debilitarlo despojándolo de sus aliados. En el caso de la Unión Soviética, se esforzó en difundir la *ideología comunista*, particularmente en el Tercer Mundo.

Surgieron así las concepciones teóricas de la estrategia en el conflicto Este-Oeste: *el conflicto y el manejo de crisis*, la guerra limitada, la escalada, etc. Autores como Robert Osgood, Herman Kahn, Bernard Brodie, Thomas Schelling, Klaus Knorr, y en Francia, André Beaufre y su gran contrincante Raymond Aron, en Gran Betaña Sir Basil Liddell Hart, -de ideas más aproximadas a las de Aron- fueron componiendo el armazón conceptual de la *guerra fría*.

Importa especialmente por su singular influencia –a nuestro juicio- André Beaufre y su contraparte estadounidense John M. Collins.

En múltiples obras *Introducción a la Estrategia, Estrategia de la Acción, Disuasión y Estrategia, Guerra Revolucionaria, La Apuesta del Desorden, Construir el Porvenir*, entre muchas otras- André Beaufre sintetizó el pensamiento de la época en materia de estrategia nuclear y contrainsurgencia.

Delineó el concepto de *Estrategia total*, vale decir, *el arte de la aplicación de los medios tendientes a alcanzar los objetivos fijados por la política-* a todos los ámbitos del quehacer gubernamental. Planteando la circunstancia de que *la paz* había desaparecido como consecuencia del *conflicto total y permanente* contra el enemigo marxista, sostuvo que, en definitiva, *la estrategia total* se identificaba con la política, dado que, en definitiva, *La estrategia total que se impone a nuestra época, más que nunca, no es algo militar, sino una técnica gubernamental indispensable*²⁷ De este modo, la *Estrategia total* se identificaba en definitiva con la totalidad de la acción gubernamental, incluyendo la superación de *las oposiciones espontáneas o teledirigidas desde el extranjero*.²⁸

Capítulo importante en las concepciones de Beaufre es el reservado a la *agresión indirecta* o *estrategia indirecta*, concebida como la acción insidiosa del comunismo que busca desestabilizar a gobiernos aliados del enemigo o adquirir el poder en territorios coloniales de tales países aliados.

Por su parte, John M. Collins, contrapartida estadounidense de Beaufre, a partir de los *intereses nacionales*, propuso la denominación de los *objetivos políticos, de corto, mediano y largo plazo*, y para lograrlos, de *las políticas*. Para alcanzar los *objetivos*, los medios están constituidos por el *poder nacional, político, económico y militar*.

La *estrategia nacional emplea* –sostuvo Collins- *reunidos todos los poderes de la nación, tanto en la paz como en la guerra, para alcanzar los intereses y objetivos nacionales. Dentro de ese contexto, existe una gran estrategia política que comprende los grandes temas internacionales e internos; una estrategia económica, tanto externa como interna; una estrategia militar nacional, y varias otras. Cada componente influye en la seguridad nacional en forma inmediata o tangencialmente.*

...La suma de ellas (de las estrategias) conforman la gran estrategia que definiremos como el arte y la ciencia de emplear el poder nacional en todas las circunstancias, para

²⁷ André Beaufre, *Estrategia de la acción*, Pleamar, Buenos Aires, 1982

²⁸ André Beaufre, op. cit.

ejercer los tipos y grados deseados de control sobre el oponente a través de la fuerza, amenazas, presiones indirectas, diplomacia, subterfugios y otros medios posibles de imaginar, a fin de satisfacer los intereses y objetivos de la seguridad nacional...

....Es necesario fijar un pensamiento omnicomprendivo que unifique y permita, a quienes deban emplear el poder nacional en todas sus múltiples formas, hacerlo de tal manera que conduzcan los centros de gravedad estratégicos y así influenciar en los asuntos de seguridad nacional para lograr las situaciones más ventajosas....²⁹.

Un capítulo de Collins está reservado a la *guerra revolucionaria*, donde se aprecia la plena recepción de las doctrinas de contrainsurgencia francesas.

Como puede advertirse, la *estrategia total* y la *gran estrategia* de Beaufre y Collins abarcaban toda la acción gubernamental. El conflicto era permanente; la paz había desaparecido, y se libraba empleando todos los aspectos del *poder nacional*, con estrategias sectoriales política, económica y militar. No había guerra en los teatros centrales; en los teatros periféricos, regían la *guerra limitada* y la *guerra contrarrevolucionaria*.

Estas concepciones cambiaron la clásica relación entre la política y la guerra y el primado de la primera sobre la segunda, establecido por Karl von Clausewitz. En realidad, *la política pasó a confundirse con la guerra*.

Estas ideas fueron, en cuanto a amplitud y naturaleza del conflicto, y amplitud del concepto de *Seguridad Nacional*- las bases conceptuales sobre las que se rigió el accionar estadounidense durante el Conflicto Este-Oeste.

Merece destacarse, no obstante, que la sólida democracia estadounidense –recuérdese la vigorosa reacción producida a partir de Watergate- impidió la aplicación de estos conceptos en el interior de su territorio, manteniendo en la práctica los límites del concepto de *Seguridad Nacional* en los límites referidos por Jordan, Taylor y Korb. Continuó rigiendo la distinción entre los ámbitos civil y militar, excluyéndose el empleo de las fuerzas armadas, salvo casos excepcionales, para la seguridad interna.

Concluido el Conflicto Este-Oeste a partir de 1990, en las reuniones y documentos de la OTAN comenzaron a plantearse las *out of area questions* (asuntos fuera del área territorial de la Alianza). Disminuida la amenaza representada por el adversario del Este, comenzaron a plantearse como hipótesis de acción político-militar fuera de dicha área *el narcotráfico, el terrorismo, los problemas ambientales* (pensando en la desaparición progresiva de la selva amazónica y el temor del *efecto invernadero, las migraciones clandestinas y masivas, la proliferación de armas de destrucción masiva*, entre otras.

Habiendo decidido en la reunión de Londres de Julio de 1990 los Jefes de Estado y de Gobierno integrantes de la OTAN adaptar la alianza a la nueva realidad vigente en Europa, en la Reunión de Roma del 8 de Noviembre de 1991 se emitió el *Nuevo Concepto Estratégico* de la Alianza. Desde el punto de vista militar, reflejó la decisión de disminuir el

²⁹ John M. Collins, *La Gran Estrategia, Principios y Tácticas*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1975.

énfasis en la defensa adelantada contra el peligro del Este y en incrementar el desarrollo de fuerzas de despliegue rápido. En materia de amenazas, se destacó el carácter imprevisible y multidimensional que habían asumido, señalándose el riesgo representado por los conflictos étnicos y raciales, el terrorismo y el sabotaje, y la proliferación de armas de destrucción masiva y de armas convencionales, más allá de las legítimas necesidades de la defensa.

En lo relativo a Estados Unidos de América, un típico –e importante- documento de la época, la Estrategia de Seguridad Nacional de 1995, denominada *Una Estrategia de Seguridad Nacional de Empeñamiento y Extensión*³⁰ señaló, entre las nuevas amenazas que debían enfrentarse, *violentos extremismos, conflicto ético y religioso, nacionalismo militante, terrorismo, tráfico de narcóticos, degradación ambiental, disipación de recursos naturales, rápido crecimiento de población y flujos de refugiados.*

5. Los conceptos de seguridad nacional, seguridad y defensa en Latinoamérica.

Las ideas de defensa y seguridad en Latinoamérica experimentaron una evolución de gran similitud en los diversos países de la región..

En general, gravitaron fuertemente las tradiciones militares española –y portuguesa, en el caso de Brasil-. La tradición española en materia militar influyó en la adopción por parte de las fuerzas armadas de un rol amplio, comprensivo de funciones ajenas a las funciones militares propias de los países anglosajones o de Francia.

Creemos que puede coincidir con la apreciación de Edwin Liewen³¹ en que *La asunción por los militares latinoamericanos de un amplio orden de funciones extramilitares no es un fenómeno reciente (1960) sino una herencia que se remonta a los orígenes de la nación misma.*

En realidad, la herencia española en estos aspectos, es la del Ejército español del absolutismo. Éste, como lo señala un muy bien documentado estudio de Fernando López Ramón³² se caracterizó por la *obediencia ciega y utilización plurifuncional*: la subordinación completa del Ejército a la persona del Rey, la que se conseguía mediante el establecimiento de una jerarquía, a cuya cabeza se situaba el monarca y en la que regía el principio de obediencia ciega a las órdenes del superior. Como señala López Ramón, *El dato de la absoluta subordinación al Rey –a la persona del Rey, más que al Estado- por medio de una rígida jerarquía, -plasmada en las Reales Ordenanzas de Carlos III- no significaba, sin embargo, que el ejército careciera de peso específico en la vida del Estado. La organización territorial del ejército, basada en los Virreinos o Capitanías Generales y en las plazas militares, desempeñaba ordinarias funciones de administración y gobierno, e incluso de tipo judicial, junto a las propiamente militares...*

³⁰ *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, The White House, Washington, 1995.

³¹ Edwin Liewen, *Armas y Política en América Latina*, Sur, Buenos Aires, 1960. Original inglés, *Armas and Politics in Latin America*, Frederick A. Praeger, Inc. New York, 1960.

³² Fernando López Ramón, *La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1987.

Ciertamente, tales características diferían notoriamente, tanto de la tradición original estadounidense, cuya bien conocida resistencia a la organización de ejércitos permanentes surge explícitamente de la *Declaración de Derechos* de Virginia (1776, art. 13), así como de la clásica obra de Alexander Hamilton *El Federalista*³³. Como lo recuerda Samuel P. Huntington en su clásica obra *El Soldado y el Estado*, concluida la guerra por la independencia estadounidense, el 2 de junio de 1784 el Congreso dispuso disolver la fuerza regular militar de 700 hombres que restaba en Estados Unidos, sosteniendo que *los ejércitos permanentes en tiempo de paz son inconsistentes con los principios de los gobiernos republicanos, peligrosos para las libertades de la gente, y generalmente convertidos en máquinas destructivas para establecer el despotismo*³⁴.

En Gran Bretaña, concluido el absolutismo monárquico y asentada la autoridad del Parlamento, el *Bill of Rights* de 1689 estableció en su declaración VI *Que el reclutamiento o mantenimiento de un ejército dentro de las fronteras del reino en tiempo de paz, sin la autorización del Parlamento, son contrarios a la ley*. A partir de esta disposición, se estableció la práctica de la *Mutiny Act* anual, que contenía la autorización parlamentaria anual para el sostenimiento del ejército.

En Francia, el derrocamiento del absolutismo monárquico por la Revolución Francesa trajo consigo la desaparición del ejército profesional hasta entonces existente y su sustitución por un ejército ciudadano, considerando por el título I del Decreto de la Asamblea Nacional del 6-12 de diciembre de 1790 como *la reunión de las fuerzas de todos los ciudadanos*. Dicho Decreto, como la posterior Constitución del 3 de septiembre de 1791 distinguió dentro de la fuerza pública tres elementos claramente diferenciados: el ejército, los *cuerpos armados para el servicio interior*, y la guardia nacional. El ejército estaba destinado a *actuar contra los enemigos de fuera*; los *cuerpos armados para el servicio interior*, *contra los perturbadores del orden y de la paz*. A estos cuerpos permanentes, se añadían conforme al artículo 2, título IV de la Constitución de 1791, *los ciudadanos activos y sus hijos en estado de llevar armas inscritos en la lista de la guardia nacional*.

Declarada posteriormente la *leva en masa* –Constitución del 24 de junio de 1793– por la cual la totalidad de las fuerzas armadas pasaron a constituir la Guardia Nacional –*ejército ciudadano*– se acentuó el carácter de *ejército nacional* de las fuerzas armadas francesas.

El sistema francés revolucionario se caracterizó por la subordinación de las fuerzas armadas al poder civil, la necesidad del *requerimiento previo* para el empleo de las fuerzas armadas en el interior del país, y la separación de las autoridades civiles y militares.³⁵

Como puede advertirse, la herencia que recibieron las antiguas colonias españolas fue una tradición militar hartamente diversa a las que regían a la sazón en Gran Bretaña, Francia, y en los nacientes Estados Unidos. Se recibió una concepción muy amplia de la función

³³ Alexander Hamilton, *El Federalista*, Fondo de Cultura Económica, México, 1957 (Obra escrita en 1788).

³⁴ Samuel P. Huntington, *El Soldado y el Estado*. Círculo Militar, Buenos Aires, 1964. Original publicado en Estados Unidos de América en 1956).

³⁵ Fernando López Ramón, *op. cit.*

militar y una subordinación de tipo personal al Jefe de Estado, más que a las instituciones del país. Tal concepción puede ser señalada como una de las bases de la posterior amplitud del concepto de defensa.

Tampoco fue mejor en tal aspecto la herencia portuguesa; las fuerzas enviadas a Brasil anticiparon en buena medida la práctica, perpetuada por muchos años, de reclutar a los soldados entre los elementos marginales de la población. Las milicias que se constituyeron en la colonia eran comandadas por nobles y propietarios de tierras, teniendo durante el período colonial mayor importancia que el ejército de línea.³⁶

Tales características influyeron en que producida la independencia, frecuentemente caudillos militares ocuparan el lugar de la autoridad real española³⁷. En la Argentina, un gobierno de naturaleza civil constituido bajo la égida cultural, política y económica de la Ciudad de Buenos Aires y apoyado por jefes militares prestigiosos, entre los que descollaron José de San Martín y Manuel Belgrano, fue sustituido diez años después por caudillos representantes de las autonomías provinciales, en el marco de una anarquía y lucha civil que perduró por espacio de tres décadas. En otros países latinoamericanos, las luchas entre facciones políticas también fueron habitualmente definidas por las armas.³⁸

En lo relativo a las influencias recibidas en materia de defensa por los países latinoamericanos, cabe señalar que en ellos han gravitado las influencias de los países con mayor tradición en materia de defensa.

Así, el prestigio de las armas francesas a partir de la Revolución Francesa y Napoleón- hechos contemporáneos del surgimiento de las primeras ideas de rebeldía y posteriormente de los sucesivos movimientos independentistas latinoamericanos- influyeron significativamente en las ideas militares y en el diseño de las fuerzas armadas de los nuevos países. El modelo francés de reclutamiento de tropa –ejército profesional, combinado con milicias o *guardias nacionales* fue adoptado en esencia en diversos países latinoamericanos.

La derrota francesa de 1870 a manos de Prusia cambió fundamentalmente esta tendencia. Los nuevos países fueron adoptando sucesivamente el modelo de reclutamiento de tropa de cuadro-conscripto de Prusia, cuya excelencia, al menos para la época, quedó demostrada en el conflicto antedicho.

³⁶ Tales características se prolongaron en el tiempo a través de la creación, en 1831, de la *Guardia Nacional*, controlada fundamentalmente por los propietarios rurales.

³⁷ Edwin Liewen, *op. cit.*

³⁸ Sobre este aspecto, a más de la obvia consulta de la historia de los respectivos países, es posible recurrir a la síntesis que efectúa Edwin Liewen, *op. cit.* Sobre aspectos particulares, y por su interés para la cuestión en análisis, cabe recordar, de Robert A. Hayes, *Nacao Armada: A mística militar brasileira*, Bibliex, 1991 (*Original: The Armed Nation*); Hélio Silva, *O poder Militar*, 6° edición, LPM, Sao Paulo, 1984; Alain Rouquié, *Poder Militar y Sociedad Política en la Argentina*, Hyspamérica, Buenos Aires, 1986 ; de Alfred Stepan, *Brasil: los militares y la política*, Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1974 (*Edición original, Princeton University Press, 1971*).

Así, la llegada de una misión alemana en 1885 determinó el comienzo de la reorganización del ejército chileno, bajo la dirección del general Emil Koerner, sancionándose una ley que estableció el servicio de conscripción, bajo el modelo prusiano. La Argentina reorganizó su ejército bajo el mismo modelo, a través de la sanción de la Ley N° 4031 de 1901, bajo el mismo modelo, obra de los estudios realizados por el coronel Pablo Riccheri, designado ministro de Guerra, quien también se basó en el modelo prusiano. En Brasil, la tentativa de los Ministros de Guerra Francisco de Paula Argolo (1902-06) y Hermes Rodríguez da Fonseca (1906-09) de reformar el Ejército bajo el modelo prusiano, remitiendo oficiales a estudiar a Alemania y establecer la conscripción obligatoria no fue muy fructífera, por las resistencias en las clases acomodadas a la conscripción universal y a la desaparición de las milicias. Con mayor vigor, medidas de reforma fueron adoptadas en 1910-20, bajo la dirección de la Misión Militar Francesa.³⁹ La influencia chilena expandió las concepciones alemanas por Colombia, Venezuela y El Salvador; otros países, en cambio, como Ecuador, Perú, Uruguay y Guatemala, emplearon instructores franceses.⁴⁰ Intervenciones militares estadounidenses determinaron la reorganización bajo su égida de las repúblicas del Caribe, Panamá y Nicaragua.

Profesionalizadas las fuerzas armadas latinoamericanas, continuaron recibiendo las orientaciones doctrinarias y la influencia de las principales potencias.

Mientras que la doctrina francesa continuó influyendo a distintos países latinoamericanos en la inmediata posguerra, creció firmemente en todos los países de la región la influencia militar y doctrinaria estadounidense, al influjo del Sistema Interamericano de Defensa.

En 1942 tuvo lugar la creación de la *Junta Interamericana de Defensa*, órgano militar cuyas misiones fundamentales –estatutariamente consideradas– estuvieron constituidas por: *a) estudiar y sugerir las medidas necesarias a la defensa del continente* (Tercera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Río de Janeiro, 1942; *b) actuar como órgano de preparación para la legítima defensa colectiva contra la agresión; órgano de consulta de los gobiernos americanos, y Secretaría del Comité Consultivo de Defensa* (Novena Conferencia Internacional Americana, Bogotá, 1948; *c) preparar y mantener al día el planeamiento militar de la defensa común* (Cuarta Reunión de consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas, Washington, 1951)⁴¹

Dicho órgano está formado por oficiales militares de los países americanos, con sede en Washington, debiendo estatutariamente los puestos principales ser cubiertos por oficiales estadounidenses.

³⁹ Robert A. Hayes, *op. cit.*

⁴⁰ Edwin Liewen, *op. cit.* sobre el caso peruano, José Rodríguez Beruff, *Los militares y el poder-Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú, 1948-1968*, Mosca Azul editores, Lima, 1983. Sobre el caso peruano, Gabriel Ramírez, *El factor militar*, Arca, Montevideo, 1988.

⁴¹ Rodolfo Garrié Faget, "Organismos Militares Interamericanos", Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1968.

La fundación en 1946 del *War National College* en los Estados Unidos de América como centro de pensamiento estadounidense en materia de defensa y la difusión de su pensamiento en Latinoamérica influyó significativamente en el pensamiento de defensa latinoamericano.

En 1947 tuvo lugar el dictado del instrumento jurídico fundamental del Sistema Interamericano de Defensa –el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, o Tratado de Río de Janeiro de 1947, al que habremos de referirnos posteriormente; y en 1948, la sanción de la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

También cabe consignar en este análisis el progresivo desarrollo sobre la base de la Junta Interamericana de Defensa, de diversas organizaciones militares interamericanas: el Colegio Interamericano de Defensa, las Conferencias de Fuerzas Armadas Americanas, etc.

De importancia fue el adiestramiento facilitado por Estados Unidos de América a oficiales latinoamericanos en diversos institutos, entre los que merece citarse la Escuela de las Américas del Ejército Estadounidense (*USARSA*); también, las entregas de armas a través de acuerdos bilaterales, en el marco del Plan de Asistencia Militar y la Ley de Ventas Militares al extranjero, inicialmente de equipos pesados sobrantes de la Segunda Guerra Mundial, posteriormente de equipo liviano, destinado fundamentalmente a la contrainsurgencia.

Las misiones militares de asistencia y asesoramiento militar europeas en diversos países latinoamericanos fueron paulatinamente sustituidas por misiones estadounidenses.

Todos los factores referidos trajeron consigo la consolidación de Estados Unidos de América como influencia fundamental conceptual y doctrinaria en materia de defensa en Latinoamérica.

En la inmediata posguerra de la Segunda Guerra Mundial, se hallaba presente en diversos países de Latinoamérica el pensamiento militar alemán y francés.

Así, la concepción de la *nación en armas* que caracterizó a la doctrina militar argentina por un amplio espacio de tiempo –y que encontró expresión en la creación, en la Argentina, del *Consejo de Defensa Nacional* y en la sanción de la Ley N° 13.234 sobre organización de la Nación para tiempo de guerra-, no era sino derivación de la doctrina de *nación en armas* de Colmar von der Goltz y, en cierta medida, de la *guerra total* de Eric von Ludendorff. La propia Ley N° 13.234 no constituyó sino una muy cercana derivación de la ley francesa de 1938 sobre organización para la Nación para tiempo de guerra.

La ley aludida tenía como objetivo fundamental la adopción, desde la paz, de las previsiones necesarias para la organización de la Nación en tiempo de guerra.

Establecía así su artículo 2° que "*Las previsiones necesarias para la organización de la Nación en tiempo de guerra, deberán ser adoptadas desde tiempo de paz de acuerdo con las directivas fijadas por el Consejo de Defensa Nacional. La preparación y ejecución de los planes y programas destinados a satisfacer esas previsiones hasta en sus menores*

detalles, corresponderá a los ministerios o secretarías de Estado por intermedio de sus organismos dependientes y de aquellos que, a los efectos de la coordinación, creare especialmente el Consejo de Defensa Nacional."

Por otra parte, normaba el artículo 3° que *"Al Consejo de Defensa Nacional incumbe la responsabilidad de adoptar las medidas tendientes a pasar de la organización del país en tiempo de paz a la organización para tiempo de guerra.*

Para ello impartirá la orientación necesaria a todos los organismos de Estado para preparar:

a) La movilización de todas las fuerzas armadas de la Nación;

b) La movilización del potencial necesario para organizar la defensa civil, la seguridad interior, el funcionamiento normal de la administración y de los servicios públicos, y asegurar un ritmo de trabajo intensivo en todos los órdenes de la producción, el comercio y la industria;

c) La movilización y utilización para tiempo de guerra de todos los recursos morales y materiales del país;

d) La creación de los organismos necesarios para planificar, coordinar y dirigir el aprovechamiento del potencial de guerra de la Nación..."

Como puede advertirse, se trataba de disposiciones enderezadas al empleo de todas las fuerzas morales y materiales del país, para enfrentar un conflicto armado de carácter internacional.

Hacia mediados de la década del '50, y coincidiendo con el surgimiento en Estados Unidos del pensamiento de defensa basado en el Conflicto Este-Oeste, comenzó a operarse en Latinoamérica un cambio en las doctrinas existentes en materia de defensa y seguridad, que hasta ese momento reflejaban las vigentes en otras partes del mundo.

Con llamativa uniformidad, las doctrinas vigentes en materia de defensa en Latinoamérica pasaron a presentar los siguientes caracteres:

- a) Utilización como concepto fundamental, del de *seguridad nacional*, asignándosele alcances virtualmente omnicomprendidos, prácticamente similares a los de la política exterior e interior del país;
- b) Reducción de la política de los respectivos países, al binomio representado por la *seguridad nacional* y el *desarrollo*, conceptos recíprocamente vinculados e interrelacionados;
- c) Otorgamiento al concepto de *defensa* de una amplitud similar a la del anteriormente referido concepto de *seguridad nacional*;

d) Virtual unificación de los conceptos de *defensa nacional y seguridad interior*.

Tales conceptos doctrinarios, se tradujeron en profundas modificaciones orgánico-funcionales tanto en materia de defensa nacional como de seguridad interior, afectando a las fuerzas armadas, fuerzas de seguridad e instituciones policiales:

a) Adoctrinamiento, adiestramiento, organización, equipamiento, conformación y despliegue de las fuerzas armadas con miras a su empleo prioritario en seguridad interior, y sólo excepcionalmente en defensa nacional;

b) Desaparición o carencia de una estructura orgánico-funcional en materia de seguridad interior y policía; integración de dicha estructura a la estructura orgánico-funcional existente en materia de defensa, estableciéndose la subordinación y/o control operacional por parte de las fuerzas armadas, sobre las fuerzas de seguridad y los cuerpos policiales;

c) Asignación a las fuerzas armadas de la misión permanente, de naturaleza política, de lucha contra el movimiento comunista internacional, y de las misiones de preservación del orden interno y de lucha contra movimientos insurreccionales o guerrilleros; asignándose prioridad a la lucha ideológica contra el comunismo;

e) Otorgamiento con carácter habitual y permanente y como función esencial a los organismos de inteligencia militares, de misiones relativas a aspectos políticos y sociales, o de carácter policial, del propio país.

En materia de conceptos derivados de la legislación, resulta de utilidad comparar el concepto de defensa emergente de la Ley N° 13.234 anteriormente citada, como el que surge de su sucesora Ley de Defensa Nacional N° 16.970, norma sancionada en 1967 durante el gobierno militar encabezado por el Teniente General Juan Carlos Onganía, ya en plena vigencia de los nuevos conceptos.⁴²

Procederemos a su examen.

El título 1° de la ley 16.970 trataba de sus *Principios generales*.

Establecía su artículo 1°:

La presente ley establece las bases jurídicas, orgánicas y funcionales fundamentales para la preparación y ejecución de la defensa nacional, con el fin de lograr y mantener la seguridad nacional necesaria para el desarrollo de las actividades del país, en procura de sus objetivos nacionales.

Por otra parte, prescribía su artículo 2°:

⁴² Para un análisis de la legislación de defensa y seguridad vigente en la Argentina hasta 1990, los conceptos de defensa y seguridad que pueden extraerse de sus normas, y su comparación con otros conceptos y estructuras en materia de defensa y seguridad en otros países, remitimos a nuestro libro *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990.

La seguridad nacional es la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.

Asimismo, normaba el artículo 3° que *La defensa nacional comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional.*

Procuraremos extraer, del articulado de la ley precedentemente transcrito, su concepto de defensa nacional.

Como el artículo 3° establecía que la defensa nacional *comprende el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional*, debemos necesariamente recurrir al artículo 2°, que como refiriéramos define a la seguridad nacional como *la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se hallan a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales.*

La amplitud de la definición de *seguridad nacional* es ciertamente significativa. Preservar a los *intereses vitales* de la Nación de *interferencias y perturbaciones sustanciales* de cualquier tipo –políticas, económicas o militares- representa un concepto de más que significativa amplitud. Librar de *interferencias y perturbaciones sustanciales* a los *intereses vitales de la Nación*, es, en realidad, el objetivo de la política de todo Estado.

Más significativa aún, con todo, es la amplitud del concepto de *defensa nacional*.

En efecto; si el concepto de *seguridad nacional* tenía la amplitud que hemos descrito, y si la *defensa nacional* comprendía *el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional*, fácil resulta deducir que en definitiva el concepto de *defensa nacional* abarcaba virtualmente la política nacional; difícil es concebir, en efecto, una medida gubernamental que no tenga por objeto librar de *interferencias y perturbaciones sustanciales* a los *intereses vitales de la Nación*.

Completemos la cita con los artículos 4°, 5° y 6° de la Ley N° 16.970:

Artículo 4°: *La política y estrategia nacionales darán las bases necesarias para establecer el grado de seguridad nacional, concordante con las exigencias del desarrollo.*

Artículo 5°: *Las previsiones y medidas ejecutivas inherentes a la defensa nacional serán coordinadas armónicamente con las que se refieren al desarrollo integral del país y formuladas conjuntamente con éstas, en los distintos planes y programas que se elaboren;*

A estas disposiciones se agregaban otras, que creaban el *Sistema de Planeamiento y Acción para la Seguridad*, con la función de *establecer políticas y estrategias directamente vinculadas con la seguridad nacional, y coordinar sus actividades con el sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo, a fin de procurar el logro conjunto de los objetivos de desarrollo y seguridad...*(artículo 8°); establecían que el *Consejo Nacional de Seguridad*, debía efectuar el *planeamiento de largo plazo de la política y estrategia nacionales que afectan a la seguridad, sobre la base de la evaluación*

de los objetivos políticos que se haya propuesto alcanzar el Gobierno Nacional, con miras a la obtención de los objetivos nacionales...

De éstas, y de las restantes disposiciones de la Ley N° 16.970, puede extraerse que ésta, más que una ley de defensa, era una ley de gobierno del país. La complejidad de todos los asuntos relativos a la gestión gubernamental era reducida a un doble sistema de planeamiento, instrumentado a través del Consejo Nacional de Seguridad y del Consejo Nacional de Desarrollo, que debían encargarse de planificar virtualmente todas las actividades del país sobre la base del binomio *desarrollo-seguridad*.

Al coincidir el ámbito de la *seguridad nacional*, definido con la amplitud que hemos referido, con el de la *defensa*, la competencia de las fuerzas armadas –entonces en el gobierno- abarcaba, en definitiva, todos los aspectos; incluyendo tanto los comprendidos por el concepto clásico de *defensa*, como los relativos a la seguridad interna.

El sesgo hacia este último aspecto fue completado a través de la sanción por el gobierno militar de la Ley N° 19.061, cuyo artículo 1° facultó *al Poder Ejecutivo Nacional a emplear durante la vigencia del estado de sitio en el territorio de la Nación, en sus aguas jurisdiccionales y su espacio aéreo, las fuerzas armadas que considere conveniente en operaciones militares, a fin de prevenir y combatir la subversión interna, el terrorismo y demás hechos conexos...*

Por otra parte, se facultó en su artículo 2° al Poder Ejecutivo Nacional para *emplear las Fuerzas Armadas en la prevención e investigación militar de los delitos de competencia de la Cámara Federal en lo Penal de la Nación...*

Puede advertirse a modo de conclusión que como consecuencia de estas previsiones, tanto la *seguridad* como la *defensa* pasaban a tener carácter virtualmente omnicompreensivo.

El conflicto que debían enfrentar –la amenaza comunista, como se verá- era *total y permanente*. En la Ley 13.234, el conflicto *no era permanente; sí, la preparación para él, y fuera del conflicto, existía la paz, situación no contemplada en la Ley N° 16.970, cuya aplicación sólo estaba excluida, teóricamente, por la seguridad absoluta, situación de logro imposible.*

- Resulta de cierto interés la comparación con el Decreto-Ley N° 898 del 29 de setiembre de 1969 sobre delitos contra la seguridad nacional, y N° 1135 del 3 de diciembre de 1970 sobre organización, competencia y funcionamiento del Consejo de Seguridad Nacional, de la República Federativa del Brasil.

En su artículo 2°, el cuerpo normativo citado en primer término, definió a la *seguridad nacional* como *la garantía del logro de los objetivos nacionales contra antagonismos, tanto internos como externos.*

Por su parte, el artículo 3° dispone que *La seguridad nacional comprende, esencialmente, medidas destinadas a la preservación de la seguridad interna y externa,*

incluso la prevención y represión de la guerra psicológica adversa, y de la guerra revolucionaria subversiva.

La seguridad interna, integrada en la seguridad nacional, se refiere a las amenazas y presiones antagónicas, de cualquier origen, forma o naturaleza, que se manifiesten o produzcan efectos en el país...

La guerra psicológica adversa es el empleo de la propaganda, de la contrapropaganda y de acciones en los campos político, económico, psicosocial y militar, con la finalidad de influir o provocar opiniones, emociones, actitudes y comportamientos de grupos extranjeros, enemigos, neutros o amigos, contra el logro de los objetivos nacionales.

La guerra revolucionaria es el conflicto interno, generalmente inspirado en una ideología, o auxiliado desde el exterior, que procura la conquista subversiva del poder por el control progresivo de la Nación...2

En cuanto al Decreto-Ley N° 1135 de 1970, establecía en su artículo 6°, relativo a la competencia del Consejo Nacional de Seguridad, lo siguiente:

Compete al Consejo de Seguridad Nacional:

- I. Establecer los Objetivos Nacionales Permanentes y las bases para la política nacional;*
- II. Establecer el Concepto Estratégico Nacional, así como las directivas derivadas de él;*
- III. Estudiar los asuntos relacionados con la política de seguridad nacional, en el ámbito interno y externo, en especial los referidos a:*

-Seguridad interna;

-Seguridad externa;

-Tratados, acuerdos y convenios con entidades y países extranjeros;

-programas de cooperación internacional, y

-Política de desarrollo nacional...

Algunos de estos conceptos sobreviven en leyes actualmente vigentes en Latinoamérica.

Así, la *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa* de la República de Venezuela (1976) establece en su artículo 3° que *La seguridad y defensa de la República comprenden fundamentalmente:*

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

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;

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.

Prevé su artículo 6 que *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.*

Dispone su artículo 7°, que *El Consejo Nacional de Seguridad y Defensa está integrado por:*

El Ministro de Relaciones Interiores.

El Ministro de Relaciones Exteriores.

El Ministro de 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.

Cabe consignar que el artículo 13 de la ley, dispone que *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.*

Por otra parte, el artículo 14 dispone que *A los fines de la presente Ley, el territorio nacional será dividido en regiones atendiendo a las necesidades de seguridad, defensa y desarrollo.*

También considero útil citar el artículo 20 de la ley, que dispone que *Declarada la emergencia interna o internacional el Presidente de la República podrá disponer mediante decreto, la movilización total o parcial de todo el territorio nacional o en parte de él. La movilización de cualquiera o todas la 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.*

A pesar que, como no habrá dejado de notarse, existen sustanciales diferencias entre la *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa* y las anteriormente citadas –fundamentalmente,

no se advierten conceptos de seguridad y de defensa de amplitud equiparables con la política general- no por ello dejan de hallarse huellas de las concepciones antes descriptas.⁴³

Así, se equiparan absolutamente a los efectos del planeamiento y de la conducción, los conflictos internos –que, en realidad, aparecen como los fundamentales objetivos de la *Ley Orgánica de Seguridad y Defensa*- con los externos.

La planificación de los *conflictos internos* es llevada a cabo en el seno de un Consejo integrado, además de los ministros, por dos funcionarios militares de alta jerarquía, pero en el que se hallan ausentes representantes de las *instituciones policiales y fuerzas de seguridad*, es decir, de los órganos técnicos en la materia.

El obvio riesgo es el que tantas veces se ha presentado en Latinoamérica,⁴⁴ especialmente a partir de la vigencia de las concepciones que nos ocupan: la utilización de conceptos bélico-castrenses para la seguridad interior, la planificación de los conflictos dentro del propio país con criterios castrenses y, finalmente, el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior, con las consecuencias antes descriptas.

Los conceptos de *seguridad y defensa* a que hacemos referencia tuvieron importantes efectos en las estructuras orgánicas en materia de defensa y seguridad en América Latina.

En la Argentina, hasta la sanción de la Ley N° 23.023, reformativa de la Ley N° 22.520 de Ministerios, la *Gendarmería Nacional* (policía militarizada con funciones de policía de fronteras y de control de graves alteraciones del orden público, entre otras) dependía del Comando en Jefe del Ejército; la *Prefectura Naval Argentina* (policía marítima) dependía del Comando en Jefe de la Armada; la Policía Aeronáutica integraba los cuadros de la Fuerza Aérea, lo que se mantiene hasta hoy; todas las instituciones indicadas debían estatutariamente ser dirigidas por un oficial militar en actividad. Lo mismo era aplicable al Servicio Penitenciario Federal, institución de reclusión y corrección. La *Policía Federal Argentina* estaba bajo el mando de un oficial militar. El órgano de inteligencia civil, la *Secretaría de Inteligencia de Estado*, debía estar al mando de un oficial militar con jerarquía de general de división o equivalente. También la *Central Nacional de Inteligencia*, órgano de coordinación en materia de inteligencia, debía estar a cargo de un oficial militar de la jerarquía de general o equivalente.⁴⁵

Aún hoy en Chile, y como consecuencia de la vigencia de la Constitución sancionada por el gobierno militar en 1980 (decreto-ley 3464) las *Fuerzas del Orden y Seguridad, Carabineros* –cuerpo con funciones en materia de policía de seguridad y

⁴³ Se debe tener en cuenta que la República de Venezuela fue uno de los contados Estados latinoamericanos que no estuvo bajo gobierno militar en la época considerada.

⁴⁴ José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, cit.

⁴⁵ José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*. Ver, asimismo, del autor, *Legislación de Inteligencia: Especialización y control, legitimidad y eficacia*, Editorial Dunken, Buenos Aires, 2000, y WOLA-SEDEM, Ciudad de Guatemala, 2001.

preservación del orden público- e *Investigaciones* –cuerpo con funciones de policía judicial y de investigaciones- *dependen orgánicamente del Ministerio de Defensa...*

La vigencia de estos conceptos en los países de América Latina, a partir de mediados de la década del '50, surge de múltiples indicios que incluyen una copiosa bibliografía, como la normativa legal y reglamentaria y la estructura orgánico-funcional existente en materia de defensa existente en los respectivos países.⁴⁶

Estos conceptos fueron caracterizados como *Doctrina de la Seguridad Nacional*, -denominación acuñada por la Escuela Superior de Guerra del Brasil y rápidamente adoptada por los restantes países latinoamericanos.

Este cuerpo de ideas puede ser hallado tanto en las publicaciones de la expresada Escuela y de sus similares latinoamericanas, como en las obras de un nutrido grupo de comentaristas o analistas.

Entre los más representativos, podemos señalar al abogado y cientista político brasileño José Alfredo Amaral Gurgel, que puede ser considerado uno de quienes desarrollaron y profundizaron en mayor grado estas concepciones.

En su obra *Seguranca e Democracia-Uma reflexao politica sobre a doutrina da Escola Superior de Guerra*⁴⁷ Amaral Gurgel expuso las circunstancias que, a su criterio, dieron origen a la *Doutrina da Seguranca Nacional*: la participación de la Fuerza Expedicionaria Brasileña en la Segunda Guerra Mundial, el posterior viaje de altos oficiales brasileños⁴⁸ a los Estados Unidos de América, el deslumbramiento por el desarrollo económico y cultural de dicho país, la constatación del subdesarrollo de la propia patria, el

⁴⁶ Se trata de una bibliografía casi inagotable. Proponemos al lector, *Seguranca e Democracia*, de José Alfredo Amaral Gurgel (Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975); Golbery do Couto e Silva, *Planejamento Estratégico*, Cadernos da Universidade de Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981; de Aurélio de Lyra Tavares, *O Brasil de minha geracao*, Biblioteca do Exército Editora, Rio de Janeiro, 1976; de Osiris Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional-Enfoques y Temas*, Círculo Militar, 1969, *Guerra Revolucionaria Comunista*, Pleamar, Buenos Aires, 1963, y *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional, Enfoques y Temas*, Círculo Militar, Buenos Aires, 1970; Joseph Comblin, *A Ideología da Seguranca Nacional –O Poder Militar na América Latina-*, Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 1978; José Manuel Ugarte, *Seguridad Interior*, Fundación Arturo Illia, Buenos Aires, 1990; Jorge Rodríguez Beruff, *Los militares y el poder –Un ensayo sobre la doctrina militar en el Perú: 1948-1968*, Mosca Azul editores, Lima, 1983; Gabriel Ramírez, *El factor militar*, Arca, Montevideo, 1988; Mario Pessoa, *O Direito da Seguranca Nacional*, Biblioteca do Exército e Revista dos Tribunais, Sao Paulo, 1971; Hélio Bicudo, *Seguranca Nacional o Submisao*, Paz e Terra, Rio de Janeiro, 1984; Antonio Cavalla Rojas, *Estados Unidos, América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México, 1980, y *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, Universidad Autónoma de México, 1979; entre otras muchas obras.

⁴⁷ Biblioteca do Exército Editora-Livraria José Olympio Editora, Rio de Janeiro, 1975

⁴⁸ Notablemente reveladora es la cita que efectúa Amaral Gurgel del general Cordeiro da Farias, uno de los actores en aquel proceso: *"El impacto de la F.E.B. (Forca Expedicionária Brasileira) fue tal que volvimos a Brasil buscando modelos de gobierno que funcionasen: orden, planeamiento, finanzas racionales. No encontramos ese modelo en el Brasil en aquella etapa, pero decidimos buscar medios para encontrar el camino en el largo plazo. La E.S.G. (Escola Superior de Guerra) brotó de la experiencia de la F.E.B.)*

propósito de cambiar tal situación y de desenvolver las amplias potencialidades del Brasil. También, el empleo como instrumento fundamental para ello de un instituto similar al *War National College* estadounidense, en el que militares, y civiles de destacada trayectoria, pudieran buscar los caminos para el desarrollo de tales potencialidades.

Sobre el documento que determinó el nacimiento de la Escuela Superior de Guerra de Brasil, refiere Amaral Gurgel que *...sus autores partieron de la afirmación primaria de que el desarrollo general del país es el camino de la Seguridad Nacional, alcanzando ese desarrollo sectores demográficos, económicos y financieros. El primero, relacionado con el número, físico, cultural y moral; el segundo, con la producción, distribución y consumo; y el tercero, con el mercado interno y externo de monedas. En razón de este reconocimiento, los órganos responsables de la seguridad de la Nación tienen el deber de velar por el desarrollo del potencial general de ésta; de lo que se deduce el derecho de intervención de las Fuerzas Armadas, por los órganos adecuados, en el aprovechamiento de las potencialidades brasileñas...*

No escaparon, ciertamente, a los fundadores de la *E.S.G.*, las diferencias existentes entre su propuesta y la institución madre norteamericana, dedicada específicamente a la problemática de la defensa:

...se notaba cierto distanciamiento de la Escuela respecto de su similar norte-americana. Esta, actuando en un área desarrollada, ya como elites formadas dentro de un sistema educacional evolucionado, estaba habilitada para la aplicación del método de trabajo existente y consagrado para la solución de problemas generales. Prescindiendo de preocupaciones metodológicas, se orientaba 'en el sentido de la ampliación de conocimientos y su inmediata aplicación en la guerra'; mientras que la de Brasil funcionaria en un ambiente diverso, en el que el problema de la preparación para la guerra no aparecía como 'tan preeminente'. Además, como derivación forzosa de un sistema educacional todavía deficiente, las elites locales, a pesar de estar dotadas de conocimientos generales, no se presentaban munidas de recursos que las habilitasen para la solución armónica y objetiva de problemas de dimensión nacional. Por lo tanto, iba a destinarse la Escuela a llenar lagunas en lo relativo al tratamiento de problemas internos y externos, administrando, 'complementariamente', 'conocimientos relativos a la preparación para la guerra y la conducción de operaciones combinadas'.⁴⁹

Fundamental importancia fue otorgada al *planeamiento nacional*, considerado por Amaral Gurgel como *...el único método de conducir con eficiencia la política de una Nación, el camino único para la liberación del empirismo y del régimen de improvisaciones dispendiosas y muchas veces deshonestas, el medio seguro de coordinar voluntades y emplear esfuerzos en la consecución de elevados propósitos comunes.*⁵⁰

Por su parte, el general Aurélio de Lyra Tavares, que participara en la Segunda Guerra Mundial y que ejerciera el comando de la Escuela Superior de Guerra, expresó del

⁴⁹ José Alfredo Amaral Gurgel, *op. cit.*

⁵⁰ José Alfredo Amaral Gurgel, *op. cit.*

siguiente modo las ideas fundamentales que presidieron el nacimiento de la Escuela Superior de Guerra, y la formación de la doctrina generada por ella: ⁵¹

...Con la experiencia de la última guerra, por otro lado, surgieron los conceptos nuevos de Seguridad Nacional, Poder Nacional y Objetivos Nacionales, Permanentes o Actuales, que trascienden el campo específicamente militar, en el contexto más amplio en el que él pasó a insertarse, al mismo tiempo como factor y como función, en el interrelacionamiento de los otros campos que componen y afirman la capacidad de la nación para trazar, con autonomía, sus destinos, y realizarlos, en el cuadro nacional e internacional, a través de políticas adecuadas y a despecho de las presiones que puedan perturbarlos o comprometerlos...

...La nación, como organismo vivo, es antes una comunidad nacional que un territorio, base geográfica del Estado, en el que ella se organiza políticamente.

Cabe, pues, considerar como fuerzas que la mantienen e impulsan a la economía nacional, la moral nacional, la conciencia nacional y la cohesión nacional, que son factores espirituales y materiales intrínsecos, determinantes del Poder Nacional...

Esquemáticamente, el organismo del Estado se constituye de cuatro sistemas característicos e interdependientes que podremos asemejar a los sistemas fundamentales del ser humano: el político, que es como el sistema nervioso, teniendo como centro el Gobierno, actuando como una especie de cerebro; el económico, que representa el papel correspondiente al sistema circulatorio; el psicosocial, que hace las veces de sistema sensorial, y, finalmente, el militar, comparable al sistema muscular del organismo humano.

La Seguridad Nacional, en su moderna concepción, depende y se deriva de la seguridad de ese organismo vivo que constituye el complejo de la Nación.

Se comprende, así, que es posible destruirlo, mucho más directa y sutilmente, a través de acciones que comprometan a los otros sistemas, que por una acción frontal pura y simple, que caracteriza, para el Derecho Internacional, el acto frontal de agresión, que es la llamada guerra militar o convencional.

Estos conceptos ganaron significación mayor, a partir de 1945, en virtud del advenimiento de la guerra atómica y del conflicto ideológico en el cuadro internacional...

Sobre la importancia del planeamiento, afirmaba uno de los principales exponentes de la doctrina de la Seguridad Nacional, Golbery do Couto e Silva: ⁵²

⁵¹ Aurélio de Lyra Tavares, *O Brasil de minha geracao*, Bibliotéca do Exército Editora, Rio de Janeiro,

⁵² Golbery do Couto e Silva, "Planejamento Estratégico", Cadernos da Universidade de Brasília, Editora Universidade de Brasília, Brasília, 1981.

Se planifica para la Seguridad Nacional porque planificar es, aquí, un imperativo de autodeterminación del pueblo; de la soberanía que de este pueblo, conforma, realmente, una Nación; de la integración sólida de todos los grupos sociales que habitan un territorio, y que hace, de este territorio, una patria; de la prosperidad también que, en cierto grado, constituyó una alternativa única que se ofrece a la decadencia y muerte de las civilizaciones y de las culturas- un imperativo, pues de la propia supervivencia nacional...

Cabe advertir que no se trataba aquí del planeamiento meramente económico.

Se perseguía a partir de la determinación de los *objetivos nacionales*, tanto los *objetivos nacionales permanentes*, como los *objetivos nacionales actuales* o de coyuntura, emplear el *poder nacional* conforme a los lineamientos establecidos por la *política nacional*, enfrentando y superando los *óbices*, *antagonismos* y *presiones*, a través de la aplicación de la *estrategia nacional*, para alcanzar los aludidos *objetivos nacionales*.

En definitiva, se definía a la *Doctrina de Seguridad Nacional* como *...el conjunto de conceptos básicos, principios generales, procesos y normas de comportamiento que permiten orientar los estudios, la formulación y el desarrollo de la Política de Seguridad Nacional.*"⁵³

Por su parte, la *Seguridad Nacional* era definida como *La garantía proporcionada por el Estado para la conquista y/o la manutención de los Objetivos Nacionales, a despecho de antagonismos o presiones.*

Los *Objetivos Nacionales Permanentes* surgían, conforme Amaral Gurgel, *...del análisis de la evolución del proceso histórico...* Para su determinación en Brasil, en épocas en las cuales la *Doutrina da Seguranca Nacional (D.N.S.)* constituía doctrina oficial, la Enmienda Constitucional nº 1, del 17 de octubre de 1969, atribuyó al Consejo de Seguridad Nacional la competencia para *establecer los Objetivos Nacionales Permanentes y las bases para la Política Nacional...* (art. 89, inc. 1).

Los trabajos realizados por los cultores de estas teorías, les permitieron arribar a la conclusión relativa a que *"...Fue afirmada una Doctrina de Seguridad Nacional, en el verdadero concepto de doctrina, esto es, un conjunto de ideas básicas, orientadoras de un determinado ramo de actividades, no impuestas, sino libremente aceptadas, mediante plena convicción de su procedencia y acierto..."*⁵⁴

Amaral Gurgel arribaba, en definitiva, al concepto de *seguridad nacional* tras analizar las nuevas formas que asigna a la problemática de la guerra, así como las diversas expresiones que adjudica al *Poder Nacional*:

⁵³ Escola Superior de Guerra do Brasil, cit. por José Alfredo Amaral Gurgel, op. cit.

⁵⁴ Ernesto Araújo, Discurso de Cierre del Curso Superior de Guerra, 1954, cit. por José A. Amaral Gurgel, op. cit.

...El problema de la guerra, y, consiguientemente, de la protección de las Naciones, ganó nuevas dimensiones, en virtud de las modernas formas de agresión, particularmente en virtud de la influencia de la ideología comunista...

...La Seguridad Nacional es función de un Poder Nacional fortalecido armónicamente en sus cuatro expresiones:

-Por una expresión política caracterizada por una legislación adecuada y por instituciones dinámicas;

-Por una expresión psicosocial que refleje una población de valores culturales elevados, con sus necesidades básicas satisfechas y consecuentemente con capacidad de actuar en términos de opinión pública;

-Finalmente, por una expresión militar cimentada en una población cuantitativa y cualitativamente significativa, apoyada en una sólida organización política y en una economía firme y desarrollada.

En esta configuración de Seguridad Nacional, su cimiento es la Seguridad Individual y su finalidad proporcionar la conquista y el mantenimiento de los Objetivos Nacionales, en el afán de posibilitar, a cada uno y a todos, el Bien Común...⁵⁵

Más que una doctrina de *Seguridad Nacional* o de defensa, las concepciones que nos ocupan aparecen en definitiva como una concepción castrense de gobierno, que partiendo de un centro imaginario -el gobierno- se asume en conflicto permanente con *antagonismos* y *presiones* tanto internos como externos, a los que debe vencer a través de la aplicación del *poder nacional*, para alcanzar la ansiada meta.

Aunque fue en la República Federativa del Brasil el punto donde estas concepciones alcanzaron un mayor desarrollo, en otros países sudamericanos se desarrollaron con sorprendente simultaneidad doctrinas de notable grado de semejanza.

Si bien no cabe descartar la influencia brasileña sobre el resto de Latinoamérica y particularmente de sus fuerzas armadas, cabe más bien suponer ante la simultaneidad y similitud de las concepciones aludidas, que la fuente fue otra.

Recordando el origen de la *doctrina de la Escuela Superior de Guerra* brasileña -el viaje de determinados oficiales a Estados Unidos de América, su visita al *War National College* estadounidense, etc.- es dable más bien suponer que fue en dicha oportunidad donde quedaron sentadas las bases, al menos iniciales, de estas doctrinas.

En realidad, las mismas parecieran haber constituido una versión *latinoamericanizada* de los estudios que llevaba a cabo la institución estadounidense. Asumiéndose que la guerra no constituía un evento tan probable en los Estados

⁵⁵ José A. Amaral Gurgel, op. cit..

latinoamericanos, probablemente se concluyó que la preparación para la guerra contra las huestes soviéticas que llevaban a cabo las tropas estadounidenses, bien podía ser sustituida en los países latinoamericanos por una *guerra* política, económica e ideológica contra la doctrina comunista y los factores que podían favorecer su propagación.

Diversos autores han sustentado esta tesis, entre los que cabe citar a Joseph Comblin, profesor de teología de las Universidades de Harvard y Louvain,⁵⁶ y Antonio Cavalla Rojas⁵⁷.

Si bien con notorias semejanzas que permiten entrever un origen común, dentro de los expositores de la doctrina de seguridad continental y fronteras ideológicas, o *doctrina de la seguridad nacional*, podemos encontrar cuatro variantes nacionales fundamentales, que podemos denominar como escuela brasileña, escuela argentina, escuela chilena, y escuela peruana. Todas ellas influyeron significativamente en sus respectivos países, no sólo en los aspectos atinentes a la defensa nacional y la seguridad interior, sino también en otros.

En el Perú, podemos considerar al general de división Edgardo Mercado Jarrín como el exponente fundamental de las concepciones de *seguridad nacional*.

Los alcances que asigna a dicho concepto, no difieren mayormente de los expresados por los autores brasileños y argentinos.

No obstante, así como en aquellos puede advertirse como telón de fondo y explicación última de los desarrollos doctrinarios al conflicto Este-Oeste y la consiguiente necesidad de superar la *agresión indirecta* comunista, en Mercado Jarrín la preocupación fundamental es el desarrollo económico y social del Perú. En la variante peruana de la *seguridad nacional*, el conflicto norte-sur, ya planteado por los autores brasileños en segundo término respecto del conflicto este-oeste, pasa a constituir el aspecto más importante.

Puede advertirse un cierto tono revisionista de la doctrina “tradicional” de la *seguridad nacional*, y a la consideración excluyente que ésta hace del conflicto Este-Oeste como el desafío fundamental a superar.

En cuanto a los conceptos fundamentales de Mercado Jarrín, podemos señalar⁵⁸ que el autor expresa, con relación al *interés nacional*, que siendo éste *la expresión de lo que los estados tratan de alcanzar y proteger*, varía fundamentalmente con cada Estado, dependiendo de la identificación que haga de sus aspiraciones y valores; hallando expresión general, en muchos casos, en las respectivas Constituciones.

⁵⁶ Joseph Comblin, *A ideologia da segurança nacional: O Poder Militar na América Latina*, 2ª. Edicao, Civilizacao Brasileira, Rio de Janeiro, 1978.

⁵⁷ Antonio Cavalla Rojas, *Estados Unidos, América Latina: Fuerzas Armadas y Defensa Nacional*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Sinaloa, México, 1980.

⁵⁸ Edgardo Mercado Jarrín, *Seguridad, Política, Estrategia*, Schapire editor, Colección Mira, Lima, 19

Señala, no obstante, que *...con lo que todas las sociedades políticamente organizadas coinciden es en que el interés prioritario es la propia supervivencia, principio que ha sido recogido por el Derecho Internacional. Tal supervivencia es entendida diferentemente de acuerdo al grado de desarrollo que cada sociedad ha alcanzado. Así, una sociedad altamente desarrollada entiende su supervivencia, como mantenimiento de su status y su seguridad se dirige a ello.*

Para una sociedad en desarrollo, el interés nacional habrá de consistir en alcanzar un nivel mínimo de desarrollo para su población, y mientras no lo alcance su nivel de seguridad será incierto...

Otros conceptos, en cambio, no difieren mayormente de los expuestos por los expositores de la *seguridad nacional*. Así, se señala que *...El potencial nacional representa dentro de ese orden de ideas (consecución y preservación de los objetivos nacionales) la fuente de que dispone el estado para alcanzar y mantener esos objetivos nacionales...* Dicha fuente está representada por *“...la resultante de todas las fuerzas materiales y espirituales con que cuenta un estado para la consecución de sus objetivos nacionales”* (CAEM -Centro de Altos Estudios Militares de Perú). Comprende los factores humano, económico, físico y político.

En cuanto a la *política nacional*, es definida como *...la acción del Estado para lograr sus fines a través de la realización de sus objetivos nacionales...*

Destacando su acentuada consideración del conflicto Norte-Sur, que diferencia a la *seguridad nacional* peruana de sus similares en Latinoamérica, señala que *Un medio eficaz de aumentar la seguridad de las naciones sería alcanzar una relación más justa entre las sociedades desarrolladas y las sociedades en desarrollo, así como fortalecer los procedimientos para la solución pacífica de los diferendos...*

Uno de los expositores de las versiones clásicas de la *doctrina de seguridad nacional* fue, en la República de Chile, Alejandro Medina Lois. Durante su desempeño como director de la Escuela Militar, escribía el autor citado: ⁵⁹*...la supervivencia constituye la finalidad primaria del Estado e impone dos objetivos fundamentales: desarrollo y seguridad. Ambos son determinantes y condicionan el proceso evolutivo de la nación que, como organismo vivo y eternamente cambiante, puede crecer, mejorar, estancarse o decaer...*

...Ante la existencia limitada de recursos, la naturaleza de la sociedad y de los hombres genera tensiones, antagonismos y luchas de grupos que tienden a quebrantar el orden establecido tanto interno como internacional, y que así afectan negativamente el desarrollo deseable...

Ante el temor de una guerra nuclear generalizada, suicidio colectivo de la humanidad, surgen nuevas formas de conflictos, fundamentalmente de carácter ideológico,

⁵⁹ Alejandro Medina Lois, *La Doctrina de Seguridad Nacional*, en Antonio Cavalla Rojas, *Geopolítica y Seguridad Nacional en América*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1979.

que se expresan en medidas políticas, económicas, diplomáticas, combinándolas para enfrentarse y lograr la situación o comprometerse en guerras de objetivo limitado, sin tener que arriesgarlo todo o sacrificando parte de las pretensiones para evitar el holocausto nuclear generalizado. Es una guerra total de una intensidad brutal pero que aún se frena ante la expresión máxima del poder.

Por otra parte, la demoledora acción de la subversión, inspirada en el logro del objetivo de poder en forma interna, aunque generalmente con inspiración y apoyo externo, pasa a ser un flagelo de todo gobierno constituido, precisamente por su contenido ideológico y acción anarquista...

“Seguridad nacional es la capacidad del Estado para garantizar su supervivencia, manteniendo su soberanía e independencia material y espiritual, preservando su forma de vida y posibilitando el logro de sus objetivos fundamentales...”

En estas breves líneas quedan ejemplificadas algunas de las características de las *doctrinas de seguridad nacional* chilenas: énfasis en la geopolítica, fuerte influencia del conflicto este-oeste, menor énfasis en los aspectos meramente gubernativos.

Dentro de lo que podría denominarse la *escuela argentina* en esta materia, podemos señalar en primer lugar a quien a nuestro criterio fuera el exponente fundamental de estas concepciones en la Argentina: el general de división Osiris Guillermo Villegas.

Villegas, al igual que sus predecesores brasileños, otorgó al concepto de *seguridad nacional* un alcance que, conjuntamente con el de *desarrollo*, con el que se encontraba interrelacionado, permitía identificarlo virtualmente con la política general del país.

Así como la revolución de 1964 permitió a los expositores brasileños de la *seguranca nacional* poner en práctica sus teorías, que quedaron incorporadas al orden jurídico positivo brasileño de la época, la *Revolución Argentina* del 28 de junio de 1966, permitió a los teóricos argentinos de la *seguridad nacional* aplicar su pensamiento, que se refleja claramente en la Ley N° 16.970, ya citada.

Comentando la definición de *Seguridad Nacional* de dicha ley, Villegas expresaba⁶⁰ que “...Presentada así la Seguridad Nacional, es dable observar que en la misma adquieren importancia fundamental tres aspectos principales, que son:

- a) *Los intereses vitales de la Nación;*
- b) *Las interferencias y perturbaciones sustanciales.*
- c) *La situación ambiental conformada...”*

⁶⁰ Osiris Guillermo Villegas, *Políticas y Estrategias para el Desarrollo y la Seguridad Nacional - Enfoques y Temas*, Círculo Militar, 1969.

Refiriéndose a los *intereses vitales* de la Nación, Villegas afirmaba que *...Podemos, pues, considerar que constituyen intereses vitales de la Nación, el promover la explotación de sus recursos naturales; impulsar el desarrollo de las industrias básicas; dotar al país de una infraestructura eficiente, en esfuerzo mancomunado del sector público con el sector privado, que ha de encontrar en ello los incentivos necesarios para desenvolver su iniciativa e impulsar su capacidad creadora. Y hacen a la seguridad del Estado, porque de ellos derivan: el crecimiento del potencial, en los distintos factores que inciden en el bienestar económico y en la tranquilidad social...*

También señalaba Villegas sobre el punto que el *interés nacional ...Va ligado al estilo nacional, como concepción del hombre, de la organización social y del Estado y a la doctrina para formular y resolver los problemas de la dinámica externa e interna de la Nación...*

Destacaba por otra parte Villegas, que *...A los efectos de establecer y ejecutar los objetivos, políticas y estrategias correspondientes, en forma armónica y coherente, se estableció el Plan General y el Plan Nacional de Desarrollo y Seguridad...*

Con relación a las *interferencias y perturbaciones sustanciales* susceptibles de poner en riesgo la *seguridad nacional*, expresó Villegas:

...las interferencias y perturbaciones sustanciales son aquellas que creadas y explotadas por intereses no nacionales, ya sea desde adentro o de más allá de nuestras fronteras, actuando abierta o subrepticamente, restan, paralizan o modifican para su provecho, la concreción de los objetivos nacionales.

Al estudiar el proceso de adecuación de la infraestructura, en vista del país futuro, frente a una economía distorsionada e ineficiente, se descubren puntos vulnerables a la agresión económica y capaces de generar tensiones sociales e internacionales y servir de vehículo de corrientes ideológicas extremistas...

Por otro lado, la subversión comunista con un pie en América y apoyada en cuantiosos recursos económicos, puede aprovechar bajos standards de vida para aumentar su esfera de acción en nuevos países. La propaganda, la infiltración en las más diversas instituciones (políticas, culturales, gremiales, universitarias, vecinales) y las guerrillas, de las cuales ya tuvimos algunos amagos en nuestro país y que han merodeado nuestras fronteras, son algunas de las etapas que caracterizan dicha subversión...

En cuanto a las *amenazas o riesgos* susceptibles de poner en riesgo la seguridad, las mismas incluían desde factores de tipo geográfico y sociológico -espacios vacíos, irregular distribución de la población- o bien económicos, como el escaso desarrollo industrial- hasta la *“agresión indirecta”* del bloque oriental, hasta la posibilidad de la *guerra convencional*. Se incluye, pues, todo tipo de *aspectos externos e internos políticos, económicos, y militares*.

En cuanto a la naturaleza de las medidas a emplear para preservar la situación de seguridad, conviene señalar que las mismas son de la más diversa naturaleza, coordinadas y conducidas a través del Planeamiento Nacional.

Se trata como puede advertirse, de una concepción que integrando al desarrollo como un aspecto imprescindible para la seguridad, concluye asimilando a ésta a la política general.

A través del binomio *seguridad-desarrollo*, y de sendos mecanismos de planeamiento que confluían en una misma vertiente, los “*Planes Nacionales de Desarrollo y Seguridad*”, se instituía un verdadero mecanismo burocrático de ejercicio del gobierno a través de la planificación.

Otro importante exponentes de la *escuela argentina del concepto latinoamericano de seguridad nacional*, es el teniente coronel argentino Venancio Carullo.

Dicho autor sostuvo que⁶¹ *...La amplitud del campo de estudio y de acción de la seguridad nacional, por pertenecer al nivel de la dirección y acción política del estado, es semejante y se asimila al de la ciencia política, de la que forma parte en tanto como fin del Estado.*

...La seguridad adquiere así el carácter de disciplina del orden social, de la paz y de la guerra, o sea del derecho, de la política interna, de la política exterior y de la estrategia militar.

Señaló también el expresado autor que *...la división entre seguridad entre los estados (externa) y en la sociedad (interna) no es siempre clara ni siempre identificable, puesto que la primera se encuentra influida por sucesos y situaciones internas..*

Carullo, al expresar *...algunos enfoques que ayudan a ubicar los problemas de la seguridad, y por lo tanto a plantearlos*, mencionó como *objetivos generalizados de la seguridad, ...1. Preservación de la existencia. 2. Garantía del orden social, 3. Confianza en satisfacer las necesidades y lograr las aspiraciones. 4. Libertad para establecer relaciones y asociaciones. 5. Búsqueda de la paz interna y externa...*

Un análisis de los conceptos doctrinarios en materia de *seguridad nacional* vigentes en Latinoamérica, sobre la base de los conceptos brasileños, peruanos, chilenos y argentinos, permite advertir en primer lugar la notable similitud de los conceptos, que evidencia su origen común.

Tal similitud -y correlativa diferencia con los conceptos vigentes en otros países- permite advertir que durante una época que puede ser determinada entre fines de la década del '50 y principios de la década del '80, en Latinoamérica rigió un cuerpo doctrinario en materia de seguridad y defensa cuyos rasgos permanentes eran *la consideración de la*

⁶¹ "Ideas y problemas sobre seguridad nacional", Círculo Militar, Biblioteca del Oficial, Buenos Aires, 1974.

existencia de un conflicto total -librado en todos los ámbitos del país- y permanente; conceptos de seguridad y defensa omnicomprensivos; la aplicación de la planificación estratégica, a todos los ámbitos del quehacer nacional y, en definitiva, el empleo de una metodología de análisis y planeamiento castrense, a la política general; la desaparición de la distinción entre defensa nacional y seguridad interior, y, consiguientemente, aplicación de similares metodologías a los conflictos externos e interno; y, como consecuencia lógica y a la vez causa, gobierno militar.

Concluidos los regímenes militares cuya instalación y permanencia facilitaran, las *doctrinas de la Seguridad Nacional* comenzaron a sufrir cuestionamientos de distinto grado de intensidad, según los países.

Entre los más profundos, podemos citar los efectuados al mismo en la Argentina, con motivo del tratamiento y sanción de la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional que sustituyó a su predecesora Ley N°16.970, antes comentada; así como de la Ley N° 24.559 de Seguridad Interior, que cuatro años más tarde concluyera la definición de los conceptos básicos en materia de seguridad y defensa en el país.

La definición de *defensa nacional* contenida en el artículo 2° de la ley, permite advertir la preocupación por acotar y tornar más específico el ámbito de ésta.

Conforme a la misma, *La defensa nacional es la integración y 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...

El artículo 4° hace aún más evidente la preocupación apuntada, al disponer que *Para dilucidar las cuestiones atinentes a la defensa nacional, se deberá tener permanentemente en cuenta la diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior. La seguridad interior será regida por una ley especial.*

Saltan a la vista las diferencias, respecto de su predecesora ley 16.970.

En primer lugar, la ausencia de una definición sobre *seguridad nacional*. Conforme surge del debate parlamentario -y podemos asegurar por nuestra parte, por haber participado activa e intensamente en su redacción- no fue una omisión casual.

Se procuró normar en la misma exclusivamente el concepto *clásico* de defensa: la respuesta por parte de toda la Nación, actuando como columna vertebral las Fuerzas Armadas, al ataque armado externo, incluyendo la preparación de tal respuesta desde la paz, y *...consolidar la paz, concluida la contienda* (artículo 3°, Ley N° 23.554).

Se advertirá que los medios a emplearse en la respuesta a la agresión armada externa eran virtualmente ilimitados; ni más ni menos, *todas las fuerzas de la Nación*.

En cambio, no eran ilimitadas las situaciones que podrán desencadenar tal respuesta. Se trató de *...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...*

No era, pues, cualquier *agresión de origen externo* aquella que constituiría materia de la defensa nacional. La *agresión* económica o ideológica, por caso, no habrán de poner en marcha los mecanismos contemplados en la Ley N° 23.554. Constituían materia de la política, ahora no confundida con la defensa.

Tampoco lo serían las amenazas a la *seguridad interior: narcotráfico, terrorismo, agitación social, etc.* Tales situaciones deberían ser con el accionar policial debidamente coordinado, previsto en la posterior Ley N° 24.059 de Seguridad Interior.

Si recordamos que en la ley 16.970 la *defensa nacional* comprendía *el conjunto de medidas que el Estado adopta para lograr la seguridad nacional* (art. 4°); y, por otra parte, que la *seguridad nacional* era *...la situación en la cual los intereses vitales de la Nación se encuentran a cubierto de interferencias y perturbaciones sustanciales* (art. 2°), salta a la vista la reducción y concreción de los alcances del concepto de *defensa*.

La promesa formulada en la Ley N°23.554 de reglar la *seguridad interior* por una ley especial, fue cumplida con la sanción de la Ley N° 24.059.

Estableció su artículo 2° que *A los fines de la presente ley se define como seguridad interior a la situación de hecho basada en el derecho en la cual se encuentran resguardadas la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías y la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional...*

Dispuso por su parte el artículo 3° que *La seguridad interior implica el empleo de los elementos humanos y materiales de todas las fuerzas policiales y de seguridad de la Nación a fin de alcanzar los objetivos del artículo 2°...*

Es decir, que el artículo 2° ya brindó una adecuada idea que la *seguridad interior* que se proponía defender la Ley N° 24.059 era, en esencia, *la vigencia de la ley -situación de hecho basada en el derecho; resguardo de la libertad, la vida y el patrimonio de los habitantes, sus derechos y garantías; de la plena vigencia de las instituciones del sistema representativo, republicano y federal que establece la Constitución Nacional*. Se trató, en definitiva, de *preservar la vigencia de la ley*, incluyendo la de *los derechos y garantías individuales*.

En tal sentido, salta a la vista el esfuerzo realizado en la ley por instrumentar, al igual de lo que sucede con su similar 23.554, mecanismos concretos para posibilitar un accionar eficaz en materia policial, desechando los esfuerzos para establecer mecanismos

gubernativos a través de la invocación de la seguridad, que fueran propios de su predecesora 16.970.

Los nuevos conceptos de defensa y seguridad fueron volcados en el debate parlamentario de las Leyes N° 23.554 y N° 24.059 por los legisladores que en ellas participaron. Su elaboración, debida fundamentalmente a los asesores que se desempeñaban en los bloques de la Unión Cívica Radical -fundamentalmente, quien suscribe- y del sector entonces denominado *renovador* del Partido Justicialista -fundamentalmente, el capitán (R.) Licenciado Luis E. Tibiletti- tuvo lugar sobre la base del análisis crítico de las normas entonces vigentes y, especialmente, de la *doctrina de la seguridad nacional*, procurando elaborar una nueva doctrina de defensa nacional que reflejara los conceptos de defensa vigentes en el mundo y las necesidades de defensa del país.

El núcleo del debate -entre muchos otros aspectos importantes del proyecto-fue el primer párrafo del artículo 2º, que establecía que *La defensa nacional es la integración y acción coordinada de todas las fuerzas morales y materiales de la Nación, para enfrentar las agresiones de origen externo.*

Con relación al primer aspecto, fue fundado en el debate parlamentario por el diputado Zubiri⁶² afirmando que un principio fundamental del proyecto era *...la derogación de la doctrina de la seguridad nacional y, por ende, de su instrumento legal, que es la ley 16.970...* Tras analizar la *Doctrina de Seguridad Nacional* brasileña y de otros autores latinoamericanos y yendo al núcleo de la cuestión, Zubiri afirmó que *...Por todas estas consideraciones es que en el artículo 2º del proyecto que estamos tratando nos referimos simplemente a las agresiones de origen externo, eliminando del contexto de la ley lo vinculado con la seguridad interior...*

..Eentendemos que no es conveniente ni necesario que en la ley de defensa nacional se contemplen hipótesis de conflicto interno. Ello es así porque, en primer lugar, la composición, la dimensión, el despliegue y los medios con que deben estar dotadas las fuerzas armadas no son los mismos para una situación de conflicto interno que para otra de conflicto externo...

...de lo que en definitiva se trata, señor presidente, no es de defender las insasibles, las imaginarias fronteras ideológicas de que nos hablaba Golbery do Couto e Silva; lo que queremos es que nuestras fuerzas armadas defiendan las reales y concretas fronteras de la Nación Argentina...

Por su parte, el miembro informante de la Comisión de Asuntos Constitucionales, diputado Mosso, señaló que *...El artículo 2º conceptualiza la defensa nacional como la integración y acción coordinada de todas las fuerzas morales y materiales de la Nación para enfrentar las agresiones de origen externo, y concluye con la idea de que se tiende a proteger la soberanía e indepndencia de la Nación Argentina. Claramente el proyecto tiene*

⁶² Sesión de la Cámara de Diputados del 15 de agosto de 1985, Cámara de Diputados, “Diario de Sesiones”, 1985, págs. 3428 y ss.

como base fundamental la separación de la defensa nacional de la seguridad interior, asignando a las fuerzas armadas la defensa de nuestro territorio, de nuestra independencia y soberanía, y dejando la seguridad interna para el control del poder de policía de cada una de las jurisdicciones en que se divide el territorio nacional...

Entre los significativos cambios en los conceptos de defensa y seguridad producidos una vez concluido el Conflicto Este-Oeste, se cuenta la desaparición, en la Constitución brasileña de 1988, del concepto de *Seguridad Nacional*, y su sustitución por los conceptos de *Defensa Nacional* y de *Seguridad Pública*. Respecto de esta última, establece el artículo 144 que *La seguridad pública, deber del Estado de derecho y responsabilidad de todos, es ejercida para la preservación del orden público y de la incolumidad de las personas y del patrimonio, a través de los siguientes órganos: I policía federal; II policía caminera federal; III policía ferroviaria federal; IV policías civiles; V policías militares y cuerpos de bomberos militares...*

Sin embargo, todavía subsiste la asignación a las Fuerzas Armadas de funciones políticas y policiales: *Art. 142: Las Fuerzas Armadas, constituidas por la Marina, por el Ejército y por la Aeronáutica...están destinadas a la defensa de la Patria, a garantía de los poderes constitucionales y, por iniciativa de cualquiera de éstos, de la ley y del orden...*

De todos modos, preciso es reconocer que la necesidad del *requerimiento* para que las Fuerzas Armadas brasileñas garantizaran *la ley y el orden* no existía con anterioridad a la reforma.⁶³

Entre los conceptos que surgieron en materia de *defensa y seguridad* que rigieron en Latinoamérica, tras la proclamada erradicación en varios de los principales países de la región de las teorías de *seguridad continental* y *fronteras ideológicas* precedentemente reseñadas, está el de *seguridad democrática regional*, elaborado por Juan Somavía y José Miguel Insulza.

Así como la reacción en la Argentina contra la *doctrina de seguridad nacional* consistió en precisar los conceptos de seguridad y defensa, restringiéndolos, especialmente este último, a las medidas a implementar ante la agresión o amenaza militar externa, en Chile prevaleció la orientación exactamente opuesta: mantener la amplitud del concepto, pero procurando cambiar radicalmente su significado.

Transcribiremos a continuación algunos de los *conceptos básicos* del concepto de *seguridad democrática regional*, tal como fueron vertidos por Somavía e Insulza:⁶⁴

⁶³ Sobre la evolución de los conceptos de defensa en las Constituciones francesas, v. del autor, *Seguridad Interior, cit.*

⁶⁴ Juan Somavía y José Miguel Insulza (comp.) *Seguridad Democrática Regional - Una concepción alternativa*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, 1990.

*Partimos de una simple afirmación: el concepto de seguridad de una nación o sociedad no puede ser confundido con el de defensa o el de seguridad militar, como desgraciadamente ha ocurrido con frecuencia en América Latina en los últimos años. Concebimos la seguridad **como un concepto más amplio** y positivo, que prioriza la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna. En la sociedad democrática, la seguridad de la nación es la seguridad de los hombres y mujeres que la componen e implica, además de la ausencia de riesgos o amenazas físicas, la existencia de condiciones mínimas de ingreso, vivienda, salud, educación y otras..."*

En esta perspectiva, se visualizan fuentes de inseguridad para nuestros países muy distintas a las percibidas por los autoritarismos. Es así que la ausencia de seguridad de los latinoamericanos es vista como inseguridad económica, producto del subdesarrollo, de la inexistencia de una infraestructura adecuada, de la insuficiencia productiva, de la existencia de estructuras económicas y sociales injustas, de una distribución regresiva del ingreso y de la ausencia de condiciones mínimas de subsistencia para amplios sectores de la población. Es vista, también, como inseguridad social, producto de la cesantía, del hambre, del aumento de la delincuencia, de la ausencia de oportunidades, de la destrucción del sistema ecológico, de la existencia de insuficientes condiciones sanitarias y del hacinamiento y de las inadecuadas condiciones de vivienda. A su vez, todo esto deriva en inseguridad jurídica al provocar, por un lado, frustración y graves tensiones sociales que amenazan de modo permanente la paz de la sociedad; y por otro, la tendencia a mirar todos estos problemas como amenazas e intentar combatirlos por la vía de la represión más que de la acción positiva.

La respuesta a estos problemas de seguridad no puede ser militar, ni tampoco puede legítimamente sostenerse que ellos tienen un origen externo...

Como puede advertirse, la solución hallada por los científicos políticos chilenos citados al problema representado por la concepción omnicomprensiva de la *seguridad nacional*, fue el de pretender despojar al concepto de sus connotaciones estratégico-militares, enfatizando su carácter democrático.

Cierto es que privada la noción de seguridad de sus connotaciones estratégico-militares, la amplitud del concepto parecía no tener las desventajas de su predecesor.

De todos modos, aún cuando el concepto de *seguridad* carece de la especificidad del medio, que posee el concepto de *defensa* –ligado fundamentalmente a las fuerzas armadas y a la *guerra o conflicto armado internacional*, *las fuerzas armadas, al apoyo de la población y de la industria a las hostilidades*- parece evidente que, en su dimensión *nacional* y desprovisto de la noción de *amenaza o riesgo*, ya sea político, económico o militar, tiende en definitiva a confundirse con la *política general*, perdiendo sentido.

Por otra parte, en Latinoamérica, caracterizada en las últimas cinco décadas por conceptos de seguridad omnicomprensivos que daban lugar a la intervención de las fuerzas

armadas en todos los ámbitos del país, un concepto de seguridad de tales características no deja de ofrecer riesgos, pese a su carácter manifiestamente democrático y progresista.

Este concepto, se ha abierto camino en Centroamérica, inspirando tanto artículos doctrinarios, como documentos de la importancia del *Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica*.

Se trata de un tratado de seguridad colectiva regional cuyo concepto de seguridad es de inusual amplitud, aunque establece mecanismos racionales y adecuados, especialmente para la región centroamericana, para preservar la paz y la seguridad, resolver pacíficamente los conflictos, y proveer a la defensa colectiva en caso de agresión.

El *Nuevo Modelo de Seguridad Regional único, integral e indivisible* que propone, incluye dentro de su concepto de seguridad la democracia, el Estado de Derecho y la garantía de las libertades fundamentales y de los Derechos Humanos, el Desarrollo Sostenible la defensa nacional y la seguridad pública.

Se reconoce, no obstante, como un avance hacia la consecución del objetivo de fortalecimiento de la paz y la democracia, *la separación de las funciones policíacas de aquellas propias de la defensa nacional*.

Se expresa que el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática *se sustenta en la supremacía y el fortalecimiento del poder civil, el balance razonable de fuerzas, la seguridad de las personas y de sus bienes, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad, el tráfico de armas. Asimismo el Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática orientará cada vez más, sus recursos a la inversión social.*

En definitiva, el artículo 1° establece que *El Modelo Centroamericano de Seguridad Democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permita su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural; la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.*

Tan adecuados como heterogéneos propósitos se ven complementados por la obligación que asumen las Partes de asegurar el control eficaz sobre sus fuerzas militares o de seguridad pública, debiendo definir claramente la doctrina, misiones y funciones de tales fuerzas y su obligación de actuar únicamente en ese contexto.

Se define entre las *amenazas* a la *corrupción administrativa*, comprometiéndose las partes a realizar esfuerzos para erradicarla, asesorando al efecto los respectivos entes contralores a la *Comisión de Seguridad que se crea*.

Ratificando la amplitud del concepto de seguridad empleado, el artículo 10 prevé que *la seguridad democrática es integral e indivisible. La solución de los problemas de seguridad humana en la región responderá, por tanto, a una visión comprensiva e interrelacionada de todos los aspectos del desarrollo sostenible de Centroamérica, en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas.*

La *extrema pobreza* es considerada especialmente una amenaza a la seguridad de los habitantes y la estabilidad democrática de las sociedades centroamericanas.

También se dispone –con cierta confusión- *establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a nivel nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado.* Puede advertirse, en definitiva, la previsión del empleo de fuerzas militares contra la delincuencia, aspecto no infrecuente en Centroamérica.

En materia de *seguridad regional*, el Tratado incluye conceptos derivados del concepto de *seguridad para propósitos defensivos* establecido en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, y normas de *seguridad colectiva*, al establecer *la defensa colectiva y solidaria en caso de agresión armada de un Estado situado fuera de la región contra la integridad territorial, la soberanía y la independencia de un estado centroamericano, de conformidad con las normas constitucionales respectivas y los tratados internacionales vigentes.*

Ciertamente, no pretendemos disminuir en modo alguno el valor que este Tratado tiene, desde el punto de vista político, para la paz y la integración centroamericanas.

No podemos, no obstante, evitar esta reflexión: *¿Podrá encararse fundamentalmente por el Consejo de Seguridad creado por el Tratado- encarar eficazmente una temática tan diversa, como la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la corrupción administrativa, el desarrollo sostenible en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales, culturales y ecológicas, la lucha contra la delincuencia, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado, la modernización y profesionalización de las instituciones policiales y la creación del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores Policiales, el balance militar y la adopción de posturas defensivas, las medidas de construcción de confianza y las maniobras militares que se realicen, las cuestiones limítrofes y su solución negociada, la alerta temprana ante la posibilidad de conflicto, etc. etc.?* No parece fácil. En realidad, si fueran tomadas a la letra las facultades de los órganos del Tratado, virtualmente cubrirían las competencias de sus respectivos gobiernos...

Tal circunstancia deriva a nuestro juicio, de la concepción relativa a que *la seguridad democrática es una e indivisible*.

Si comparamos los conceptos del *Tratado Marco* con los propios del Tratado de Maastricht, fácil es advertir en este último la clara distinción de los conceptos: el Título V se refiere a *Disposiciones relativas a la política exterior y de seguridad común*, mientras que el Título VI contiene las *Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*.

La lectura del Título V permite advertir que *seguridad común* tiene un sentido clásico: se trata de la coordinación de las políticas exteriores y de defensa, con énfasis en este último aspecto, respecto del cual se establecen normas de cooperación, así como el rol que desempeñan en relación al Tratado, acuerdos de defensa como la *Unión Europea Occidental* y la *Organización del Tratado del Atlántico Norte*. El texto del Título refiere claramente a la acción común de los Estados contratantes en materia de política exterior, y la cooperación y coordinación en materia de defensa.

Bajo el título *cooperación policial y judicial en materia penal* se agrupan cláusulas que constituyen precisamente eso: *cooperación policial y judicial en la lucha contra el delito*.

Otra comparación de interés, es la que puede realizarse entre el *Tratado del Atlántico Norte*, o Tratado de Washington, del 4 de abril de 1949, y el TIAR.

Tras establecer *los valores que los unieron y que se proponían defender*, el Tratado referido en primer término, en sus artículos 3 ,4 y 5, establece lo siguiente:

Artículo 3: A fin de alcanzar más eficazmente los objetivos de este Tratado, las Partes, conjunta y separadamente, por medio de ayuda continua y efectiva tanto propia como mutua, mantendrán y desarrollarán su capacidad individual y colectiva para resistir un ataque armado.

Artículo 4: Las partes consultarán conjuntamente en todo caso en el que, en la opinión de cualquiera de ellas, la integridad territorial, independencia política o seguridad de cualquiera de las Partes estén amenazadas.

Artículo 5. Las partes acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas en Europa o América del Norte será considerado un ataque armado contra todas ellas y consecuentemente, acuerdan que, en caso de producirse tal ataque armado, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de autodefensa individual o colectiva reconocido por el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, auxiliarán a la Parte o Partes así atacadas tomando consiguientemente, individualmente y concertadamente con las otras Partes, la acción que consideren necesaria, incluyendo el uso de la fuerza armada, para restaurar y mantener la seguridad del área del Atlántico Norte.

En cambio, si examinamos el *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca* (Tratado de Rio de Janeiro de 1947) podemos advertir en su artículo 3.1. que de modo

similar, se establece que *Art. 3. 1. Las Altas Partes Contratantes convienen en que un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y en consecuencia, cada una de dichas Partes Contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.*

Pero el artículo 6. dispone que *Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extracontinental o extracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convengan tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.*

Difícilmente sería concebible la expresión *Una agresión que no sea ataque armado...* en el Tratado de Washington.

Por otra parte, del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca surge la posibilidad de intervención de los mecanismos del Tratado en caso de *conflicto entre dos o más Estados Americanos*, lo que podría incluir *conflicto entre dos o más Estados miembros del Tratado*. Se prevé la posibilidad de declarar *agresor* a uno o varios Estados miembros y de aplicar las medidas que se acuerden en Reunión de Consulta, lo que, en principio, no excluye la fuerza militar. Tales disposiciones, obviamente, están ausentes del Tratado de Washington, a pesar de que sus mecanismos de buenos oficios se han revelado como particularmente eficaces en caso de conflicto entre países miembros, como el recordado ejemplo de Grecia y Turquía.

Otro aspecto revelador es la comparación entre el concepto de *seguridad cooperativa* elaborado en el ámbito internacional, e idéntico concepto formulado en el marco de América.

Entre los conceptos de defensa surgidos del fin del conflicto Este-Oeste, reviste particular interés el de *seguridad cooperativa*. Conforme a Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Steinbruner⁶⁵ *El propósito central de los arreglos de seguridad cooperativa es el de prevenir la guerra y de hacerlo fundamentalmente de evitar que los medios para una agresión exitosa puedan ser organizados, obviando así la necesidad para los estados así amenazados de hacer sus contrapreparativos*

Señalan los aludidos autores que la cooperación para la seguridad debe ser amplia, incluyendo todas las manifestaciones importantes de capacidad militar. Particularmente, a través de acuerdos, se propone restringir las fuerzas terrestres y los elementos aéreos tácticos que proveen el poder de fuego para operaciones ofensivas; sin limitar del mismo

⁶⁵ Ashton B. Carter, William J. Perry y John D. Steinbruner, *A New Concept of Cooperative Security*, Brookings Occasional Papers, The Brookings Institution, Washington D.C., 1992.

modo aquellos sistemas que sean más o menos claramente defensivos, y que sólo pueden ser usados para resistir una intrusión ofensiva en el territorio nacional. Ello, con el agregado de transparencia. También se propone complementar la configuración defensiva de las fuerzas nacionales con la conformación de *fuerzas multinacionales, para derrotar una agresión donde tenga lugar*, previendo la posibilidad de agresión por parte de Estados que no acepten las limitaciones aludidas,

Sustancialmente diferentes -como diferentes fueron los conceptos sobre *seguridad cooperativa* elaborados en el ámbito del hemisferio americano.

Un adecuado reflejo de los mismos, estuvo constituido por el contenido del documento presentado por el Presidente de la Comisión sobre Seguridad Hemisférica presentado por el Embajador Representante Permanente de la República Argentina, Hernán M. Patiño Mayer, en mayo de 1993 ⁶⁶

En dicho documento, el diplomático argentino definió en primer lugar a la *seguridad* como *...aquella situación que en cualquier ámbito posibilita el ejercicio de las propias capacidades, a pesar de la existencia de acciones o situaciones antagónicas y que, además, supone la capacidad para enfrentar o disuadir la agresión o para reducir la vulnerabilidad frente a la misma...*"

Aclaró Patiño Mayer posteriormente que *...si bien en términos ideales la seguridad de las naciones ha sido definida como una situación de ausencia de amenazas reales a la capacidad de gobernar, proteger y desarrollar a un Estado y a su pueblo, dado que en la realidad las situaciones de riesgo -sean efectivas o potenciales- siempre están presentes, estimamos que la seguridad podría calificarse por el grado de vulnerabilidad de un Estado frente a tales amenazas...*

Destacó por otra parte el referido funcionario, que *...la noción de **seguridad colectiva** presupone que determinadas preocupaciones de seguridad de todos los Estados Miembros del Sistema son consideradas como legítimas, lo que significa que la seguridad de cada miembro es garantizada por todos con los mecanismos acordados...Esta noción distingue como sus elementos la existencia de una comunidad de Estados que, a partir de valores e intereses compartidos, expresa la decisión común de protegerlos y enfrentar las situaciones antagónicas y las agresiones que pudieran afectarlos, cualquiera sea el origen del que provengan...*

En lo relativo a los *valores e intereses* cuya preservación a través del Sistema Hemisférico propone Patiño Mayer, los mismos son *...el mantenimiento de la paz, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento y la consolidación de los regímenes*

⁶⁶ Hernán M. Patiño Mayer, *Aportes a un nuevo concepto de Seguridad Hemisférica - Seguridad Cooperativa*, publicado en *Ser en el* 2.000, n° 4, Sección Documentos, Buenos Aires, noviembre 1993.

democráticos, el desarrollo económico y social de los Estados miembros y la generación de mecanismos cada vez más eficaces de integración hemisférica...

Puede advertirse que este concepto posee sustancialmente mayor amplitud que el precedente, desde que no especifica la naturaleza de la posible amenaza, ni el medio a través de la cual puede ejercerse aquélla, ni el origen de la misma.

Un aspecto de la notable amplitud de este concepto está constituido, sin lugar a dudas, *por la variedad de las amenazas que se propone enfrentar el Sistema Hemisférico: la pobreza extrema, el crecimiento desenfrenado de la población, la inequitativa distribución de la riqueza, las barreras al libre comercio, los daños ambientales, el narcotráfico, el terrorismo, la acumulación de armamentos, la proliferación de armas de destrucción masiva...* Situaciones que a través del documento, se propone enfrentar a través de una *...acción colectiva...* del Sistema Interamericano.

De ello se deduce también un concepto de *defensa* de notable amplitud, dado que es definido sobre la base del antedicho concepto de *seguridad*, como *...un conjunto de medidas y acciones destinadas a enfrentar distinto tipo de situaciones de riesgos potenciales o efectivos o a reducir la vulnerabilidad ante las mismas...*

Se debe señalar, no obstante, que dentro de la notable amplitud del concepto de *seguridad* que utiliza, Patiño Mayer distingue *la dimensión estrictamente militar* de la noción de *seguridad*; preconizando en primer lugar *...el acuerdo sobre las tareas prioritarias de las fuerzas armadas nacionales, a saber, la defensa del territorio y la participación de fuerzas multinacionales para el mantenimiento o restablecimiento de la paz...*

En este aspecto, el funcionario en cuestión califica como *tareas secundarias o excepcionales*, que deben mantenerse como tales y desarrollarse dentro de los marcos jurídico constitucionales correspondientes, *al ...antiterrorismo, lucha contra el narcotráfico, acción social-educativa-infraestructura...*

Puede así advertirse que si bien la amplitud del concepto de *seguridad* preconizado por Patiño Mayer tiene por consecuencia incrementar significativamente el ámbito de posible *cooperación*, o el de posible *ingerencia*, de la organización hemisférica, no tiene sin embargo el efecto tradicional de las concepciones amplias de seguridad: el de otorgar a las fuerzas armadas, o a organismos con fuerte presencia institucional de las mismas, competencias en aspectos de la política general del Estado, como sucediera en muchos países latinoamericanos.

Es posible aquí recordar los conceptos derivados de la *Doctrina de la Seguridad Nacional*, para advertir la llamativa tendencia imperante dentro de los órganos hemisféricos, en el sentido de *ampliar significativamente el ámbito de los conceptos de seguridad y defensa*.

Ello se evidencia claramente al analizar los nuevos conceptos de defensa y seguridad surgidos en Latinoamérica en los últimos tiempos, como consecuencia de la

conclusión del conflicto Este-Oeste y el nuevo concepto estratégico elaborado en el seno de la Alianza Atlántica, aspecto al que nos hemos referido precedentemente.

Hemos referido precedentemente cómo concluido el conflicto Este-Oeste, a partir de 1990 en las reuniones de la OTAN comenzaron a ser planteadas las “*out of area questions*”, o cuestiones con vigencia más allá del área de seguridad de la alianza.

En América Latina, la desorientación causada en sus fuerzas armadas por la conclusión del conflicto Este-Oeste y la aparición de cierta crisis de misión derivada de ello, dio lugar a la aparición de concepciones de defensa que proponían nuevas misiones para las fuerzas armadas que constituían una adaptación de las *nuevas amenazas* establecidas en el seno de la OTAN...pero hacia el interior del propio país.

Es decir, que sobre la base de considerar que la *globalización* tendería a diluir las diferencias entre los ámbitos interno y externo del Estado, se considera que las misiones de las fuerzas armadas debieran incluir como amenazas que podrían dar lugar a su empleo directo la lucha contra el *narcotráfico*, el *terrorismo*, la *delincuencia organizada*, actuar respecto de las *migraciones*, los *problemas ambientales*, etc.

Aún en la Argentina, donde la legislación vigente excluye claramente el empleo de las fuerzas armadas en operaciones de seguridad interior⁶⁷ en un reportaje al Teniente General Carlos M. Zabala, Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas argentinas, éste expresaba lo siguiente:⁶⁸

En mi opinión (tras el fin de la Guerra Fría) surgen claramente nuevas amenazas, vinculadas a la situación estratégica internacional y a la situación regional...Desde el punto de vista regional, las nuevas amenazas se presentan bajo la forma de narcoterrorismo, narcotráfico, terrorismo, asimetrías en el desarrollo, afectación del medio ambiente, desastres naturales, etc. Si bien estas amenazas no implican automáticamente el empleo del Instrumento Militar, también deben ser objeto de seguimiento y consideradas en el Planeamiento Estratégico Militar...

Desde un punto de vista general en la región, sostuvo Héctor Luis Saint-Pierre:⁶⁹

La falta de políticas nacionales y las presiones económicas han llevado a los países latinoamericanos a asumir como propias agendas de seguridad que colocan simples crímenes penales como graves amenazas a la seguridad hemisférica. Dentro de este esquema las FA son reducidas a una función policial, por un lado, o por otro, se percibe un intento por agruparlas en una suerte de OTAN de los pobres, prontas para defender en cualquier lugar de Latinoamérica una pretendida democracia no definida.

⁶⁷ Leyes N° 23.554 de Defensa Nacional y N° 24.059 de Seguridad Interior.

⁶⁸ Boletín de la Fundación Cultural del Ejército Argentino, año IV, N° 3, Buenos Aires, setiembre de 1998.

⁶⁹ *Los cambios estratégicos y políticos de las Fuerzas Armadas Latinoamericanas: las nuevas misiones*. Paper inédito, presentado en LASA 2000.

Sobre Centroamérica, afirmó Roberto Cajina⁷⁰:

Más complicado puede resultar aún reconocer la desaparición –casi como por encanto- de las viejas amenazas externas y los viejos enemigos internos.

A mi juicio, es en las raíces de esta crisis y en la incertidumbre por ella provocada que deben buscarse, por una parte, las claves para comprender el porqué de la frenética búsqueda de nuevas misiones y nuevos roles, frente a nuevas amenazas, algunas de ellas, incluso, artificialmente fabricadas; y por otra, las posibles soluciones que pasan necesariamente por una obligada transformación de la tradicional cultura política.

Es preciso tener en cuenta que la búsqueda delirante de nuevas amenazas y nuevos enemigos, que justifiquen la existencia de las fuerzas armadas, se ha convertido en una trampa...

5. Conclusiones: conceptos peculiares, con consecuencias políticas.

En un mundo en el que los conceptos de *seguridad* experimentaron una creciente expansión, especialmente en el marco del conflicto Este-Oeste y aún posteriormente, los conceptos de *seguridad* y *defensa* en América Latina se han caracterizado por su notable amplitud, abarcando aspectos de naturaleza política.

A partir de la década del '60, tales conceptos constituyeron una adaptación – desarrollada y ampliada- de los conceptos de seguridad y defensa elaborados en Estados Unidos de América y Francia, a través de los cuales América Latina asumió el rol que le reservaban los conceptos originales: teatro de la *agresión indirecta*, fundamentalmente ideológica y política, del bloque comunista.

Como consecuencia de ello, no solamente la *seguridad nacional*, sino la propia *defensa*, pasaron a tener una amplitud que la confundía con la política nacional, dada la naturaleza omnicomprendensiva y permanente que se otorgaba al aludido conflicto. Se trataba de una defensa fundamentalmente política.

A diferencia del antiguo concepto de *nación en armas*, que suponía el involucramiento de todas las fuerzas materiales –tanto militares como económicas- y morales de la Nación en un conflicto armado contra una Nación o un conjunto de naciones extranjeras, conflicto que tenía inicio y conclusión, los nuevos conceptos supusieron el involucramiento permanente de todas las fuerzas de la Nación en un conflicto *total* y *permanente*, asignando a las fuerzas armadas roles políticos –lucha contra el comunismo- y de seguridad interior -control del orden interno, contrainsurgencia-.

Tales conceptos no trajeron consecuencias institucionales para los países en que se originaron, sino sólo para los que los adoptaron y que procedieron a extraer sus consecuencias, tanto en las estructuras orgánico-funcionales en materia de defensa y seguridad, como incluso en el gobierno y en la sociedad en su conjunto.

⁷⁰ Roberto Cajina, *Reflexiones sobre las Relaciones Estado y Fuerzas Armadas en Centroamérica: Los Retos del Siglo XXI*, San José, Costa Rica, 14 y 15 de Octubre de 1998.

Concluido el Conflicto Este-Oeste, pudo advertirse en Latinoamérica cierta reacción contra tales conceptos. No obstante, aún conceptos de seguridad y defensa presentados como reacción contra la *doctrina de seguridad nacional* –como el concepto de *seguridad democrática regional*- mantuvieron una amplitud muy significativa.

Finalmente, producido el cambio de orientación estratégica por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y particularmente Estados Unidos de América, a través de la determinación de las *nuevas amenazas* –consistentes en muchos casos en hipótesis de intervención en países periféricos- nuevamente puede advertirse el fenómeno representado por la adopción por parte de los países de la región de los nuevos conceptos, pero adaptándose, tal como sucediera con los conceptos propios del Conflicto Este-Oeste, a un rol de sujetos pasivos de su aplicación, adoptándolos como hipótesis de seguridad interior y de empleo de las fuerzas armadas en sus propios territorios.

Aunque algunos países de la región, como es el caso de Argentina y Chile⁷¹ tienen, especialmente después de transcurridos algunos años desde el inicio de sus transiciones a la democracia, conceptos de *defensa* más próximos a los vigentes en otras partes del mundo, puede advertirse, particularmente en la Argentina, un avance hacia la adopción de conceptos de defensa basados en las *nuevas amenazas*.⁷²

Es decir, que respecto de las *nuevas amenazas*, -o, cuando menos, de la generalidad de ellas: *narcotráfico, terrorismo, migraciones clandestinas, problemas ambientales, delito organizado, etc.*, concebidas en los países de las doctrinas como hipótesis de intervención, en América Latina tienden a ser incluidos en el concepto de *defensa* y consideradas como hipótesis de empleo de las *fuerzas armadas* en sus propios territorios.

Se tiende a reiterar, años después, la curiosa situación ya advertida anteriormente con relación al Conflicto Este-Oeste:, de la *simultaneidad* y del *paralelismo* de la emisión por parte de la OTAN, Estados Unidos, Francia, etc. de conceptos de defensa y seguridad que implicaban intervención en países del Tercer Mundo –aún cuando fuera, como en el caso del Conflicto Este-Oeste, para librarlos de otra intervención extranjera, como la promovida por el bloque soviético- y de adopción de conceptos de seguridad y defensa en Latinoamérica que, simétricamente, postulan el vuelco de sus sistemas respectivos y particularmente de sus fuerzas armadas para enfrentar, precisamente, las mismas amenazas,

⁷¹ Resulta de interés consultar y comparar sus respectivos Libros Blancos de la Defensa Nacional en *SER en el 2000*, www.ser2000.org.ar, así como la actualización del Libro Blanco argentino publicada en el *site* del Ministerio de Defensa, www.mindef.gov.ar

⁷² Recientemente el ministro de Defensa, Horacio Jaunarena, anunció un plan tendiente a la incorporación a la Armada Argentina de la Prefectura Naval Argentina, institución de policía marítima, a la Armada Argentina; planteando la necesidad de una revisión de los conceptos de seguridad y defensa vigentes, hasta el momento derivados de las ya descriptas Leyes N° 24.059 de Defensa Nacional y Seguridad Interior. Esta revisión, como ya lo han anunciado funcionarios del Ministerio de Defensa en recientes seminarios, tendría como propósito el otorgamiento a las fuerzas armadas de funciones de seguridad interior, en el marco de las concepciones de *nuevas amenazas*.

tendiendo a cumplir en sus propios territorios, los mismos propósitos estratégicos perseguidos por las doctrinas originarias.

Se podría sostener que, después de todo, *ésa es la naturaleza de la seguridad y la defensa de Latinoamérica*. Pero, es realmente así?

También se podría sostener que dado que el Tratado de Río de Janeiro proporciona a Latinoamérica la garantía de seguridad de la mayor potencia del mundo y que por tal razón, el desarrollo de fuerzas armadas para disuadir y rechazar agresiones externas no tendría mayor justificación; reconociendo los conceptos de *seguridad y defensa* vigentes en la región esa peculiar circunstancia. En esa hipótesis, las *fuerzas armadas* de los países de la región estarían destinadas, en realidad, a la seguridad interna, complementando las capacidades de sus instituciones policiales, a la manera de las célebres *Guardias Nacionales* de Panamá y de Nicaragua.

Sin embargo, esto dista de ser así. En primer lugar, por significativa que pudiera ser la garantía de seguridad brindada por Estados Unidos de América –lo es realmente, más allá del episodio del Conflicto Malvinas⁷³ ningún Estado puede darse el lujo de renunciar a su propia defensa.

El breve conflicto armado entre Perú y Ecuador vino a demostrar una verdad muy conocida en Latinoamérica: que eran posibles los conflictos armados intrarregionales por cuestiones territoriales, como estuvo a punto de demostrarse en 1978 de manera más concluyente y dramática, entre Chile y Argentina.

A más de la necesidad señalada, que no es sino la que experimenta todo Estado de preservar su soberanía e integridad territorial frente a agresiones externas. Podríamos preguntarnos qué necesidad tienen Estados como Bélgica, Noruega o Portugal, de contar con fuerzas armadas, encontrándose, como es su caso, bajo la formidable garantía de seguridad de la OTAN. La respuesta es clara: Hasta el momento, *ningún Estado que posea un patrimonio territorial y material apreciable renuncia a defenderlo con Fuerzas Armadas proporcionadas a sus capacidades económicas para sostenerlas*.

Por otra parte, los Estados aludidos deben contribuir a la defensa común en el marco de la OTAN.

Cabe resaltar, en cambio, las peculiaridades del TIAR en este aspecto: no requiere contribución concreta alguna de carácter permanente, excepción hecha del aporte, de naturaleza burocrática, propio de la Junta Interamericana de Defensa. Por contraposición,

⁷³ Tradicionalmente se ha sostenido en Argentina que el Conflicto Malvinas demostró la inutilidad del Tratado de Río de Janeiro. Por mi parte, entiendo que ello no es así; Inglaterra reaccionó al quebrantamiento de un *status quo* –por injusto que fuera desde el punto de vista argentino- y se limitó a restablecerlo. Las consecuencias del conflicto pudieron haber sido mucho más gravosas para la Argentina, de no haber existido el TIAR.

ninguna participación concreta tiene Latinoamérica en la garantía de seguridad que se le brinda, la que incluye además la posibilidad de intervención.⁷⁴

Por otra parte, una vieja verdad es la relativa a que las fuerzas armadas no constituyen un medio adecuado para su empleo en operaciones de seguridad interior⁷⁵. La dimensión, composición, organización, doctrina y adiestramiento de estas fuerzas no son aptos para operaciones policiales⁷⁶; y su utilización tiene consecuencias que van desde excesivas pérdidas humanas y materiales⁷⁷ hasta ingerencia militar en el gobierno de los países que recurren a esta práctica.

¿Existe una seguridad y una defensa de tipo latinoamericano, consistente en emplear las fuerzas armadas para operaciones de seguridad interior en su propio territorio?

La respuesta negativa a este interrogante –incluida en los párrafos precedentes- debe ser complementada sosteniendo la necesidad para los países latinoamericanos de la conformación de un pensamiento realmente en materia de defensa y de seguridad que, reconociendo las peculiaridades regionales y la necesidad de buenas y constructivas relaciones con la potencia mundial hemisférica, procure dar respuesta a las necesidades del país y de la región, reservando a las fuerzas armadas para las tareas para las cuales han sido concebidas y preparadas, y elaborando una agenda propia de seguridad.

⁷⁴ Sobre las características de esta Alianza y su comparación con otras, como la OTAN, v. del autor: *Sistema Interamericano de Defensa, status quo o cambio*, paper presentado en el Tercer Seminario de Estudios Estratégicos organizado por la Escuela de Defensa Nacional, Escuela de Defensa Nacional, Buenos Aires, 2000 (mimeo).

⁷⁵ Sobre este aspecto, ver, del autor, *Seguridad Interior, cit.*

⁷⁶ Prudentemente, en Estados Unidos, la *Posse Comitatus Act* veda esa forma de empleo.

⁷⁷ Consecuencia muy bien conocida en la Argentina, a raíz de la experiencia en materia de contrainsurgencia militar (1960-1982, especialmente 1975-1980), con cálculos que en sus máximas apreciaciones, llevan a 30.000 *desaparecidos*.