
LAS DIFICULTADES PARA CONCEPTUALIZAR LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA: REFLEXIONES DESDE LA TEORÍA[∞]

JAIME GARCÍA COVARRUBIAS*

“La fortaleza de la ciudad no están en sus naves ni en sus murallas sino que en el espíritu de sus ciudadanos”.

Tucidides

RESUMEN

El propósito de este trabajo es ayudar a dilucidar la confusión existente para conceptualizar seguridad y defensa, circunstancias que impactan en la elaboración de planes de estudio y enseñanza de estas materias; asimismo, fijar una posición respecto de dichos conceptos. En efecto, una de las razones, en el ámbito teórico de dicha dificultad, consiste en la existencia de una zona gris entre ambas provocada por diversas razones. La dificultad teórica tiene implicancias prácticas que repercuten en la planificación de seguridad que pierde su característica primordial que es ser clara, precisa y concisa.

Para cumplir con el objetivo propuesto, se relaciona democracia y seguridad y luego se establece las diferencias entre seguridad y defensa.

Se continúa con el análisis de la seguridad real y la que se percibe; y la misma como efecto y condición, para luego concluir que la seguridad nacional integra a las sectoriales y es vital para la supervivencia del Estado y sus individuos, mientras que la seguridad ciudadana se orienta a los individuos y no debe ser confundida con la Seguridad Nacional, que la defensa es una seguridad sectorial más, y que los gobernantes deben ser conscientes de que habrá un espacio entre lo que se vive o la seguridad objetiva y lo que la gente cree vivir.

Palabras clave: *Seguridad, defensa, democracia, percepción, realidad, efecto, condición, proceso.*

* Brigadier de Ejército en retiro. Se desempeñó como Director de la Academia de Guerra del Ejército de Chile, entre 1995-1997; actualmente es Profesor de National Security Affairs en el Centro de Estudios Hemisféricos de Defensa en Washington DC., Estados Unidos de América. garciaj@ndu.edu
Las opiniones aquí vertidas son de la exclusiva responsabilidad de quien suscribe y no involucran ni al país ni al centro de estudios donde cumple sus tareas profesionales.

[∞] Fecha de recepción: 090511
Fecha de aceptación: 080611

DIFFICULTIES FOR THE CONCEPTUALIZATION OF SECURITY AND DEFENSE

ABSTRACT

The purpose of this essay is to assist to make clear the current confusion when conceptualizing Security and Defense, a fact that impacts the production of educational plans and programs in this issues, taking at the same time a position regarding these concepts. In fact, one of the reasons in the theoretical arena of this difficulty is the existence of a grey zone between each of them, that impacts the security planning process that somehow loses its most important feature, that is, to be clear, precise and focused.

To achieve this objective, a relationship between democracy and security is settled, and then differences between both of them will be established. After that, an analysis between "real security" and the one perceived, as well as between effects and conditions will be done in order to conclude that National Security integrates the different sectors' securities and is vital for the prevailing of the State and its citizens, while citizen security is oriented toward the individuals and must not be confused with National Security. Also, that Defense is another sector of Security, and finally that governments must understand that there will be a space between the current situation or objective security and the perception of how the people believe to live.

Key words: *Security, Defense, democracy, perception, reality, effect, condition, process.*

INTRODUCCIÓN

Hasta el momento se ha tenido dificultad para conceptualizar y explicar teóricamente los conceptos de seguridad y de defensa. Ello ha repercutido en los planes de estudio y en la enseñanza de los institutos o centros que imparten estas materias ya que no siempre pueden resolver la confusión que los alumnos muestran durante los cursos e incluso una vez que los terminan. Esto último, naturalmente también, lleva a confusiones en la planificación y gestión. Por tanto es importante dilucidar las razones de esta confusión y, a la vez, tomar posición frente a estas definiciones en un tema tan importante para el destino de nuestras sociedades.

En efecto, nos debatimos en un escenario en que proliferan dificultades de difícil solución unívoca y donde tenemos que pensar en usar diversos instrumentos

para enfrentarlas de manera integrada. Si miramos nuestras sociedades veremos que el crimen organizado, narcotráfico, tráfico de armas, delincuencia de distinto tipo, insurgencia, terrorismo, pandillas o maras centroamericana y el resurgimiento de grupos subversivos de origen marxista, como es el caso de Sendero Luminoso en el Perú campean en el escenario y toman para nutrirse de lo peor de los seres humanos como es la ambición desmedida, corrupción o de la miseria de grupos que han esperado por años alguna solución a sus problemas extremos. La omisión de la sociedad la transforma en “partícipe necesario” de estas execrables bandas ya que incluso aprovechan la mezquindad y negligencia tan propias de algunos de sus sectores que solo se involucran y preocupan de estos temas cuando se los afecta directamente.

Desde el punto de vista presentado en este trabajo, la confusión en el ámbito teórico viene por diversas razones y por ello tal vez la única manera de entender de manera profunda que es seguridad y defensa, es conociendo esas razones por las cuales se produce una zona gris, incapaz de diferenciar exitosamente qué es una y qué es la otra.

Sin embargo, no hay nada más tangible que la “falta” de seguridad y/o de defensa, ya que se percibe casi inmediatamente. Por ello, el concepto nos queda más claro en su ausencia. Es una forma dramática, sin duda, de conocer qué es la seguridad. Empero, no podemos esperar esta circunstancia para su trascendencia.

Más allá de las dificultades teóricas, se advierte que la poca claridad de estos conceptos termina impactando en términos prácticos, por cuanto toda la planificación de seguridad pierde su característica primordial que es ser clara, precisa y concisa; y aunque en este tema se ha escrito mucho, se plantea que las consideraciones y definiciones aun tienen aspectos de fondo que no se resuelven. Por ello, referirse una vez más a estas materias tiene un gran riesgo cual es no ser leído por el cansancio que produce un tema que ya parece sumamente tratado.

En particular, la máxima confusión es provocada precisamente por el hecho de que se quiere *interpretar la seguridad desde variables de análisis que son diferentes*. Esta particular situación será desarrollada más adelante.

Este artículo se centrará en cuatro aspectos tomados como las principales fuentes de confusión. Lo primero es analizar la seguridad y la democracia. Segundo: separar y conocer la diferencia existente entre seguridad global, integral o nacional y defensa así como las seguridades específicas o sectoriales. En tercer lugar, cabe presentar la seguridad como percepción y realidad; y cuarto, la seguridad como efecto y condición.

LA DEMOCRACIA Y LA SEGURIDAD

La democracia tiene dos dimensiones que son de distinto ámbito pero que resultan indivisibles: una es la dimensión filosófica y la otra la que corresponde a su parte instrumental. Estas son indivisibles ya que la primera, esto es la dimensión filosófica, fundamenta a la dimensión instrumental. Si así no ocurre la democracia queda solamente en su esfera instrumental perdiendo su connotación de ejercicio de valores republicanos.

En su dimensión filosófica están los valores que le sirven de fundamento y que los conocemos como valores republicanos o democráticos. Estos valores son tradicionales, compartidos y deseados socialmente, en este caso desde el punto de vista del mundo occidental. Estos valores se han venido decantando en el proceso cultural y han venido tomando forma y consolidando un “ethos cultural” que nos identifica como sociedades que por su grado de evolución, historia, desarrollo y tradición asumen a la democracia como sistema de organización política, jurídica y más aún como forma de vida. De allí que es muy importante esta dimensión valórica.

En esta dimensión axiológica interactúan varios valores que la sociedad va jerarquizando a través del tiempo de acuerdo a sus particulares intereses, normalmente determinados por los grupos mayoritarios o de más influencia. Sin embargo, existen dos valores cardinales que tienen esta condición debido a que no pueden dejar de estar presentes ya que encarnan las dos instituciones más importantes de la democracia: el Estado y los ciudadanos. Estos valores son la *autoridad* y la *libertad*.¹ La primera representa al Estado y la segunda a los ciudadanos, estando ambas en una especie de vasos comunicantes que hace que cuando aumentamos la autoridad del Estado nos veamos en la obligación de disminuir la libertad de los individuos. Inversamente, cuando aumentamos la libertad de los individuos nos vemos en la exigencia de disminuir la autoridad del Estado. No es posible aumentar ambas ya que siempre una le restará parte de su extensión a la otra. El fundamento teórico está en Tocqueville, quien señaló que en los valores democráticos siempre habrá unos que le restarán parte de su extensión a otro.²

En nuestras sociedades históricamente estos valores han estado en tensión. Al observar los procesos independentistas se comprueba que lo que sucedió en nuestra evolución histórica fue justamente que los Estados disminuyeron su

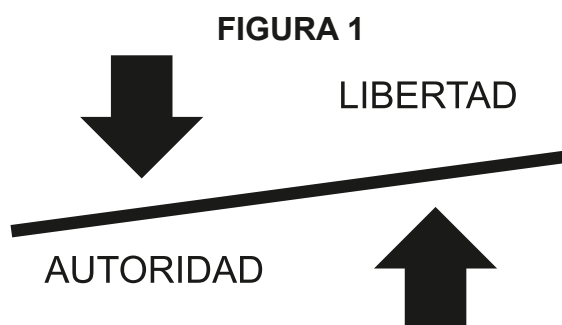
1 HUME, David. Ensayos Políticos y Morales, Buenos Aires, Editorial Lozada, s/a, p. 77.

2 TOCQUEVILLE, Alexis. De la Democracia en América. Madrid, Imprenta de D. José Trujillo, 1854.

autoridad en beneficio de la libertad de los ciudadanos demandantes. Todas las constituciones fueron, precisamente, en la dirección de aumentar libertades y de restringir el Estado, lo que se fue logrando en nuestras sociedades al ir alcanzando un cierto equilibrio, deseable para un determinado momento, pero que hoy no necesariamente satisface. Actualmente en América Latina aún existen fuertes presidencialismos casi como extensión del poder colonial y un conjunto de libertades con limitaciones que a veces las convierte más en virtuales que reales. Por ejemplo ¿de qué le sirve el derecho de asociación a un cesante? ¿O la libertad de información a alguien que no ha tenido la oportunidad de estudiar lo mínimo y de saber leer? En fin, las libertades adquieren su mayor expresión cuando existe un mínimo cultural en la sociedad.

Desde el siglo pasado el Estado moderno entró en crisis y con este la autoridad como valor político, y tanto es así que los grupos de ciudadanos organizados quieren restarle poder por distintas razones y por ello buscan agruparse en distintas organizaciones no gubernamentales (ONG). Hoy estas ONG resultan algo así como “la conciencia de los Estados”. En suma, lo que se está enfrentando por parte de estas organizaciones es precisamente a la autoridad estatal.

Habrà, asimismo, otros valores que no estàn en la condición de cardinales pero que sí tienen relevancia ya que influyen y le dan un efecto multiplicador o a la autoridad del Estado o en las libertades públicas. Estos serán la participación, sufragio popular, igualdad, solidaridad, derechos humanos, honradez pública, justicia, seguridad y otros. Por ejemplo, la seguridad le dará principalmente un efecto multiplicador a la autoridad del Estado pero también posibilitará un espacio de libertad menor, pero algo más seguro, a los ciudadanos que respetan la ley. Ese es el dilema de la seguridad entre la autoridad y la libertad. El resto de los valores colaborarán fundamentalmente potenciando la libertad ciudadana.



En este artículo, dado la temática, colocaremos el énfasis en la seguridad. Esta última es una necesidad humana actual, ya que la gran cantidad de situaciones

descritas anteriormente llevan a que las personas sientan que pueden perder su vida, la de sus seres queridos y sus bienes materiales sin que medie razón aparente. Para resumir, nadie se siente seguro hoy en día en ninguna parte.

Por su parte, la dimensión instrumental es el ámbito donde estos valores anteriores tienen su expresión institucional y tangible. Dicho en otros términos, los valores se expresan en las instituciones republicanas y en el ejercicio de deberes y derechos propios de la democracia. Es en este entorno donde el valor deseado de la seguridad deberá hacerse realidad, pero para que ello ocurra tendrá que existir alguien que la regule y un grupo de personas que acepten que sus libertades sean coartadas en beneficio de su propia utilidad.

En tal sentido, esta organización jurídico-política llamada Estado organiza y regula los instrumentos que han sido definidos para dotar de seguridad a los individuos, ya sea dentro del propio Estado como hacia afuera de este, respecto a las amenazas o problemas que vengan desde el exterior. Junto a ello, deberá buscar el consenso o la aceptación de estos para conculcar sus legítimas libertades. Es aquí donde se observa tensión entre autoridad y libertad, con la búsqueda del consiguiente equilibrio. Sin embargo, aquí se dará la contradicción de que los ciudadanos querrán el máximo de seguridad y con un ejercicio amplio de las libertades públicas mientras que el Estado enfrentará el dilema de cómo conceder esa seguridad óptima sin restringir libertades. Al enfrentar este dilema, se nos presentará que no podremos resolver esta circunstancia en forma ideal, tal cual Alexis de Tocqueville lo señala en su obra cumbre *De la Democracia en América*.³

Debemos aceptar que la democracia tiene la inseguridad en su naturaleza y que es imposible hacer de una democracia un lugar absolutamente seguro ya que para ello tendríamos que restringir todas las libertades y transformarla en una dictadura. Los seres humanos a través de los tiempos han demostrado que cuando tienen libertad, unos la utilizan para bien pero otros para mal. Al respecto recordemos la frase del político español Tierno Galván: *“Bendito sea el caos, porque es síntoma de libertad”* para ilustrar esta situación que es propia de las sociedades con libertades amplias. Podemos asegurar sin temor a equivocarnos que la Cuba de los hermanos Castro es segura desde la perspectiva de la seguridad ciudadana, como también lo es Corea del Norte o seguramente lo ha sido Libia. Se podrá retrucar que en la región tenemos el caso de la Venezuela de Chávez en el que hay tanta inseguridad bajo un autoritarismo, que para algunos es dictadura.

3 Ibid.

Es cierto, pero pese a todo los esfuerzos de Chávez por concentrar poder, aún rige una Constitución y no se gobierna por decretos, tiene oposición, medios de comunicaciones que aún le pueden criticar y tampoco, pese a sus planes, no logra el control absoluto del poder. Desde el punto de vista presentado aquí entonces, hay una democracia con espacios de libertad que todavía le impide el control absoluto del poder. Distinto a Venezuela es entonces Corea del Norte, Cuba, Libia u otros.

Las grandes democracias no son absolutamente seguras y de lo que se trata, justamente, es tener conciencia de ello e intentar hacerlas un lugar algo más seguro pero tener el riesgo calculado de su inseguridad. No se puede, ni se debe hacer demagogia fomentando la obsesión de la seguridad total en una democracia ya que seguridad y libertad son dos opuestos. No habrá otra forma de asegurar a los ciudadanos en democracia que cercenarle parte de sus libertades. Este cercenamiento comienza con algunas libertades muy específicas pero después no se sabe dónde termina. Por esta razón, es que la limitación de las libertades siempre debe ser consensuada o de lo contrario, la impopularidad del gobierno irá en aumento y al final del día nadie reconocerá los márgenes de seguridad que tuvo.

LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Nuestro idioma castellano es muy rico y sirve para expresarnos intensamente en el campo de la literatura y de la novela, sin embargo carece de las facilidades que tiene el idioma inglés de verbalizar y generar palabras propias para distinguir conceptos. En el caso del inglés, por ejemplo, no es tema de discusión la diferencia entre seguridad nacional, seguridad sectorial y defensa. Esta polémica, es propia de las comunidades de defensa de la región latinoamericana, después de Williamsburg y fue de debate amplio durante la elaboración de los libros de la defensa.

El idioma inglés, además tiene como ventaja, que no tiene que esperar a que una Academia de la Lengua le apruebe las palabras. Por ejemplo, ha podido diferenciar conceptos que para nosotros no tienen distinguos como *war - warfare, politic - policy - disuasion - deterrence, capacities - capabilities* y otras.

Los latinoamericanos, en cambio, se debaten hablando entre cuatro diccionarios, pero normalmente con las mismas palabras, a las cuales se les da un significado dependiendo de la disciplina desde la cual se habla. Está el diccionario de la Real Academia Española de la lengua que da los significados oficiales de las palabras pero paralelamente está el diccionario de cada especialidad (a veces llamado glosario) que da una interpretación especial a la palabra dentro de su ámbito. Así lo hacen médicos, abogados, militares, sociólogos, etc. Luego está

la ley que manda, prohíbe o permite y que por lo tanto es un diccionario porque da connotaciones específicas y define. Finalmente, el diccionario vulgar o de la calle, va creando palabras, eliminando o desfasando otras y así va alimentando al diccionario oficial. Hace poco la Real Academia Española de la lengua reconoció como correctas varias palabras que eran de uso común en su forma incorrecta.

Por tanto, en nuestra región cuando se habla de seguridad estamos englobando en una sola palabra distintas situaciones. Toda sociedad requiere tener grados de seguridad que le permitan afrontar las *amenazas, riesgos y problemas* que pudieran afectarle. Por *amenazas* entenderemos toda situación que tiene una voluntad humana que la mueve y por tanto una estrategia que la dirige. Esta debe ser lógica desde la perspectiva del enemigo y no necesariamente desde nuestra lógica, el enemigo debe tener las capacidades para cumplirla y de llevarla a cabo afectará intereses vitales o importantes del país. Por el hecho de ser la amenaza una estrategia *requiere* de otra estrategia para enfrentarla.

Riesgos será la amenaza en relación con las vulnerabilidades que se tienen. Por *problemas* aceptaremos, por ejemplo, las catástrofes que no tienen una voluntad humana detrás y que por lo tanto no hay una estrategia que permita evitarla. A modo de muestra puede afirmarse que, cuando vamos a sufrir un terremoto no hay forma de impedirlo solo podemos prepararnos bien para afrontarlo y aminorar los daños pero nada más. También problemas serán, por caso, una grave epidemia que nos azote. Ahora bien, esta epidemia se convertirá en amenaza si es provocada por una voluntad humana, como en el caso de una guerra bacteriológica, ya que es una estrategia o parte de una estrategia para afectarnos. Se verá que allí nos encontramos con una misma circunstancia que puede estar en una o en otra condición.

En tal sentido la seguridad o en términos absolutos o globales, será estar bien preparados frente a todas las situaciones negativas que nos pudieren afectar. De acuerdo con Héctor Saint-Pierre “*el término seguridad indica un estado o sensación que produce la percepción de ausencia de amenazas que coloque en riesgo la existencia, la propiedad, los intereses, los valores o el particular modo de quien se percibe*”.⁴

En este contexto habrá seguridades parciales y que corresponderán a cada uno de los ámbitos o sectores del Estado. Estos son el campo económico, de la

4 SAINT-PIERRE, Héctor. “Defensa y seguridad”, Atlas Comparativo de la defensa en América Latina, Buenos Aires, RESDAL, 2007, p. 59.

salud o de la seguridad de su soberanía (defensa) o bien la que corresponde al ámbito interno, llamada también seguridad ciudadana. La integración y no la simple suma de estas seguridades conformarían a la seguridad global o integral o en una palabra a la Seguridad con mayúscula o bien seguridad nacional como se denomina en EE.UU. y otros países.

Otro punto de conflicto se refiere a que hay quienes piensan que la pobreza es una amenaza a la seguridad. En la declaración sobre la Seguridad de las Américas en 2003, se presentó en la parte II, conjuntamente entre los desafíos, nuevas amenazas y preocupaciones para la seguridad de los Estados del hemisferio, entre otras cosas a la pobreza extrema y la exclusión social.⁵

Se postula aquí que en sí misma la pobreza no es una amenaza. Lo que puede suceder es que sea causa o desencadenante de alguna amenaza o tenga un efecto multiplicador en alguna amenaza, como por ejemplo lo fueron la delincuencia o el narcotráfico que potenciaron en su momento la amenaza militar de las FARC en Colombia. En este caso, las FF.AA. no actuarán contra el hambre sino que directamente contra la amenaza (que tiene voluntad humana) y que requiere por tanto de las capacidades militares para su solución.

Hace algunos años apareció el concepto de *seguridad humana*, entendido como un concepto integral más amplio de que lo que fuera la seguridad nacional que se apoyaba solamente en el Estado, y más centrada en el ser humano como su principal usuario. En otras palabras, como dice Juan Rial, la seguridad humana es aquella que *“se focaliza en las personas y no en los Estados; y que trata de resolver las debilidades y vulnerabilidades que llevan a la inseguridad en un sentido amplio”*.⁶ Como sabemos, la seguridad nacional fue muy discutida en la región ya que se consideró una “doctrina” que restringía a los ciudadanos. En el caso de Chile, en los años ochenta fue evolucionando desde reconocerse como doctrina hasta solamente un concepto, que agrupaba y coordinaba a las seguridades sectoriales. A fines de los mismos ochenta, desde el seno de la Comisión Sudamericana de Paz, debutó en Latinoamérica otro concepto llamado *seguridad democrática* como antagónica a la seguridad nacional y que en gran medida es pionera de la seguridad humana.⁷

5 Organización de los Estados Americanos: Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración de Seguridad de las Américas, Ciudad de México, OEA, octubre 2003. Parte II, punto m.

6 RIAL, Juan. “Los Ministerios de Defensa en América Latina y la multidimensionalidad de las amenazas”, América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, N° 42, 2006, p. 155.

7 El Presidente Uribe recreó la Seguridad Democrática en Colombia. La idea es que es necesario mantener el orden interno para que exista democracia que es la que permite el desarrollo. Es una especie de expresión democrática de la seguridad nacional.

Por su lado, la *seguridad ciudadana* o seguridad pública en términos de otros estudios académicos,⁸ está destinada a asegurar a la ciudadanía para permitir de esta forma que la población pueda llevar a cabo el ejercicio de sus deberes y derechos en la sociedad. Este es el primer escalón de la escala de seguridad ya que es la más importante desde la perspectiva del individuo. Esta seguridad la provén las fuerzas policiales que están preparadas para ello. Aunque en nuestros días se ven constantemente superadas por el calibre y belicosidad de las armas de las delincuencias ciudadanas. Esto lleva a que algunos países involucren a las Fuerzas Armadas en la seguridad interna y otros intenten dotar a las policías de armas de mayor capacidad y poder. Estas últimas policías tendrían que cubrir esa zona gris que queda entre las FF.AA. y sus capacidades y las tradicionales policías que portan armamentos menores solo aptos para disuadir a delincuentes principiantes. Complementariamente, en los tiempos actuales, ha surgido la llamada seguridad privada que es un soporte para las fuerzas policiales ya que se encargan de vigilancias de bancos, instituciones, edificaciones, etc. Esta seguridad ha crecido enormemente y ha superado en su dimensión a muchas policías.

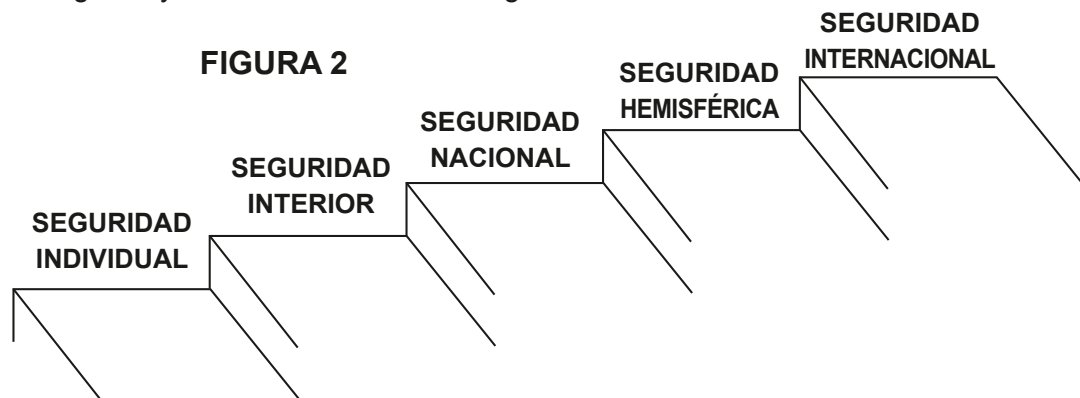
Si continuamos subiendo la escala, encontramos la seguridad del Estado, que es la seguridad del colectivo de los individuos o dicho en otros términos de la nación, organizada jurídicamente en el Estado. Esta seguridad del Estado se provee principalmente a partir de las capacidades militares encarnadas en las FF.AA. Esto no significa que en caso de un conflicto son solo las FF.AA. las que actúan ya que ellos proveen la defensa en términos de capacidades militares, pero el resto de las seguridades sectoriales también estarán actuando. La defensa del Estado Nación pivotea en el papel principal de las FF.AA. pero le coadyuvan el resto de los sectores. Si observamos este tipo de seguridad del colectivo o del Estado veremos que involucra a todos los ciudadanos y por ende son todas las instituciones las que están participando.

De allí que la política de defensa envuelve todos los sectores mientras que la política militar, como parte de la política de defensa, es la que se orienta al sector defensa propiamente. Sin embargo, en los tiempos actuales el Estado puede estar sujeto a graves circunstancias en que no es posible con facilidad determinar las voluntades humanas que puede haber tras ella, ya que frecuentemente podrá existir una convergencia de problemas y amenazas.

Después de la seguridad del Estado encargada de la defensa y sus capacidades militares, nos salimos del ámbito propio y subimos al peldaño de los ámbitos

8 SAINT-PIERRE, op.cit.

internacionales. Esta seguridad ya depende de decisiones políticas y se refiere la que podemos llevar a cabo a partir de nuestro propio Estado junto a otros Estados. Es el caso de la seguridad hemisférica, que agrupa a países del hemisferio en que estamos insertos. Esta podrá ser cooperativa, colectiva o alianza estratégica militar. Los escalones siguientes serán los correspondientes a la seguridad internacional más global y también tendrán las categorías anteriores.



Un concepto que atraviesa esta escala es el de seguridad multidimensional, nuevo planteamiento surgido en el 2002.⁹ Este propone un nuevo concepto de seguridad hemisférica, multidimensional, que integra a las llamadas “nuevas amenazas”, ampliando así el concepto tradicional de seguridad a una composición holística. Si bien la nueva conceptualización ha sido aplaudida por algunos por constituir una nueva postura o alternativa a la visión clásica de seguridad, produjo también mayor confusión ya que una definición tan amplia termina siendo superficial y poco clara.

Ante el panorama actual, habrá tres escenarios que pueden cobrar vigencia simultáneamente. El primero es la paz a la que debería agregársele la propiedad de “relativa” ya que las llamadas nuevas amenazas son un fenómeno que se perciben en un escenario de paz. El segundo es la crisis en que las FF.AA. deberán plasmar y profundizar medidas de disuaciones concretas, reales y creíbles. El tercer escenario será propio de guerra o conflicto con el empleo militar de los medios de la defensa. Estos tres eventos podrán cruzarse y combinarse toda vez que hoy las guerras no se declaran, coexistiendo con la paz y o las crisis. Mientras más grande

9 En 2002, durante el período ordinario de sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizada en Bridgetown, Barbados, los ministros de Relaciones Exteriores y jefes de delegación de los países miembros, aprobaron por aclamación una declaración en la cual reconocen que “las amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad en el hemisferio son de naturaleza diversa y alcance multidimensional y que el concepto y enfoque tradicionales deben ampliarse para abarcar amenazas nuevas y no tradicionales, que incluyen aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. De esa forma, se reconoce, el enfoque multidimensional de la seguridad hemisférica.

sea el país, podrá tener más riesgo de la simultaneidad de los eventos. Por ejemplo, EE.UU. vive su paz “relativa” sujeto al terrorismo islámico, ya tuvo una guerra en Irak y aún mantiene abierto un frente en Afganistán. Asimismo, en cualquier momento podrá ser parte de una crisis o elevada tensión en alguna parte, como es el caso en estos días de la situación en Libia.

Lo concreto es que los peligros actuales afectan desde el Estado hasta el ciudadano individual y son hoy un fenómeno esencialmente de tiempos de paz, ya que si observamos con acuciosidad histórica veremos que la mayoría de ellas son de antigua ocurrencia en el mundo, pero antes solo se materializaban principalmente en tiempos de guerra. Lo confirman los actos de terrorismo en la guerra, las migraciones masivas después de bombardeos, degradación del medioambiente producto del uso de armas convencionales, químicas o nucleares o las crisis económicas de posguerra. En síntesis, pareciera que la única circunstancia realmente nueva (o más bien renovada) es la interacción de la tríada narcotráfico-subversión-terrorismo como la que se vive en Colombia, que por lo demás cuenta con cuarenta años.

LA SEGURIDAD ENTRE LA PERCEPCIÓN Y LA REALIDAD

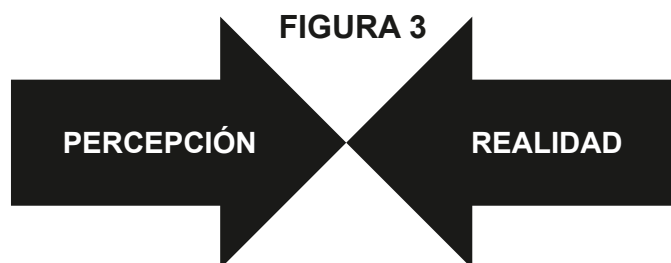
Tomando a David Hume, tendríamos que aceptar que el conocimiento es percepción y que se divide en impresiones e ideas. Las impresiones serían las percepciones que se presentan en la mente con mayor fuerza, de manera más viva y es lo que estamos viendo. Son originales, anteceden a las ideas y son nuestras percepciones más vivaces. A su vez las ideas son representaciones o copias de las impresiones en el pensamiento. Se refiere, por ejemplo a lo que vi y ahora lo imagino en mi pensamiento.¹⁰

Entre impresiones e ideas existe la misma diferencia que entre el sentir y el pensar. Tanto unas como otras pueden ser simples o compuestas. Para Hume, además, las ideas no son copia exacta, sino una representación de las impresiones, que siempre son anteriores y causa de todas las ideas. Además que estas impresiones transformadas en ideas están determinadas por rasgos y características del sujeto que las recibe.

Con este cuadro teórico se explica en qué consistiría respecto la seguridad, la diferencia entre percepción y realidad. Como ya lo hemos dicho la democracia

10 HUME. Op cit.

tiene la obligación de proporcionar a los ciudadanos los grados de seguridad adecuados, lo que es demandado por la población. Ante ello, y con el fin de dar la seguridad necesaria los gobernantes en democracia se ven en la dificultad de conciliar valores, que incluso, pueden llegar a ser opuestos.



La primera tarea de los gobernantes, entonces, será definir los grados de inseguridad actuales de la gente. En esta circunstancia se ponen en juego las necesidades de seguridad reales de las persona versus los desafíos y necesidades del gobierno que se encuentra dirigiendo los destinos de la nación. En esta misma línea, a nivel de Estado, deberá estudiarse el horizonte estratégico para resolver el grado de seguridad externa.

Un colectivo humano requiere estar seguro para poder llevar a cabo su vida en forma normal. Sin embargo, las personas en general no son muy solidarias con la inseguridad de otros sino que valoran esta cuando su falta la sufren personalmente o sus más cercanos. En tal sentido, no siempre coincidirán ni se compartirán las mismas percepciones por parte de toda una población. En consecuencia, será el gobierno el que tendrá la obligación de calibrar la realidad y determinar la seguridad óptima. Sin embargo, como vemos esta realidad es confusa porque por un lado está la gente que tiene una determinada percepción motivada por sus vivencias y por otro están los que tienen una percepción diferente, también determinada por sus propias vivencias. Todas estas percepciones, como lo plantea Hume, se transforman en ideas que tienen mayor permanencia y algunas de estas terminan determinando al colectivo social.

Así, el gobierno tendrá la obligación de medir la seguridad/inseguridad real de sus ciudadanos pero para poder ejecutar esto deberá entender algunas cosas. Lo primero y ya está dicho que no se puede prometer ni menos intentar grados de seguridad que encadenen a los ciudadanos y les restrinjan sus libertades al máximo. Sin embargo, aquí se presenta el dilema de que la seguridad permite un margen determinado de libertades a los ciudadanos honorables que respetan la ley. Lo segundo que la inseguridad se mide con investigaciones de campo empírico y

no por hechos aislados o excepcionales. En tercer lugar, que no toda la población se va a encontrar en la misma condición de seguridad/inseguridad y por lo tanto se deberá manejar las diferentes percepciones. En cuarto lugar, tampoco todas las medidas para dar mayor seguridad a los ciudadanos tienen efecto simultáneo ya que habrá medidas de largo, mediano y corto plazo.

En efecto en todo hecho delictivo, terrorista o insurgente confluyen diferentes variables. Esto significa que para cometer un acto contra la seguridad, como los ya mencionados, siempre encontraremos tres factores que confluyen pero que no pueden ser resueltos en forma simultánea ya que tienen “tempos” distintos. Por ejemplo, siempre habrá una *motivación o causal* para generar un daño, ya sea delictual, terrorista o insurgente. Estas causales pueden tener motivaciones desde ideológicas o religiosas en el caso terrorista o debilidades humanas hasta llegando a necesidades de sobrevivencia. Por cierto, habrá que determinar la o las causas reales y los tiempos de erradicación de estas, que pueden llegar a ser muchísimos años y en el caso de las motivaciones religiosas quizás nunca se resolverán.

Además de la causal habrá un segundo aspecto que es la posesión de las *capacidades* para infligir el daño. En el caso de la delincuencia es muy fácil por el tráfico y venta de armas pero en el caso del terrorismo es bastante más complejo ya que ellos pueden llegar a usar las propias capacidades del adversario, como lo fue en el caso del empleo de los aviones comerciales estadounidenses, para estrellarlos contra las Torres Gemelas el 11 septiembre del 2001. Aquí nos enfrentamos a un segundo tema de difícil solución, ya que las armas también las necesitaran los ciudadanos decentes para su inmediata defensa o como es el caso de EE.UU. donde el libre acceso a las armas es considerado un ejercicio de la libertad en el ciudadano. Frecuentemente en EE.UU. somos testigos de asesinatos en masas en universidades u otros lugares por el uso indiscriminado de las armas que atenta contra la seguridad. Por ello, intentar atacar este tema es de largo aliento y puede tener que ver con restringir algún grado de libertad, lo que habrá que medir si es deseable o bien posible.

Finalmente, está la *oportunidad* de realizar el acto delictual, terrorista o insurgente, que es el momento en que existe la mayor posibilidad de éxito si se logra disminuir el rango de oportunidad para que quien delinque, pueda cometer el acto. Esta es la decisión más factible y más rápida de ejecutar. Mientras no tenga éxito esta no se saca nada con intentar resolver las dos primeras. El rango de ocurrencia se disminuye con más y mejor inteligencia y policía. En términos de seguridad exterior se resolverá con una disuasión creíble que significa mostrar

voluntad política de empleo del poder militar y a la vez capaz de materializarse en acciones militares mediante una fuerza armada con capacidades reales.

No obstante, hay una situación que es muy peligrosa e indeseable y es cuando el gobierno manipula la percepción de la población, con el objeto de que perciban la realidad en determinada forma. Al manipular la percepción se consigue colocar una impresión interesada, que luego se fijará en una idea que asegurará permanencia. Hoy los medios de comunicación tienen una fuerza muy poderosa y las redes sociales también pueden ser usadas para estos fines. Por esta razón, en una democracia no puede haber cabida para que el poder político restrinja a la prensa sobre temas de este ámbito, salvo situaciones muy especiales y que tienen que ver con materias que más bien afecten a la seguridad externa. Es en este punto donde puede haber una disociación entre percepción o realidad. Los ciudadanos pueden estar inseguros pero se les puede hacer creer que están seguros generándoles una “percepción” de seguridad que no es tal. Opuestamente, la población puede estar racionalmente segura, pero por información tendenciosa o equivocada se puede manipular su percepción haciéndoles creer que están inseguros.

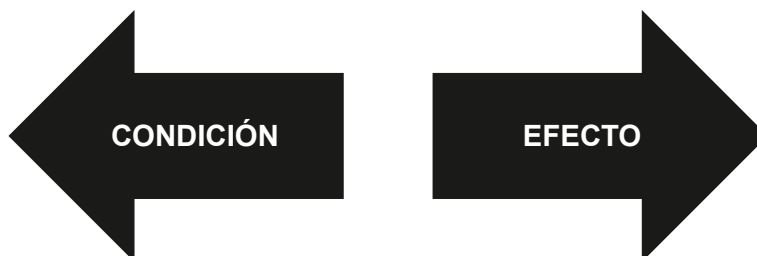
Lo mismo que con las personas en términos individuales ocurre con el Estado. Será el gobierno y la oposición política quienes tendrán que definir la seguridad exterior en el largo plazo. Esta seguridad se refiere al Estado Nación o sea involucra los elementos constitutivos del Estado, donde obviamente la importancia trascendental la tiene la población. Como ya lo hemos señalado será una política de largo aliento que deberá poseer también la capacidad de ser cambiada cuando las condiciones hayan evolucionado. Sobre la defensa de la soberanía, la población también tendrá una percepción que estará enfrentada a una determinada realidad que podrá corresponder o no con esa percepción. Quienes ejercen el poder deberán tener la suficiente inteligencia de manera tal que la realidad esté muy bien comprobada. En términos técnicos que sea “inteligencia” y no mera “información”.

LA SEGURIDAD COMO EFECTO Y CONDICIÓN

A continuación se analizará otra dimensión, desde la cual se persigue entender a la seguridad, cual es como efecto y condición (Ver figura 4). Esta última situación no es opuesta a percepción y realidad sino que las cuatro (percepción, realidad, efecto y condición) son variables que ocurren en distintas dimensiones de las abstracciones propias del pensamiento humano y que al intentar colocarlas en la misma dimensión confunden la definición y conceptualización sobre qué es seguridad. Veamos a cada una de ellas. La percepción es lo que los individuos perciben.

La realidad es la seguridad objetiva o sea el grado de seguridad que se tiene. El efecto es el resultado global a nivel de Estado de la seguridad objetiva que se tiene, la que debe medirse con instrumentos técnicos y la condición es un atributo que el Estado logra o no. Esta última es una aspiración que no siempre se alcanza.

FIGURA 4



Si analizamos como se le define en la región, veremos que hay coincidencias en cuanto a que es una condición. Por ejemplo, tomemos cuatro casos como Brasil, Chile, Guatemala y Perú. Según Brasil *“la seguridad, en líneas generales, es una condición que permite al país la preservación de la soberanía y la integridad territorial, la realización de sus intereses nacionales, libre de presiones y amenazas de cualquier naturaleza, y la garantía a los ciudadanos del ejercicio de sus derechos y deberes constitucionales”*.¹¹

Por su parte Chile dice: *“La seguridad consiste en una condición que se desea establecer para que se realicen los fines del Estado y de la nación, particularmente los del desarrollo económico”*.¹²

Guatemala afirma: *“La seguridad nacional se define como la condición de vida de la nación, en la cual se garantizan: la vida humana, el bien común, la dignidad del ser humano y el desarrollo pleno de sus potencialidades en sus manifestaciones políticas, económicas, sociales y culturales; asimismo, se contrarrestan las amenazas de la soberanía e institucionalidad democrática del Estado y a la integridad del territorio”*.¹³

Finalmente Perú, quien no usa la palabra “condición” pero su definición es cercana a las tres anteriores, ya que la acepta como: *“La seguridad es la situación*

11 Política de Defensa Nacional, aprobada por Decreto N° 5.484 - 01/07/2005.

12 Ministerio de Defensa Nacional, Libro de la Defensa Nacional 2002.

13 Política de Defensa Nacional, 2005.

*en la cual el Estado tiene garantizado su independencia, soberanía e integridad y, la población de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución. Esta situación contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, basada en los valores democráticos y en el respeto a los derechos humanos”.*¹⁴

La seguridad es una aspiración de los ciudadanos y por tanto pasa a constituir una verdadera necesidad del Estado. Esta necesidad de ser y estar seguro por parte del Estado hace que sea preciso la construcción de una arquitectura de seguridad que proteja al Estado y a los ciudadanos individualmente considerados de las amenazas y problemas y que pueden afectarles. Esa construcción busca consolidar el *atributo* de estar lo suficientemente seguro, lo que significa que al lograr una permanencia en el tiempo se transformará en una *condición* del Estado. Esta condición debe mantenerse a toda costa y es una responsabilidad primordial e intransferible del Estado en cualquiera de sus formas ya sea antiguo o moderno.

La necesidad de esta condición está presente a lo largo de toda la historia, en todas las culturas, ya Platón cuando daba a conocer las virtudes en los grupos hablaba de filósofos, soldados y mercaderes, reconociendo la necesidad de quienes dotarían de seguridad al Estado. Los hindúes reconocen cuatro castas brahmanes, guerreros, comerciantes e intocables entregando así a los encargados de la seguridad un espacio propio. Por tanto, esta necesidad de seguridad/defensa y la existencia de los soldados no están en discusión. Más contemporáneo, Adam Smith en su obra *La Riqueza de las Naciones* señala que el Estado debe reservarse solamente tres grandes acciones: la de defender a los ciudadanos de la violencia y de la invasión de otros Estados independientes, impartir justicia y así asegurarse que los ciudadanos no sufran injusticias y por último erigir y mantener obras públicas.

Como ya se ha expresado anteriormente, el Estado es una organización jurídico-administrativa que es como una especie de caja de herramienta donde se guardan diversos instrumentos (llamémosles capacidades) orientados a resolver las amenazas, problemas y otras cuestiones para afrontar en buena forma los desafíos y así aprovechar óptimamente y explotar las oportunidades. Estos instrumentos son propios de cada sector del gobierno que tiene como fin encargarse de una parte específica de la administración de la sociedad en la que se involucra la seguridad del

14 Libro Blanco de Defensa Nacional, 2005.

sector. Así, habrá un área encargada de proteger y dar seguridad a los ciudadanos, otra se encargará de las relaciones con otros Estados, otra de la política monetaria y de su distribución, otra de la salud, otra de la educación y otra se encargará de la seguridad del Estado, y por ende de los ciudadanos, protegiendo la soberanía de las fronteras.

Este último, tiene el nombre de *defensa* y es una seguridad con minúscula tan sectorial como la seguridad ciudadana, pero que a diferencia de esta y por resguardar algo tan relevante y complejo como la seguridad del Estado y sus ciudadanos, hace que este tipo de seguridad hacia el exterior, llamada tradicionalmente “Defensa”, necesite de integrarse con los otros sectores en una política de Estado, que toma el nombre de política de defensa. Por ejemplo, la política de defensa es una planificación y diseño de políticas que busca alcanzar la condición de estar seguros. Si estas se llevan a cabo con éxito, el resultado o el “efecto” de estas medidas hará que se alcance la condición. En consecuencia, si todos estos instrumentos de seguridad sectorial que tiene el Estado, funcionan en buena forma, integrarán sus resultados en un solo gran resultado llamada seguridad integral, global o nacional cuyo *efecto* si es permanente y estable se constituirá como una *condición*.

PALABRAS FINALES

Como hemos podido apreciar, lo que sucede es que a la seguridad se le intenta definir globalmente y ello lleva a una confusión general. Con el objeto de resumir lo planteado se remarcan estos cuatro puntos:

1. Existe una seguridad como efecto global de todas las seguridades sectoriales que tiene el Estado. Esta seguridad llamada nacional o integral, además de efecto es una condición ya que es de vital importancia para la supervivencia del Estado y sus individuos.
2. Existe una seguridad sectorial que va orientada fundamentalmente a los individuos y que también –por poca originalidad– lleva el mismo nombre que la seguridad a nivel nacional. Esta es la seguridad ciudadana o interna. No se debe confundir con la seguridad a nivel nacional.
3. La defensa es una seguridad sectorial más, con la diferencia que al involucrar a todos (o sea Estado y ciudadanos) requiere de los otros sectores también. Esta seguridad se plasma en la políticas de defensa y militar.

4. Toda seguridad puede ser tangible, real y objetiva o puede ser una simple quimera. Esto significa que habrá un espacio entre lo que se vive o la seguridad objetiva (realidad) y lo que la gente cree vivir (percepción). Los gobernantes deberán tener conciencia de esta situación.

Finalmente, para concluir he elegido una frase de Bruce Schneier, experto en criptografía y en seguridad, que nos permitirá seguir reflexionando y entendiendo que este tema no se cierra ni siquiera en sus consideraciones teóricas, ya que estas se alimentan de la realidad. Dice Schneier *“La seguridad es un proceso no un producto”*.

BIBLIOGRAFÍA

Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Buenos Aires, RESDAL, 2007.

BARTOLOMÉ, Mariano. La seguridad internacional post 11-S, Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales.

BESIO, Félix. Estructuración multidimensional y compleja de la seguridad hemisférica, Washington DC, Premio Académico de la Asociación de Asesores, Curso y Diplomados del Colegio Interamericano de Defensa, 2002-2003.

HUME, David. Ensayos Políticos y Morales, Buenos Aires, Editorial Lozada, s/a.

Libros de la Defensa de Argentina, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú.

Organización de los Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad, Declaración de Seguridad de las Américas, Ciudad de México, OEA, octubre 2003.

RIAL, Juan. Los Ministerios de Defensa en América Latina y la multidimensionalidad de las amenazas, América Latina Hoy, Universidad de Salamanca, N° 42, 2006.

ROJAS ARAVENA, Francisco. Seguridad en las Américas, los desafíos post-Conferencia, Chile, FLACSO, s/a.

SMITH, Adam. La riqueza de las naciones, s/l, Longseller, 2001.

TERCHEK, Ronald y CONTE, Thomas (ed). Theories of Democracy: a reader, s/l, Rowman & Littlefield publishers, 2001.

TOCQUEVILLE, Alexis. De la Democracia en América, Madrid, Imprenta de D. José Trujillo, 1854.

TORO IBACACHE, Lennisett. El enfoque multidimensional de la Seguridad Hemisférica: una revisión al discurso hegemónico, Estudios Latinoamericanos, N° 2, segundo semestre 2009.