



Diccionario
DE SEGURIDAD Y DE DEFENSA
NACIONAL: 100 CLAVES Y CONCEPTOS
PARA SU ANÁLISIS Y ESTUDIO

48.

FUERZA AÉREA (f.a.)

La f.a. es el conjunto de fuerzas y medios de las fuerzas armadas regulares de un Estado que están capacitadas para actuar en y desde el aire; en algunos casos, estas fuerzas están preparadas para operar también en y desde el espacio. La f.a. se distingue por la enorme flexibilidad que les proporcionan la velocidad, el alcance y la altura que tienen sus medios de combate. En el mundo contemporáneo, las f.a. abarcan más que las fuerzas y medios de una nación, debido a que, por regla general, al entrar en acción lo hacen bajo las órdenes de un Air Component Commander, compuesto por personal de diversos países. La f.a. de una nación no es la única de las fuerzas armadas que dispone de aeronaves de ala fija y de ala rotativa, si bien en su equipamiento aéreo está su esencia. Las armadas requieren también de un componente aéreo (aeronaval) y algunos ejércitos de tierra disponen, asimismo, de algún apoyo aéreo. Para una eficiente operación del arma aérea es necesaria la dirección centralizada y la ejecución descentralizada de las operaciones.

En diferentes países, la f.a. es denominada “Ejército del Aire”, como en España, o la italiana “Aeronautica Militare”, pero en todos los casos las f.a. deben garantizar el control del aire y la soberanía aérea del Estado en cuestión, además de apoyar a las fuerzas de tierra y a las fuerzas navales. Para lograr sus múltiples objetivos, una f.a. requiere de diferentes tipos de aeronaves, tanto de ala fija como de ala rotatoria: transporte de tropas y de material, intercepción de aeronaves enemigas, bombardeo de posiciones enemigas, servicios de escolta a aeronaves propias, labores de reconocimiento de diferente tipo, etcétera. En algunos casos, las f.a. también se encargan de otros tipos de defensa aérea, como artillería antiaérea; lanzamiento de misiles tierra-aire, aire-tierra y aire-superficie (marítima); manejo de sistemas de

radares y alerta aérea temprana; red de misiles balísticos y de defensa antibalística, etcétera (Meier *et al.*, 2012: 289).

Por regla general, la f.a. es un arma independiente al lado de las otras (casi siempre el ejército de tierra y la marina de guerra), con independencia de que exista o no un Estado Mayor Conjunto. Una excepción notable en todo el mundo es México, en donde la f.a. es un arma supeditada al ejército, lo que ha provocado, hasta la fecha, una división de visiones estratégicas, de planeación creativa, de soluciones presupuestales y de ejecución táctica (Sánchez de la Barquera y Hernández, 2015: 3).

Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

49.

FUERZAS ARMADAS (ff.aa.)

Podemos entender por ff.aa., en general, a las fuerzas militares regulares de un Estado. Los protocolos adicionales de la Convención de Ginebra de la Cruz Roja, en su artículo 43, estipulan que las ff.aa. deben estar organizadas, deben estar sometidas a una dirección responsable y deben disponer de un sistema propio de disciplina interna (Meier *et al.*, 2012: 482).

El “Sistema de Westfalia de las Relaciones Internacionales” se originó a raíz de la Paz de Westfalia (1648) que puso fin a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) y se fundamenta en dos principios básicos: en el monopolio estatal de la fuerza hacia adentro de cada Estado y en la soberanía estatal hacia afuera (Von Bredow, 2008: 10).

Dicho monopolio de la fuerza física es imprescindible para la conservación del Estado, pues si lo pierde puede ver amenazada su existencia por la guerra civil o por otras formas de decadencia. Es así que el Estado organiza su fuerza física y crea organizaciones que la representan y, de ser necesario, la ejecutan. La policía es la que en el interior de la sociedad se encarga principalmente de estas funciones. Solamente en casos de emergencia o de excepción se recurre a las ff.aa. para mantener el orden interno, debido a que su finalidad radica en otro ámbito: en el de la política exterior y la política internacional. Las ff.aa.

deben proteger al Estado de agresiones externas, lo que constituye su tradicional función nacional de política exterior; además, dependiendo de la legislación nacional respectiva, pueden ayudar a mantener o a recuperar el orden y la paz internacionales, lo que constituye una importante función internacional (Von Bredow, 2000: 16).

Podemos asegurar entonces que en sociedades “funcionales” las ff.aa. son un instrumento en manos de la dirigencia del Estado, no desarrollan una vida política propia y no participan en intentos violentos para deponer al gobierno (así, por ejemplo, también son sujetos de fiscalización en el empleo de sus recursos). Por el contrario, en sociedades en donde el control parlamentario de las ff.aa. no funciona adecuadamente o en las que el monopolio estatal de la fuerza ha sido fracturado, ocurren tarde o temprano golpes de Estado, levantamientos militares o guerras civiles (Von Bredow, 2008: 10-11).

Cuando se habla de “control parlamentario”, “control democrático” o “conducción política” de las ff.aa., se trata de una situación que permite que las decisiones adoptadas por las autoridades democráticamente electas sobre las ff.aa. se traduzcan efectivamente en todos los actos realizados por todos los órganos estatales dedicados a la defensa, incluyendo plenamente a las ff.aa. (Ugarte, 2013: 55).

Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

50.

FUERZAS ARMADAS Y POLÍTICA

El estratega y filósofo prusiano Carl von Clausewitz (1780-1831) asevera que la conducción de la guerra es un medio de la política; por lo tanto, son entonces las fuerzas armadas el verdadero instrumento de ésta, pues con su ayuda se pueden formular amenazas de guerra, se puede conducir la guerra y se puede también evitarla, persiguiendo todos los participantes sus intereses respectivos (Von Bredow, 2000: 21).

Es evidente que la amenaza con armas y el empleo de las mismas fortalecen considerablemente la capacidad para imponer los intereses del Estado que disponga de dichos medios. Así, por regla general, el Estado que no disponga de las armas suficientes verá mermada, bajo

ciertas condiciones, su capacidad para imponer sus intereses. Sin embargo, las armas no bastan, pues se requiere de alguien que las sirva; por lo tanto, el empleo profesional de las armas es la tarea de las fuerzas armadas, pero esta profesionalidad es independiente de los fines de la política.

Ciertamente, hay ejemplos en la historia de países y pueblos en los que han actuado dirigentes en ambas esferas, es decir, la profesional-militar y la política, pero esto no se refiere forzosamente a la coincidencia de ambas esferas, sino al hecho de que están muy cerca una de otra, además de que estos personajes (Julio César, Napoleón, etcétera) demuestran en parte un eficiente pero a la vez discrepante acoplamiento del nivel de las decisiones políticas con el de su imposición militar (Von Bredow, 2000: 21-22).

Las fuerzas armadas no constituyen el único instrumento de la política, aunque también es cierto que, cuando una revolución o lucha de liberación tiene éxito debido exclusiva o casi exclusivamente al empleo de la fuerza militar, puede originarse con facilidad una tendencia a glorificar dicha violencia revolucionaria (violencia “buena”) y a crear mitos en torno suyo, lo cual generalmente se convierte en un obstáculo para la formación de una comunidad civilmente orientada, tal como lo muestran numerosos ejemplos en África, América Latina o Asia (Von Bredow, 2000: 22).

Para muchos expertos, la diplomacia y las fuerzas armadas conforman los medios decisivos, mutuamente complementarios, de la política exterior de un Estado, y si bien se discute si la conducción de la guerra y las fuerzas armadas como instrumentos de la política ya son obsoletos o no, o si ya deberían serlo, lo cierto es que lo único que se ha podido constatar empíricamente es que los Estados democráticos no echan mano de la guerra para dirimir entre sí sus conflictos (Nohlen, 2006a: XVIII).

Ello, por supuesto, no ha impedido que muchos Estados democráticos inviertan considerables recursos en la modernización cualitativa y cuantitativa de sus fuerzas armadas, pues el uso de la fuerza sigue siendo el último recurso del poder, a pesar de lo cual hay indicios

de que los medios no militares cobran cada vez más importancia en las relaciones entre los Estados, aunque no es probable que lleguen a sustituirlos por entero.

Gross considera como medios de poder “clásicos”, en primer lugar, a los potenciales militar y económico de un Estado; ambos factores son interdependientes, asumiendo la economía el papel de factor original y el poderío militar el de la variable dependiente. A esto hay que agregarle el factor decisivo de la educación y del conocimiento. Puede afirmarse, entonces, que el conocimiento y la educación son la fuerza potencial económica de mañana, y que el poder económico es, a su vez, la fuerza potencial militar de pasado mañana. Muchos expertos consideran que el número de habitantes es la base del poder de un Estado nacional, pues es indispensable para el desarrollo de los factores económico y militar, mientras que Joseph Nye agrega una fuente más del poder, algo que él denomina *soft power* y que consiste en las complejas interdependencias de los factores que hemos mencionado: militares, económicos y mentales (Gross, 2005: 23-25).

El poder militar de una nación constituye un importante factor de poder político, que puede traer como consecuencia que otra nación trate de contrarrestarlo: “la seguridad subjetiva de un actor es posiblemente la inseguridad subjetiva de otro”. Por eso, es en la realidad frecuentemente difícil de determinar qué tanto contribuye el poder militar por sí mismo a la estabilización o a la conservación de la paz o qué tanto es factor de inestabilidad y de riesgo para la paz. Esta ambivalencia en el papel de las fuerzas armadas en la política de seguridad es llamada en la literatura especializada “dilema de seguridad”, que es, en verdad, un “dilema fundamental”. Las fuerzas armadas constituyen, entonces, un factor entre varios que influyen, así sea de manera ambivalente, en la seguridad de un Estado. Pero esta seguridad es únicamente una de las funciones que el Estado nacional debe cumplir. Ernst-Otto Czempiel, por ejemplo, cita tres funciones fundamentales: seguridad, bienestar económico y dominación o soberanía, mientras que Paul Kennedy habla de seguridad (militar o de otro tipo), satisfacción de las necesidades socioeconómicas de los habitantes y garantía de un desarrollo sostenido (Gross, 2005: 40).

En este sentido, el “Nuevo Concepto Estratégico de la Alianza” (1991) toma en cuenta esta multiplicidad de factores en el mundo globalizado actual y el papel de las fuerzas armadas: “La seguridad y la estabilidad comprenden tanto elementos políticos, económicos, sociales y de política ambiental como también la función irrenunciable de la defensa” (cit. por Frank, 2001: 18).

Herminio S. DE LA BARQUERA Y A.

51.

FUERZAS DE SEGURIDAD (f.s.)

A diferencia de las fuerzas armadas, son las fuerzas responsables de “preservar o restaurar... 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... que (establezca) la Constitución Nacional” (*Libro blanco*, 2010: 92).

Como se observa, de la definición surgen dos momentos en el accionar de las f.s.: uno preventivo, es decir, la preservación del orden y la seguridad de los habitantes, y uno ejecutivo, que tiene que ver con la restauración del sistema constitucional una vez que éste ha sido quebrantado.

En este punto, deviene necesario aclarar que, aun cuando no todos los Estados poseen un sistema de gobierno republicano, hoy en día la mayoría de ellos, aun los monárquicos, reconocen un sistema democrático y/o constitucional. Así, por ejemplo, España, si bien tiene una monarquía, posee una Constitución y el gobierno interno es ejercido por un presidente electo por el pueblo.

Dicho esto, es menester señalar que, si bien en algunos Estados y en algunas circunstancias pueden confundirse, las f.s. se diferencian de las fuerzas policiales principalmente en las funciones que cumplen y en su organización. Las f.s. tienden a contar con una organización y entrenamientos militarizado, como es el caso de las guardias costeras, la policía aeroportuaria o las fuerzas responsables del control de las fronteras terrestres; por su parte, las fuerzas policiales pueden tener

una estructura de tipo civil y abarcan un espectro más amplio. También las f.s., en muchos países, están o estuvieron subordinadas a las fuerzas armadas o dependen administrativamente de éstas, en tanto que las fuerzas policiales funcionan independientemente de las fuerzas armadas, son parte de la función administrativa del Poder Ejecutivo y dependen de los diferentes estados provinciales o gobiernos locales.

En cuanto a las funciones, como ha quedado establecido, las f.s. tienen como objetivo “preservar o restaurar... 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” estatales, en tanto que las fuerzas policiales tienen una función eminentemente administrativa, que puede abarcar la función de garantizar la seguridad pública, conocida como “policía de seguridad”.

Así, mientras las f.s. son utilizadas tanto para la represión del delito como para el control de las fronteras marinas, terrestres y aéreas, evitando así el ingreso de potenciales peligros para el Estado, las fuerzas policiales tienen la función de control de diversos aspectos de la vida común, que puede incluir o no la represión del delito.

Ahora bien, tanto la noción de policía como la de poder de policía son altamente controvertidas y se encuentran discutidas y hasta rechazadas por buena parte de la doctrina, debido a su vaguedad y falta de contenido jurídico, lo que hace aún más difícil tanto definir las como diferenciarlas de las f.s. Más aún, nociones clásicas como “Estado policial” o experiencias históricas como el empleo de las fuerzas policiales por Estados de tinte fascista —por ejemplo, la Policía Secreta soviética—, utilizadas con la intención de oprimir al pueblo por parte de diversas dictaduras o gobiernos *de facto*, hacen que muchos autores manifiesten su intención de quitarla de los libros de estudio y de la doctrina jurídica.

En este sentido, para concluir, puede definirse “policía” como

...la función o actividad administrativa, que tiene por objeto la protección de la seguridad, moralidad o salubridad públicas, y de la economía pública en cuanto

afecte directamente a la primera; poder de policía (en cambio) es una potestad atribuida por la Constitución al órgano o Poder Legislativo o a fin de que este reglamente el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los deberes constitucionales de los habitantes (*Enciclopedia Jurídica*, 2020).

Si bien, como señalé anteriormente, los conceptos de policía y poder de policía son rechazados por la doctrina (Gordillo), la costumbre y su uso arraigado en la sociedad aconsejan tenerlas en cuenta.

Ahora bien, a pesar de estas claras distinciones conceptuales, el poder de la policía suele confundirse con el concepto de fuerza de seguridad. Ello es debido, en parte, a que el uso común denomina “policía” a la policía de seguridad, cuya función es precisamente la de prevenir y reprimir el delito. Además, en algunos países, como la República Argentina, la Policía Federal, a pesar de su nombre, conforma legalmente una fuerza de seguridad, en tanto que las restantes policías locales hacen a las fuerzas policiales.

Finalmente, en algunos Estados, las f.s. pueden llegar a ser convocadas a participar en conflictos bélicos, dada su formación y entrenamiento, tal y como sucedió en la República Argentina en el Conflicto de las Malvinas, donde fueron enviados diversos elementos de la Prefectura Naval Argentina (guardia costera), al tiempo que son responsables, en el orden interno, de la “lucha contra el crimen”, y pueden ser requeridas por el Poder Judicial para el cumplimiento de funciones estrictamente policiales, tales como la detención de una persona concreta, o tareas de pesquisa o de inteligencia criminal.

Se observa, entonces, que la función policial abarca pero no se limita a funciones de seguridad interior, para cuyo tratamiento específico están las f.s., que son las titulares de la seguridad interior.

Santiago Luis PUPI CERVIO