



INFORME PRELIMINAR DEL CEED AL CONSEJO DE DEFENSA SURAMERICANO ACERCA DE LOS TERMINOS DE REFERENCIA PARA LOS CONCEPTOS SEGURIDAD Y DEFENSA EN LA REGION SURAMERICANA

Versión aprobada

El Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa se constituye como instancia de conocimiento para elaborar estudios y análisis que contribuyan a desarrollar el pensamiento estratégico y la identidad suramericana en materia de defensa y seguridad regional e internacional.

La IV Reunión de la Instancia Ejecutiva del CDS, celebrada en Lima en el mes de abril, encargó al CEED la realización de un estudio sobre “los términos de referencia del concepto de seguridad y defensa”.

La III Reunión de Ministros del CDS solicitó al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores que convoque una reunión de Ministros de Defensa, Justicia e Interior para analizar las amenazas del crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas a la seguridad regional, y paralelamente, encomendó al Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa del CDS iniciar estudios sobre estos riesgos y amenazas para apoyar los trabajos de la futura reunión, lo cual fue ratificado por la Reunión de Cancilleres de UNASUR.

En cumplimiento de estos requerimientos el CEED - CDS, incluyó prioritariamente en su plan de trabajo 2011-2012 la elaboración de estos estudios, para lo cual, se procedió a elaborar una metodología que incorpore las visiones país en una matriz común, distribuida a los países miembros, con el objeto de consolidar una información oficial acerca de las principales definiciones en materia de política y doctrina de cada uno de nuestros países, en asuntos de seguridad, defensa, riesgos, amenazas y mecanismos



de cooperación, que permita analizar las distintas concepciones y aspectos comunes a considerarse en las definiciones requeridas al CEED por el CDS y la Reunión de Cancilleres de UNASUR.

El presente **INFORME DE AVANCE** recoge una primera aproximación a las definiciones correspondientes a los campos de la Seguridad y la Defensa, a partir de las respuestas aportadas por los países, analizadas en una perspectiva regional, a fin de identificar los principales problemas, acuerdos, diferencias y nudos críticos a ser resueltos para el logro de definiciones compartidas de seguridad y defensa y acerca de los riesgos y amenazas percibidos en la región y recomendaciones para su tratamiento.

CONTEXTO REGIONAL

1. Suramérica vive un cambio de cualidad en sus contextos de seguridad y defensa. Tradicionalmente predominaron, junto a la visión hemisférica, los enfoques nacionales en las formulaciones de política de defensa, identificación de amenazas y acciones estatales para enfrentarlos. En la actualidad, los gobiernos han explicitado su interés en una **perspectiva estratégica regional**, reconociendo la necesidad de avanzar hacia definiciones políticas y sistemas comunes de seguridad y defensa y acciones cooperativas y complementarias en estos campos.
2. Es significativa la coincidencia de los gobiernos en un cambio del eje de las preocupaciones en materia de seguridad y, particularmente de defensa, en torno a una **visión cooperativa**, basada en la confianza y la concurrencia de intereses, para un levantamiento de escenarios estratégicos no fundamentado en hipótesis de conflictos bélicos y situaciones de confrontación entre estados, sino en la perspectiva de lo que podría denominarse como una comunidad de seguridad sudamericana.
3. Esta tendencia a la concertación de intereses y políticas comunes avanza en un contexto de integración regional en el **que coexisten diversas visiones y definiciones políticas y conceptuales acerca de la seguridad y la defensa**, correspondientes a los procesos particulares de los distintos países, y a las percepciones de riesgos y



amenazas desde sus respectivas situaciones nacionales; siendo fundamental el pleno reconocimiento de esta diversidad como fundamento de políticas y acciones estratégicas comunes.

4. Para la formulación de líneas de acuerdo y consenso regional, es necesario considerar que la mayoría de países se encuentran inmersos en **procesos de revisión y redefinición de sus políticas y sistemas de seguridad y defensa**, concurrentes con reformas y reestructuraciones del sector defensa y las Fuerzas Armadas; momento propicio para la aproximación de concepciones, prácticas y estructuras institucionales, así como para internalizar en cada uno de los países los mecanismos de cooperación y homologar procedimientos consensuados.

DEFINICIONES DE SEGURIDAD Y DEFENSA

1. El tratamiento de los asuntos de seguridad y defensa en los países de la región se aborda en las **dimensiones conceptual e institucional**. En las diversas experiencias se advierte la coexistencia de definiciones políticas diferentes, con distintos niveles, formas de aplicación y campos de la acción estatal, al tiempo que en los espacios institucionales se despliegan sistemas y prácticas específicas, militares y no militares; constatándose reiteradamente que las diferencias en materia conceptual no han impedido desarrollar acciones de cooperación en la dimensión institucional de la defensa.

Recomendación:

Para los futuros desarrollos de posiciones coincidentes y consensos políticos deben procesarse tanto de los desarrollos conceptuales como de las experiencias en materia institucional, de las que pueden derivarse líneas de cooperación en diversos campos acción y progresivas aproximaciones en la definición de los problemas de seguridad y defensa regional y los mecanismos de cooperación correspondientes.

2. A partir de un **concepto amplio de Seguridad** que aborda aspectos de **defensa y seguridad pública**, la práctica y el desarrollo



institucional de los países ha ido diferenciando progresivamente sus ámbitos en distintas formas, propias de cada proceso nacional. En la actualidad, la seguridad pública y la defensa cuentan con marcos legales específicos en gran parte de los países de la región, donde sus respectivos ámbitos están legalmente establecidos, jerarquizados y regulados.

Recomendación:

Sistematizar las definiciones, objetivos, marcos legales y funciones institucionales de defensa y seguridad pública presentes en los países miembros, a fin de efectuar análisis comparativos y propuestas de replicación de experiencias exitosas y buenas prácticas para la definición de modelos sistémicos coincidentes, propicios para el intercambio, la interacción y la cooperación diferenciados según las áreas de correspondencia específica.

3. La **seguridad pública**, más allá de las diversas denominaciones que puede adoptar, por ejemplo seguridad interior o seguridad ciudadana, está relacionada con la paz social, la estabilidad institucional del Estado, el control del orden público y las garantías de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, que varían de acuerdo al enfoque político y los objetivos de desarrollo de cada Estado, en relación con los cuales se formulan sus objetivos y percepciones de riesgos y amenazas.

La conducción y gestión de las actividades de Seguridad Pública tiende a situar la responsabilidad primaria en ministerios específicos u otras instancias especializadas, distintas de la Defensa Nacional.

Para el desempeño de esta función de estado, en sus misiones y responsabilidades particulares, se establecen sistemas de seguridad pública o interior, con organismos políticos y de coordinación técnica, cuyo elemento operativo principal son las policías u otros cuerpos de control del orden interno. Cada país, independientemente de la denominación o modelo de fuerzas policiales y de seguridad interior que haya adoptado de acuerdo a su tradición institucional, cuenta con una estructura institucional cuyas acciones se circunscriben al territorio nacional, que está regulada por un marco jurídico propio y



dotada de un presupuesto específico para el desempeño de sus funciones.

Con carácter de excepción, se contempla la participación de las Fuerzas Armadas, en condición subsidiaria en acciones de seguridad pública, autorizadas por autoridades políticas responsables y delimitadas por leyes de contingencia; sin que ésta modifique la naturaleza del ámbito ni sus instrumentos institucionales, que son distintos y diferenciados de los que corresponden a la defensa nacional.

Recomendación:

- i. Sistematizar las coincidencias y diferencias entre los países de la región respecto de la seguridad pública **en su relación con la Defensa**, fundamentalmente las referidas a las condiciones de participación subsidiaria de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad pública o interior, a fin de coadyuvar a una definición más rigurosa de este campo de la seguridad, en su dimensión política e institucional, para efectos de la cooperación regional y la eventual homologación de modelos de organización y gestión. Por lo general, los Ministerios de Defensa no tienen competencia en asuntos de seguridad pública, por lo cual, no disponen de información directa. De ser necesario, habrá que remitir consultas a los Ministerios de Seguridad Pública y otros organismos responsables de esa área según las particularidades de cada uno de los países.*

- ii. Consecuentemente, al no corresponder al Consejo de Defensa Suramericano el tratamiento de asuntos de seguridad pública, que además son objeto de definición y gestión de instancias diferentes a los Ministerios de Defensa en la mayor parte de países, es necesario avanzar en el estudio de un posible mecanismo de cooperación regional en materia de Seguridad pública, diferenciado del de Defensa, que podría ser un **Consejo de Seguridad Pública o Interior**.*



4. La Defensa constituye una función esencial del Estado vinculada con la protección y mantenimiento de su soberanía y la integridad de su población, territorio e instituciones; en tal virtud, abarca los asuntos de seguridad relacionados con el ámbito externo, en cuanto entorno estratégico de la política exterior de los Estados y se configura como el espacio específico y exclusivo de organización y uso de la fuerza militar del Estado, en función a riesgos o amenazas relativos a su misma integridad y existencia independiente y soberana.

En el ámbito de la Defensa, en lo que tiene relación con sus funciones y las misiones y roles clásicos del instrumento militar para la protección de la soberanía y la integridad de los elementos constitutivos del Estado, son mayores entre los países de la región las coincidencias en cuanto a los objetivos y los medios institucionales para su cumplimiento.

Progresivamente las legislaciones nacionales han incorporado los principios de conducción, responsabilidad y gobierno político, liderazgo civil y control democrático de las Fuerzas Armadas, en su condición de instrumento militar, sujeto a políticas de defensa e incorporado a un sistema institucional con jerarquías de decisión política y acción operativa específica, bajo la responsabilidad de los Ministerios de Defensa.

De tal forma, en el aspecto estructural, los modelos de defensa de los países encuentran su mayor aproximación, en cuanto a la existencia de sistemas de defensa definidos, con instancias políticas de decisión y dirección y una organización militar única, tendiente a la acción conjunta de sus componentes, dotada de un presupuesto que corresponde estrictamente a las funciones y misiones previstas en sus marcos legales e institucionales.

En la región, en asuntos de la Defensa, no se registran en la actualidad confrontaciones o conflictos interestatales que comprometan sus funciones clásicas, en tanto los diferendos que se mantienen entre algunos países son objeto de iniciativas para su tratamiento diplomático y jurídico, no militar.



Desde la perspectiva clásica de la Defensa, los objetivos de los países son más explícitos y coincidentes, mientras que se presentan diferencias de políticas y prácticas acerca de la caracterización de fenómenos de inseguridad y violencia relativos al crimen organizado transnacional y otras nuevas amenazas y en relación con los procedimientos y medios para combatirlos, que es necesario procesar para el establecimiento consensuado de las formas, niveles y áreas de cooperación en la región, discerniendo aquellos que corresponden al ámbito de la defensa y los que atañen a las condiciones y estructuras de seguridad pública o interior.

Recomendación:

Sistematizar los elementos coincidentes en política de defensa y los modelos de defensa nacional presentes en los países de la región, destacando las similitudes funcionales, estructurales y operativas que puedan servir de soporte a la acción conjunta e interoperatividad; así como las diferencias a considerarse en los mecanismos de cooperación específica.

5. La **seguridad regional articula a la defensa**, en el entendido de que el mantenimiento de la integridad territorial y de la soberanía de cada país demandan de un escenario de estabilidad y equilibrio en las relaciones interestatales, traducido como seguridad internacional o regional, que requiere por parte de los Estados una disposición a la cooperación en su entorno estratégico.

En la medida en que los riesgos y las amenazas a la soberanía e integridad de los Estados, pueden provenir del medio exterior a sus propias fronteras, la defensa tiene relación con aspectos de seguridad relativos al entorno vecinal, regional e internacional, constituyendo un área privilegiada para la cooperación interestatal en procesos de integración, con el objetivo de resguardar la estabilidad y seguridad estratégica de la región como espacio común.

La cooperación e integración regional en el sector de la defensa, ha avanzado sobre la base del reconocimiento y respeto de las diferencias y particularidades nacionales, al tiempo que se explora la formulación de elementos coincidentes para lograr consensos que posibiliten la concurrencia regional en la formulación de políticas de



defensa comunes y la construcción de espacios de cooperación y complementariedad estratégica.

En el ámbito de la defensa, la región suramericana se encuentra en una situación que permite continuar avanzando decididamente hacia estados superiores de complementación e integración, a partir del hecho de que los países integrantes de UNASUR siguen tendencias comunes de legislación, con aspectos funcionales y estructurales progresivamente coincidentes.

Es manifiesto el interés de avanzar en la coordinación de políticas y acciones hacia la construcción de un mecanismo regional de defensa cooperativa, que tiende a configurarse sobre la base de medidas de confianza y confluencia estratégica dentro de una concepción de defensa disuasiva común y otros instrumentos de entendimiento, incluidos un pensamiento común de defensa suramericano y el empleo regional de medios militares basado en diversas formas de interrelación, complementación e interoperatividad destinadas a alcanzar y mantener las condiciones de seguridad regional.

Recomendación:

Depurar los temas de responsabilidad del CDS, integrándolos en una agenda de cooperación en políticas de defensa, política militar y acciones coordinadas y progresivamente conjuntas, en la perspectiva de establecer un sistema de defensa regional. Para ello, se podría avanzar en forma gradual y sincrónica hacia consensos más amplios en tres niveles:

- *Afianzamiento y ampliación de los acuerdos políticos de cooperación;*
- *Ejecución de acciones concretas de colaboración en áreas específicas; y*
- *Progresiva elaboración de una doctrina común de seguridad y defensa regional.*

6. Los **objetivos** de la posible conformación de un **sistema de defensa subregional**, están vinculados a la caracterización y jerarquización de las **amenazas y riesgos** de dimensiones e impacto regionales, que



requieren de una cooperación y acción conjunta de los países para enfrentarlos en forma colectiva.

La cuestión de las nuevas amenazas de índole transnacional o transfronterizo, amerita un análisis segmentado en correspondencia a su impacto y relevancia en áreas de seguridad pública o defensa, a fin de poder establecer objetivos estratégicos diferenciados en cada campo y definir los medios, instrumentos y mecanismos institucionales correspondientes.

En este aspecto es necesario profundizar en consensos conceptuales y políticos que sustenten políticas y acciones de cooperación para enfrentar problemas que corresponden, según el tipo de fenómeno, diferenciadamente a la defensa y/ o a la seguridad pública, identificando los medios de combate y las instancias y órganos competentes para su tratamiento.

De manera objetiva, en muchos casos, a pesar de la inexistencia de definiciones comunes, la agenda de defensa de la UNASUR ha evidenciado su evolución a través de cooperación y complementación en varias situaciones donde estuvieron presentes simultáneamente Fuerzas Armadas de dos o más países de la región; como demostración de una agenda positiva en el sector de Defensa del organismo regional, donde sobresale el entendimiento y el respeto mutuo en la búsqueda de intereses y objetivos comunes.

Recomendación:

Avanzar en la caracterización de riesgos y amenazas, evaluando sus impactos regionales, con el objeto de diferenciar y jerarquizar los distintos niveles y espacios de cooperación en seguridad y defensa entre los países de la región, la posible formulación de estrategias comunes y acciones concertadas en cada uno de los campos y la determinación de sus órganos ejecutores.

Recomendaciones generales

1. Completar la sistematización y análisis de la información aportada por los países mediante la coordinación del CEED con los centros nacionales para su conclusión, validación y perfeccionamiento; a fin de



consolidar una base de información estratégica y avanzar en la elaboración de las herramientas conceptuales que sirvan de fundamento para la aproximación de las visiones y objetivos estratégicos que se plasmen en las decisiones políticas del CDS.

2. Recoger para futuras formulaciones en materia de doctrina los avances aportados por el ejercicio **UNASUR 1** en cuanto a misiones conjuntas de Fuerzas Armadas, complementariedad e interoperatividad; por el Seminario **"La participación de los Ministerios de Defensa y de las Fuerzas Armadas en caso de Desastres Naturales"** y el Ejercicio en la Carta sobre Desastres Naturales, en esta materia; y por el **Seminario Suramericano "Visión de enfoques conceptuales de defensa"** para la identificación de concurrencias y diferencias en la conceptualización de la seguridad y la defensa; la caracterización de riesgos y amenazas y las definiciones de seguridad y defensa regional.