

NUEVOS DESAFÍOS PARA LA SEGURIDAD Y LA DEFENSA

Por CL RODOLFO TRISTÃO PINA

Palabras Clave:

- > Seguridad
- > Defensa
- > Estados
- > Poder

Introducción

El momento actual experimenta los efectos de los fenómenos de la globalización y del desarrollo científico-tecnológico, lo que trae una nueva dinámica al orden mundial. Estos dos fenómenos aumentaron los flujos internacionales de comercio, de capital, de personas, de cultura, de educación y de información. De esta manera, se crearon desafíos, oportunidades a las naciones y una mayor interdependencia.

El uso de la *World Wide Web* (internet) refuerza esta narrativa ya que diferentes actores de la sociedad civil, de las empresas, de las organizaciones no gubernamentales, de los movimientos pacíficos o incluso de los terroristas logran difundir y coordinar sus actividades sin que los Estados puedan controlar eficazmente estas acciones.

Estos cambios han traído nuevos actores al sistema internacional, lo que pone en discusión el papel de los Estados, los cambios en la forma en que se alcanzan los objetivos nacionales y los métodos de resolución de conflictos. De hecho,

muchas de las formas en disputa y confrontación han salido del campo militar, impulsadas principalmente por la fuerza de la opinión pública y por los altos costos materiales, que imponen un conflicto bélico.

En el campo de la seguridad y la defensa se debate mucho sobre los desafíos planteados por la posmodernidad: si las nuevas amenazas son nuevas o simplemente viejas amenazas bajo una nueva dinámica. Los más ortodoxos y conservadores refutan categóricamente una nueva lectura de los problemas de seguridad y defensa, que abogan por la atemporalidad de sus principios fundamentales. La gran pregunta es si tenemos o no las herramientas y los mecanismos adecuados para abordar los peligros reales y potenciales para la sociedad, y si el aparato militar convencional ha demostrado ser útil a este respecto.

Este trabajo tiene como objetivo analizar brevemente la evolución de los conceptos de seguridad y de defensa hasta la actualidad, concluyendo sobre los reflejos de estos cambios en la estrategia militar.



ARTÍCULO CON REFERATO



Desarrollo

El viejo modelo westfaliano en el que el Estado aparecía como actor exclusivo en las relaciones de poder ha quedado perimido. El mundo hacia finales de los años 80 sufrió un período de rupturas: el fin de la Guerra Fría, la apertura de la Unión Soviética, la caída del muro de Berlín y el fortalecimiento de las organizaciones no gubernamentales (ONG) son hechos que provocaron cambios en la dinámica de las relaciones humanas e institucionales.

“No vivimos hoy una Era de cambio [...] al contrario, estamos experimentando un auténtico cambio de Era, que es algo completamente distinto [...]. El término cambio de Era presupone una ruptura paradigmática que incide en los fundamentos de la sociedad, haciendo obsoletos modelos y patrones consagrados en el tiempo”¹.

En este sentido, hablar de la evolución de los conceptos de seguridad y de defensa es hablar de estos cambios que han ocurrido en el mundo de las nuevas amenazas, del crecimiento de la violencia contra los ciudadanos comunes y

que ignora las fronteras, todo lo cual impacta en el sistema internacional y en las relaciones de poder para diluir las certezas, las creencias y las prácticas. Estos cambios han alterado radicalmente el fenómeno de la guerra, cuestionando el monopolio de la violencia y el papel de las instituciones estatales, especialmente el de las Fuerzas Armadas.

Van Creveld aporta la tesis de que la guerra ha sufrido una transformación en el sentido que pasa a ser una actividad que deja de perseguir objetivos racionales para convertirse en un fenómeno irracional como consecuencia del menoscabo de la legitimidad de los Estados. La guerra, de esa manera, pierde su propósito político en el sentido clausewitziano y pasa a estar impulsada por otros de orden religioso, cultural, étnico o tecnológico².

La investigación realizada por la empresa estadounidense RAND (Research ANd Development), en 2017, muestra que entre 1946 y 2015 el número de países involucrados en conflictos interestatales ha venido disminuyendo. En contraste, el informe también muestra que el

número de conflictos intraestatales creció hasta la década de 1990. Después de 1994, tales conflictos cayeron y desde 2012 en adelante los números fueron aumentando, como se muestra en la figura 1.

Los datos muestran que la naturaleza del conflicto ha cambiado, lo que indica que también se necesitan nuevas formas de resolución de conflictos. Los Estados necesitan ajustar sus leyes para brindar apoyo legal a las actividades de sus fuerzas de seguridad, militares o policiales, pero estos cambios encuentran su punto de partida en la comprensión de los conceptos de seguridad y de defensa.

En el campo de las Relaciones Internacionales, el debate teórico sobre el concepto de seguridad está basado en los conceptos de poder y paz. El primero refleja el pensamiento de la escuela realista para la cual los Estados, como actores unitarios y racionales, están rodeados por una estructura en conflicto

1. Visacro, 2019, página 50.
2. Nieto y Cenit, 2015, p.12.

permanente y un sistema anárquico. La segunda perspectiva está asociada con el enfoque de la escuela idealista, que apuesta a conciliar el sistema internacional con la seguridad nacional.

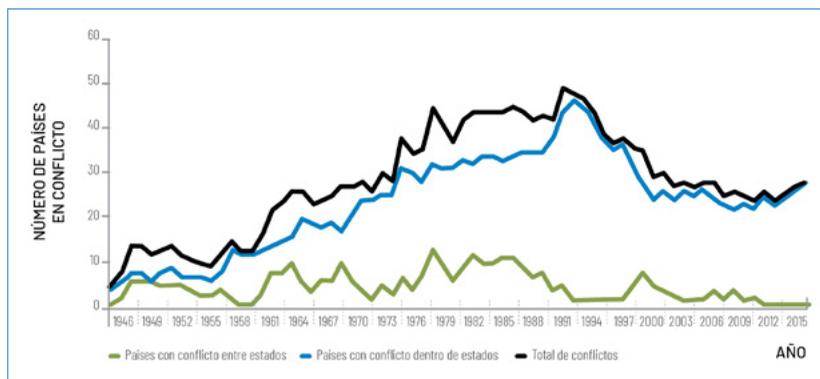
“Por lo tanto, los realistas tienden a ver la seguridad como derivado del poder: un actor con suficiente poder que alcanza una posición dominante adquiriría su seguridad. Los idealistas, por otro lado, tienden a ver la seguridad como consecuencia de la paz. Una paz duradera proporcionaría seguridad para todos”³.

En verdad, no hay acuerdo en cuanto al concepto de poder en el ámbito internacional. Los diccionarios definen poder como la capacidad de realizar u obtener resultados, pero hay muchas maneras de tener éxito en esa tarea en la que se emplea desde la violencia, la fuerza, la coerción, el control, la interferencia, la autoridad, el ejemplo, la atracción e incluso, la persuasión, es que hablo de una falta de consenso en cuanto a una única definición conceptual del poder.

En el escenario híbrido actual entre Estados nacionales, o con la participación de actores no gubernamentales, convive el llamado *hard power* (poder duro), instrumento de presión tradicionalmente protagonizado por la coerción militar, y el *soft power* (poder blando), concepto teórico creado en 1990 por Joseph Nye, o poder del convencimiento y de las relaciones de atracción y confianza. Este último coloca en escena la dimensión humana de los acontecimientos, para generar un grado mayor de inestabilidad en las mencionadas relaciones de poder. Su obra fue lanzada antes del final de la Unión Soviética y tenía el propósito de ser una alternativa a lo que el autor llamó teoría de la declinación.

En esa época, académicos como Paul Kennedy señalaban el declive de la hegemonía estadounidense en

FIGURA 1. PAÍSES CON CONFLICTOS INTERESTATALES E INTRAESTATALES, 1946-2015



Fuente: Marshall, 2016.

el escenario internacional. La propia población de Estados Unidos creía que su país perdía espacio en la esfera económica contra Japón y Europa (especialmente Alemania). Nye argumentó que ese pensamiento era un error porque Estados Unidos era la Nación más fuerte del mundo en el aspecto militar, económico y en una tercera dimensión que llamó poder blando.

En un análisis posterior de la política exterior de EE.UU., en su libro *La paradoja del poder norteamericano*, Nye plantea que la Casa Blanca, incluso con el respaldo de la fuerza, no podría ejercer la supremacía mundial siguiendo una postura aislacionista, ya que necesitaría cooperar países para abaratar el costo de las alianzas. Por su parte, Evaristo (2019) afirmó que “él defendía el uso de instrumentos de los ámbitos de la cultura, ideología y política para alcanzar objetivos por medio de influencia en lugar de la coerción”.

Henriques y Paradelo (2006) afirman que “parte de la agenda política mundial funciona por medio de *hard power*, con amenazas y la aplicación de fuerza militar y la condicionalidad de las ventajas y sanciones económicas. Mientras que el *soft power* es ejercido mediante cooperación y no por coerción. Esta otra perspectiva de ejercer poder permite alcanzar objetivos a través de la autoridad, la persuasión, la atracción y el ejemplo. Un país puede obtener

los resultados deseados en política internacional porque otros países admiran sus valores, emulan su ejemplo y aspiran alcanzar su nivel de prosperidad y apertura”⁴.

Volviendo a la seguridad, cuando esta se entiende desde la perspectiva política, se puede deducir que la seguridad nacional está relacionada con la supervivencia del Estado, por lo tanto, sus objetivos son mantener la integridad del territorio y el funcionamiento de las instituciones. Desde este punto de vista, se considera que las vulnerabilidades que amenazan las estructuras territoriales e institucionales y el régimen político pueden ser internas y externas, por lo tanto, la dimensión militar, deja de tener protagonismo absoluto entre las expresiones de poder de los Estados, ya que la agresión externa deja de ser la única fuente de amenaza para su existencia.

Esta visión de seguridad se amplía cuando se suma al bienestar de la población, lo que genera una búsqueda de sistemas sectoriales más seguros para la alimentación, el medio ambiente, la salud, el comercio y las finanzas, que aumentan la importancia de los gobiernos, puesto que estos son los principales actores en la construcción de políticas públicas. El concepto de “seguridad humana” surgió en 1994 con el informe sobre desarrollo humano preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “La idea

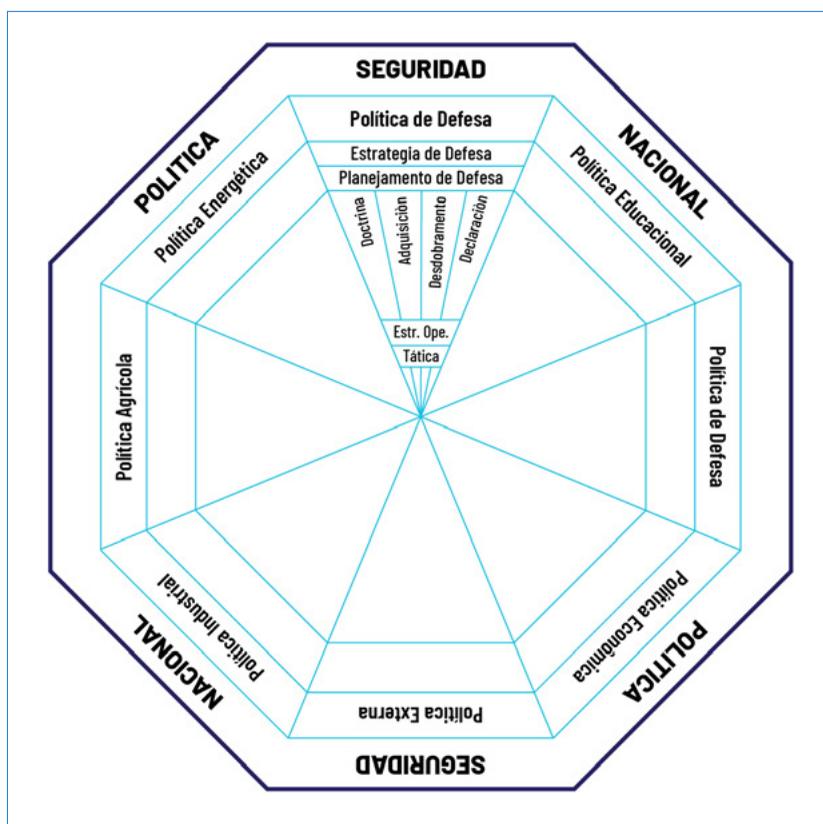
Cuando la seguridad se entiende desde la perspectiva política, se puede deducir que la seguridad nacional está relacionada con la supervivencia del estado, por lo tanto, sus objetivos son mantener la integridad del territorio y el funcionamiento de las instituciones.

de la seguridad humana resultó ser bastante innovadora, ya que contrastaba con la doctrina establecida de la seguridad nacional, cuyo enfoque sigue siendo la defensa y protección del propio Estado como institución y entidad legal⁵.

Este nuevo concepto apunta a amenazas que están más allá de los antagonismos estatales, como la violencia grupal interna, el crimen organizado, el terrorismo, los desastres naturales, las pandemias, las migraciones masivas, el hambre y la miseria. En este escenario, la prevalencia de recursos no militares tanto en la prevención como en la resolución de conflictos está ganando fuerza y el mayor desafío para los estados es encontrar la mejor manera de implementar, interna y externamente, una lista de políticas sectoriales, con el objetivo de garantizar seguridad según su propia percepción de las amenazas, obviamente, sin descartar el uso de la fuerza bajo los auspicios de una política militar de defensa.

“Se puede ver que los conceptos de política de defensa nacional, planificación de defensa o estrategia de defensa se usan libremente y de la misma manera. En lugar de descifrar la complejidad semántica, Stephanie Neuman utilizó el modelo de telaraña, que se adaptó en la figura a continuación, para pensar mejor sobre

FIGURA 2. ADAPTACIÓN DEL CONCEPTO DE STEPHANIE NEUMAN (1984)



Fuente: Gunther Rudzit e Otto Nogami (2010).

todos estos conceptos juntos y que resultó una forma muy apropiada de demostrar la jerarquía de esferas políticas⁶.

La política de defensa se sitúa así dentro de la política más amplia de seguridad nacional, cuya función principal es alinear los medios milita-

res con los objetivos políticos del Estado. El problema con este escenario es que los límites de acción de cada política ya no son tan claros como en

3. Rudzit, 2005, p.299.
4. Henriques y Paradelo, 2006, p.4.
5. Visacro, 2019, p. 60.
6. Rudzit y Nogomi, 2010, p.11.

La política de defensa se sitúa dentro de la política más amplia de seguridad nacional, donde su función principal es alinear los medios militares con los objetivos políticos del estado.

CV

RODOLFO TRISTÃO PINA

Coronel, Oficial de Estado Mayor del Arma de Comunicaciones y Licenciado en Ciencias Sociales por la Universidad Federal de Río de Janeiro. Posee la Maestría en Ciencias Militares y especialización en Guerra Electrónica. Fue jefe del Centro de Telemática en la ciudad de Fortaleza y asesor de Inteligencia del Comandante del Ejército en Brasil. Actualmente se desempeña en el Comando de la 2da Región Militar en la ciudad de San Pablo en Brasil.

el pasado, debido a los cambios que la posmodernidad trajo a las variables de tiempo, distancia y poder.

“Hoy, lo que está cambiando el mundo tiene menos que ver con la rivalidad de mega-actores que con el surgimiento de los micropoderes y su capacidad para desafiar con éxito a los mega-actores. [...] Ya no es el poder masivo, abrumador y a menudo coercitivo de las grandes organizaciones ricas en recursos con una larga historia, sino el poder de vetar, contrarrestar, combatir y limitar el alcance de grandes actores. Es negar a grandes el espacio eterno para la acción y la influencia que siempre se ha dado por cierto. Es un poder que nace de la innovación y la iniciativa, sin duda, pero también del hecho de que cada vez hay más espacio para que los micropoderes empleen técnicas como el veto, la interferencia, la distracción, el aplazamiento de las decisiones o la sorpresa. Las tácticas clásicas de los rebeldes en tiempos de guerra ahora están disponibles y muestran efectividad en muchos otros campos”.

Desde esta perspectiva, el mayor riesgo está relacionado con la posibilidad de vincular actores estatales y no estatales, poco comprometidos con los valores universales que buscan a cualquier costo sus propios intereses (políticos, económicos, ideológicos, éticos, entre otros), en un intento de establecer dinámicas cooperativas basadas en actividades ilegales e informales, para derrocar cualquier ortodoxia que defienda los

preceptos tradicionales de seguridad y de defensa.

Conclusión

Se puede concluir que todos los desafíos que plantea la posmodernidad no son más que viejas amenazas sometidas a una nueva dinámica. El problema es que los patrones tradicionales de respuesta estatal han sido anacrónicos y completamente ineficaces. Los marcos conceptuales disponibles y los escenarios actuales se han interpretado de acuerdo con preceptos rígidos y arcaicos, como si los nuevos problemas se subordinan a soluciones preexistentes y no al revés.

Los conceptos de seguridad y defensa están fuertemente influenciados por la fluidez de la coyuntura posmoderna y cada vez es más difícil establecer una clara diferencia entre ellos. Además, esta misma coyuntura hace posible que los Estados nacionales, cuando compiten entre sí, descuiden el uso deliberado de la fuerza para buscar alternativas estratégicas menos agresivas y menos costosas para mantener el apoyo de la opinión pública internacional y su libertad de acción.

Este escenario fortalece el concepto del *soft power*, a pesar de las críticas existentes hechas por pensadores realistas. Es así otra dimensión de poder que asigna distinto protagonismo a la defensa, principalmente en países pacíficos, porque las cuestiones tratadas de forma compartimentada en el ámbito político, económico y social pueden reflejarse

en problemas ligados a la seguridad interna y relativa a la soberanía.

El poder blando, como una forma indirecta de poder, debe ser una preocupación permanente de las Fuerzas Armadas en el contexto de la Estrategia Militar. Eso porque el interés de actores no estatales, o mismo de otros gobiernos, pueden convertirse en un riesgo para la soberanía de los países o amenazar sus objetivos nacionales. Tan importante como preocuparse por cómo será la guerra del futuro, la Estrategia Militar necesita comprender estas relaciones de poder.

Además, la motivación para que haya cooperación entre países también puede encubrir intereses velados. En este siglo, países con pretensiones de convertirse en superpotencias han adoptado políticas de intervención con el propósito de controlar mercados y beneficiarse con ellos de manera significativa. ¿En qué medida esas acciones pueden influir negativamente la cohesión nacional de los países que sufren esas acciones intervencionistas?

El punto importante es que el *soft power* amplía el planeamiento estratégico militar porque puede involucrar variables del campo político, económico, científico-tecnológico o social que el planificador militar muchas veces no tiene facultades para identificar sin el apoyo de expertos, lo que puede contribuir a la construcción de escenarios de defensa incompletos y poco consistentes. Si la incertidumbre ya es una constante de peso en la elaboración de escenarios futuros, la falta de capacidad técnica para elegir las variables correctas agrava la solidez del proceso de planificación estratégica militar, lo que puede ser una vulnerabilidad del proceso.

Se puede decir que las formas de pensamiento, la emoción y el comportamiento humano se destacan como variables de las más importantes en la guerra. Llevar la realidad del poder blando a la planificación de la estrategia militar es una forma de acercar estos conceptos al pensador militar.

Por último, seguridad y defensa son temas transversales, ya que son

campos complejos relacionados con diversas actividades humanas. Los militares y la policía, como los principales operadores por sí solos, no podrán actuar de manera efectiva sin el apoyo experto adecuado, ya que este esfuerzo debe ser multidisciplinario.

Por lo tanto, la multidisciplinariedad en la construcción de políticas públicas en los sectores de seguridad y de defensa arrojará mejores resultados en comparación con los modelos actuales desarrollados de forma aislada, en los que la sinergia se produce de manera episódica y no planificada. Necesitamos administradores, ambientalistas, antropólogos, economistas, educadores, ingenieros, geógrafos, juristas, matemáticos, profesionales de la tecnología, profesionales de la salud, sociólogos, urbanistas y otros profesionales calificados como vectores que actúen en estos temas junto con agentes que tienen esta actividad como su oficio. Sin embargo, no hay una solución lista. Este nuevo camino debe construirse con cada paso adelante. ■

BIBLIOGRAFÍA

Ávalos, A., y Durán, M. (2008). *Fuerzas armadas, seguridad y relaciones internacionales*. Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 9, octubre de 2008, GERI – UAM, ISSN 1699 – 3950; Recuperado de <http://www.relacionesinternacionales.info>

Duarte, P. (2013). *Soft China: O Caráter Evolutivo da Estratégia de Charme Chinesa*. Vol. 34, nº 2, julho/dezembro 2012, p. 501-529. Rio de Janeiro, Brasil. Contexto Internacional.

Evaristo, M. (2019). *O paradoxo do poder americano*. O ufanismo americano. O paradoxo do poder americano de Joseph Samuel Nye Junior. p. 2-6. Recuperado de https://www.academia.edu/35007568/O_paradoxo_do_poder_americano.

Gueraldi, R. G. (s.f.). *A aplicação do conceito de poder brando (soft power) na*

política externa brasileira. Trabalho final integrador. Rio de Janeiro, Brasil. Editora Fundação Getúlio Vargas.

Henriques, M. C., y Paradelo, A. (2006) *Uma fórmula de Softpower*. Instituto da Defesa Nacional (IDN). Primavera 2006, N.º 113 – 3.ª Série pp. 107-127

Masigan, A.J. (2018) *soft power: defense chinese century*. Business World. Recuperado de <https://www.bworldonline.com/soft-power-defense-chinese-century/>.

McClory, J. (2018). *Soft Power 30. A Global Ranking of Soft Power 2018*. The University of Southern California Center on Public Diplomacy (CPD) & Portland.

Oliveira, R.S. de (2010). *A mídia como ator emergente das relações internacionais: seu protagonismo no uso do soft power*

frente aos desafios das mudanças climáticas. Tese de doutorado, Centro de Ciências Jurídicas, Universidade de Santa Catarina, Florianópolis, Brasil.

Prazeres, J. P. (s.d.). *As FA como Vector de Política Externa*. Recuperado de https://www.academia.edu/11463624/As_FA_como_Vector_de_Pol%C3%ADtica_Externa.

Reyes, V. (2000). *Filipinas: país latino en Asia*. Estudios Internacionales, 33(129), p. 76-89. doi:10.5354/0719-3769.2011.14979.

Visacro, A. (2019). *Fazendo as coisas certas: Segurança e Defesa do Estado Moderno*. *Cadernos de Estudos Estratégicos* (01/2019), Escola Superior de Guerra, 49-80.