



Non est pueri in manu...
1500

BIEN COMÚN Y DEFENSA

Rut Diamint

Con el fin de la Guerra Fría, el sistema internacional experimentó Crotundos cambios y la caída de muchas viejas certezas, inaugurando un período de perplejidad y debate acerca del nuevo orden mundial que ya lleva veinte años. En el campo de la defensa, se pasó de una relativa euforia generada en la expectativa de una regulación internacional comandada por Naciones Unidas a un escepticismo gradual que relata tanto el fracaso de las potencias para contener el terrorismo global, como el rechazo de la ciudadanía por comprometerse con la seguridad mundial. De la preocupación por la responsabilidad de proteger se ha pasado a una demanda por concentrarse en los problemas nacionales más que en los desafíos externos. En este incierto panorama mundial, la superioridad militar ya no es el principal instrumento para asegurar influencia y predominio. Los recursos naturales, las alianzas pseudo-ideológicas, la voracidad comercial o la supremacía regional han mostrado su efectividad para granjearse un lugar en el escenario internacional.

El rotundo éxito de la ampliación democrática del fin de la Guerra Fría se traduce ahora en la aceptación –resignada o irónica– de que cada comunidad puede dotarse de la forma democrática que sea más atinente a su idiosincrasia, en pos de una supuesta estabilidad. La noción de democracia liberal es desafiada por la democracia participativa, que abusa del populismo y de las reelecciones.

Traducido al campo de la defensa, el papel de las fuerzas armadas entra también en colisión de paradigmas. Están quienes argumentan que los militares son un instrumento multipropósito que tanto sirve a la defensa como al desarrollo nacional y al soporte de un partido político. Otros piensan que con las nuevas tendencias de cooperación regional han desaparecido las amenazas vecinales y que es económico y racional utilizarlas como fuerzas de seguridad, especialmente ante el fracaso y la corrupción policial.

En defensa de esta tesis se explica que el principal temor de la sociedad es el que proviene de la delincuencia, en ocasiones asociada –pero no siempre– al crimen organizado internacional. Ello de por sí justifica que los militares modifiquen su papel para responder a estas nuevas amenazas. Sin embargo, esto es un error.

La política de defensa es un atributo central del estado. Desde el siglo XVIII se modeló una concepción del estado moderno, que identificó como parte de su naturaleza el monopolio del uso de la fuerza. Así, sólo las naciones eran legítimas depositarias de la concentración de los instrumentos de mando militar, burocráticos y económicos en una unidad de acción política. Los gobiernos debían dotarse de una organización racional y planificada de la defensa, en pos de proteger a la nación y a sus habitantes. Ese poder residía en la figura del monarca o del jefe de estado, que con el avance de la democracia recurría a la legitimación parlamentaria para el uso de la fuerza.

El reconocido jurista y politólogo alemán Herman Heller explicaba que el desarrollo de las armas y los ejércitos más sofisticados requiere de una organización centralizada para la adquisición de los medios necesarios para la guerra y que la organización de los ejércitos permanentes y profesionales sólo puede ser administrada por el estado¹. De esta forma, la política fija la relación de mando y obediencia, especifica su empleo y la posesión de los recursos necesarios para realizarlo en función de atender al bien común y garantizar la supervivencia del estado. Van Creveld lo expresa más rotundamente: “[...] el surgimiento del Estado moderno se puede explicar sobre todo a partir de su efectividad militar *vis à vis* otras organizaciones guerreras”².

La conducción de la defensa nacional implica la adopción de decisiones para guiar y dirigir los recursos que aseguren la integridad del país, sobre la base de una determinada estructura orgánica, regulada y sistematizada desde el nivel de decisión más alto del estado, que corresponde al del presidente de la república, hasta el nivel estratégico o propiamente militar. En palabras de un ex ministro de Defensa de España, Gustavo Suárez Pertierra, es la política de defensa, entendida como la institucionalidad de la defensa³. Su efecto es proveer a la seguridad de los habitantes y al resguardo de la forma de vida de una nación. No hay ‘razón de estado’ más valedera que la protección de los ciudadanos.

En consecuencia, la defensa plantea un desafío interesante para la investigación social. El experto en políticas públicas, Martínez Nogueira, lo expresó del siguiente modo:

[La defensa] es uno de los pocos ejemplos de bien público puro, ya que: a) de su alcance no puede excluirse a ningún ciudadano, y b) el goce de la protección que la defensa suministra a alguno de los miembros de la sociedad no deteriora la posibilidad de goce por parte de los demás [...] la defensa no puede segmentarse, distribuirse en forma individual o someterse a transacciones de mercado⁴.

En este sentido se prioriza la noción de totalidad de la sociedad como un entero anterior a las partes que somete sus intereses al bien común del conjunto, en la medida que no vulnere los derechos esenciales de las personas.

La noción de bien común remite a un concepto controvertido. Su matriz filosófica lo describe en relación al bien que requieren las personas como parte de una comunidad y el bien de la comunidad en cuanto ésta se encuentra formada por personas. En la tradición griega, la comunidad política tiene por objeto las buenas acciones y no sólo la vida en común, acciones que se orientan hacia el ejercicio de una ética, que siempre reviste el carácter de público. En ese sentido

se cruza con el bien público, pero tiene un elemento superador en su reclamo ético. Actualmente, la noción de bien común se ha desprendido de su raíz cristiana para configurarse como un objetivo clave del estado en el ideario democrático. Claro que en sociedades pluralistas y multiculturales en las que conviven valores y creencias diversas, encontrar un denominador común que refleje esa heterogeneidad resulta una tarea casi imposible⁵. No obstante, siguiendo los argumentos de Zygmunt Bauman⁶, en estas sociedades modernas el bien común está directamente asociado a la cuestión de la libertad humana universal, que requiere de una ética pública y del cumplimiento efectivo de los derechos. El fundamento de toda autoridad legítima es que ella está al servicio del bien común. La autoridad ordena el espacio político para realizar el bien común por medio de decisiones de política que se encadenan para responder a las necesidades de la sociedad, sean éstas de carácter económico, social o de seguridad.

En consecuencia, la mayor parte de las naciones del mundo destinan un alto porcentaje de su producto interior bruto a mantener las actividades de defensa, por lo cual se puede pensar que ésta debería ser una preocupación tanto académica como social.

Sin embargo, en las sociedades latinoamericanas no se reconoce la defensa como una política pública. El ciudadano no percibe los beneficios de tener un sistema de protección caro, que por lo general se evita utilizar. Además, la defensa tiene una finalidad específica que no se ajusta a la naturaleza de la integración regional, proceso que ha ido borrando las hipótesis de conflicto vecinal, argumento que alimentó la justificación para gastar en defensa durante todo el siglo XX.

Por otra parte, vemos que la reflexión política y académica sobre las políticas de defensa se ha diluido en los aspectos específicos que ella abarca⁷. Los trabajos en su mayoría suelen incluir en el campo de las políticas de defensa las decisiones sobre: 1) el modelo de organización de las fuerzas armadas; 2) el entrenamiento; 3) el equipamiento requerido para cumplir con los perfiles anteriores; 4) la gestión de las misiones militares. Pero no hay teorización sobre el sentido de los estudios de defensa.

Los políticos latinoamericanos se han preocupado mayormente por los gastos en defensa o la modernización del equipamiento militar. Pero han prestado poca atención a la noción de la defensa como política de gobierno y su impacto en la conducción del estado. Una vez superado el traumático pasaje de las dictaduras militares hacia el régimen democrático, ocuparse de la defensa aportaba pocos logros y numerosos costos. Dado que no era un tema afín a las preocupaciones ciudadanas, proyectar la política de defensa no le daría al político ganancias frente a su electorado ni ayudaría a que los votantes lo consideraran una persona preocupada por las necesidades de la sociedad. Además, los costos políticos eran muy altos, ya fuera por el poder residual que conservaban las fuerzas armadas como por la resistencia que una organización burocrática y jerárquica suele ostentar ante los cambios.

Si por lo demás recordamos que en muchas naciones latinoamericanas las fuerzas armadas fueron el principal enemigo de la sociedad, esgrimiendo que las amenazas a la integridad de la nación provenían de los mismos ciudadanos, ese desinterés en comprender la defensa, conocer las particularidades del mundo militar y planificar su ejercicio nacional resulta en una irresponsabilidad injustificable.

Hay un segundo aspecto de la defensa ya no como bien público puro, sino en el ámbito privado⁸. La defensa también provee bienes privados, como se percibe claramente en el caso de Estados Unidos y otros países desarrollados, donde un complejo industrial y de investigación compite por el mercado relativamente cautivo y controlado de la provisión de armas. Sin embargo, en este sentido, aunque no es un bien público, la industria de defensa genera empleos que constituyen una expresión del bien común. Se podría considerar que a pesar de no ser una expresión de bien público, no es contradictorio con algunos aspectos de esa noción. Pero el riesgo en ese tipo de empleo del instrumento militar es que invade terrenos que no son de su estricta naturaleza. Por ejemplo, tal como se puede reconocer en el

caso de Ecuador, la fuerza armada funciona como un conglomerado empresarial. Esa función privada de la corporación militar compite en forma desventajosa con la industria privada, aprovechándose de las ventajas de ser una institución estatal. Y además, como proveedora de empleo en el ámbito público, es vista por varios sectores de la población como la representación del estado, constituyéndose en un estado sustituto. En consecuencia, debilita la noción de igualdad ante la ley y mina el monopolio estatal.

Defensa en el contexto regional

En la región existe un convencimiento extenso acerca de los beneficios de cooperar, pero no hay un interés colectivo uniforme. Los polos de atracción se diversificaron. América Latina y el Caribe ampliaron sus conexiones con países que antes no pesaban en sus agendas nacionales y han surgido nuevas asociaciones subregionales. Es un tiempo de crisis y de realineamiento. Es un tiempo de construcción que posibilita, como bien expresa el G20, la intervención de nuevos actores en las grandes decisiones estratégicas mundiales. La filosofía del internacionalismo no es ahora exclusividad de ocho. Es un momento de cambios, donde China es el primer socio comercial de Brasil y Chile, y segundo socio comercial de Argentina, Perú y Venezuela, cuyo primer socio sigue siendo Estados Unidos pese a la encendida retórica de Hugo Chávez. América Latina parece darle la espalda a Europa y compite entre ella por mercados en África. Son tiempos de incertidumbre, con un demorado desconcierto global.

Para sumar confusión, las coordenadas de la cooperación que ahora atraviesan las diferentes naciones presentan latitudes con diversidad de ejes: hemisféricos, regionales, subregionales y bilaterales que se entrecruzan, complementan y rivalizan al mismo tiempo. Por una parte, debemos admitir que la existencia de todos estos acuerdos no genera un caos inmanejable. La existencia de divergencias no entraña el rompimiento de los pactos. Una novedad de las nuevas alianzas es que son, expresa y primariamente, políticas y no económicas. Ello no implica decir que carecen de regulaciones económicas, financieras, productivas, comerciales, sino que, a diferencia del Mercosur, no se han planteado como un proceso de liberación de mercancías y cooperación económica que, consecuentemente, producía vinculaciones políticas pacíficas, sino que primero se definió un entrelazado político cuyas consecuencias se extienden al campo económico. Se erigieron —supuestamente— como alianzas para potenciar el papel subregional de los miembros.

Se reconoce que la región ha ganado protagonismo. Varios países, incluso algunos pequeños, ahora alcanzaron la cualidad de *actorness*. La crisis mundial, la desaparición de liderazgos hegemónicos y la globalización han permitido que muchas naciones se hayan posicionado en el escenario global, ya no como meros receptores, sino como oferentes, no sólo como consumidores, sino como productores. Más interdependencia que dependencia.

La ciudadanía puede verse atrapada entre las demandas que generan los diferentes criterios de estas asociaciones regionales. ¿Qué pautas seguir: las de la complementariedad de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) o las de la competencia de Mercosur? ¿Con que paradigma de derechos humanos guiarse: con los de la Organización de los Estados Americanos (OEA) o los de ALBA?

Estas interrogantes evidencian la dificultad de definir un bien común homogéneo una vez superados los bienes básicos de defensa de la vida e igualdad ante la ley.

Por otra parte, ya no hablamos de relaciones cívico-militares sino de estrategias globales. Si bien en muchos países no se ha completado el proceso de conducción política de las fuerzas armadas, este ya no es un tema de conflicto político —en general— sino de ineficiencia estatal. No es prioritario encauzar a los militares bajo el ordenamiento legal del régimen republicano, que fue el centro de las preocupaciones en los tiempos de transición. Ahora, se atribuyen

Los políticos latinoamericanos se han preocupado mayormente por los gastos en defensa o la modernización del equipamiento militar. Pero han prestado poca atención a la noción de la defensa como política de gobierno y su impacto en la conducción del estado.

las falencias en la conducción del instrumento militar a la falta de capacidad estatal. No obstante, la mayoría de los países no tiene un pensamiento estratégico elaborado y sus definiciones de defensa son muy precarias. Pese a ello, todos han asumido más responsabilidades en los conflictos internacionales, especialmente a través de su participación en misiones de paz.

Pero tras este cuadro que sugiere una etapa posterior del desarrollo democrático, se esconden dos problemas. Por una parte, el desentenderse de gobernar a los militares obvia que el control civil de las fuerzas armadas es un proceso continuo y permanente, incluso en los países más desarrollados⁹. No hay un estadio final al que se llega luego de un tiempo de conducción, sino que por la naturaleza de la defensa, las fuerzas armadas tienden a asumir decisiones no sólo técnicas, sino en ocasiones políticas. Por eso, es inconveniente abandonar su supervisión constante. Por otra parte, la precariedad del pensamiento estratégico, tanto de los gobiernos como de los partidos políticos, no genera un debate sobre los lineamientos básicos de la defensa, y por lo tanto, ella no se convierte en una política consensuada y constante, cuyos ejes trascienden los recambios presidenciales. No es política pública sino política de gobierno.

Policías y militares

En función del bienestar común, existe un problema que origina mayor preocupación que los argumentos anteriores y que es la cuestión de la inseguridad pública. El riesgo que esta política pública presenta encierra un doble dilema. Por una parte, las policías son instrumentos del estado para cuidar del ciudadano, pero en el cumplimiento de sus funciones suelen vulnerar la seguridad del individuo. Por otra parte, las policías son las encargadas de hacer cumplir la ley, aunque en muchos países sean parte de quienes quiebran el orden normativo.

La seguridad pública se revela como una demanda urgente que debe establecer un equilibrio entre proveer de seguridad a la sociedad sin violar los derechos humanos. La tensión entre la promoción y producción de seguridad ciudadana tropieza con las denuncias sistemáticas por la inobservancia de los derechos ciudadanos.

La seguridad ciudadana es sin duda otro bien puro, en el sentido expresado anteriormente, y que sólo puede ser objeto de políticas de gobierno¹⁰ y, al menos teóricamente, su goce no priva a otros de disfrutarlo. Sin embargo, en la práctica, no todos acceden a los mismos niveles de seguridad y cada vez se perciben más servicios privados de seguridad. De esta forma, la seguridad se transforma en un bien de mercado, que es adquirido a expensas de la provisión de seguridad de otros sectores. Quienes tienen recursos para ‘comprar’ seguridad alcanzan –al menos hipotéticamente– a disfrutar de un bien que no es compartido por el resto de la sociedad.

Para el resto, queda una espiral de inseguridad conformada por la ratificación de la condición de exclusión social, la confirmación de la desigualdad social, y una marginación estructural. Paralelamente esto dispara una industria sin suficientes regulaciones, en la cual, como se ha visto en varios países de la región, los represores se instalan en el mercado para pasar de verdugos de los individuos a sus supuestos protectores.

En muchos países se recurre a las fuerzas armadas para paliar la inseguridad y luchar contra la corrupción. Estas acciones desvirtúan la provisión del bien común por parte del estado. Las fuerzas armadas y las fuerzas de seguridad tienen fines distintos: en el primer caso es aniquilar al enemigo y en el segundo es garantizar la vida del ciudadano. Sus doctrinas son claramente diferentes, ya que la defensa se organiza para repeler una agresión externa y la seguridad tiene la finalidad de hacer cumplir la ley. Sus armamentos son diferentes en calibre, en modalidad de uso y normas de empeño. Los recursos que se destinan a las fuerzas armadas para cumplir funciones policiales se escamotean para mejorar el servicio de las fuerzas de seguridad.

La superposición de funciones policiales y militares, en consecuencia, atenta contra la finalidad del estado y minimiza el concepto de bien común. El estado muestra su ineficiencia tanto en el cumplimiento de sus obligaciones, como en el uso eficiente de los recursos que provienen de la recaudación pública. De esta forma, no se ejecuta la provisión del bien común asociado al cumplimiento efectivo de los derechos ya que se vulnera la finalidad del aporte recaudatorio realizado por los ciudadanos.

Ese escenario de superposición de funciones es además propiciado por los Estados Unidos, que lo sugiere para la región, pero no para su propio bienestar nacional. El comando militar de Estados Unidos impulsa esa desviación de roles. Paradoja interesante, ya que entre las diez misiones primarias de las fuerzas armadas norteamericanas, según se lee en la guía estratégica del Ministerio de Defensa “Mantener el liderazgo global de EE.UU.: prioridades para la defensa en el Siglo 21”¹¹, de enero de 2012, no figura el combate al narcotráfico ni a las pandillas. Entonces, ¿por qué debe ser esa una misión de las naciones latinoamericanas? La doctrina de defensa de Estados Unidos se obsesiona por asegurar que sus militares sean ágiles, flexibles, y estén listos para todo el rango de contingencias militares, mientras que, por el lado del Comando Sur¹², busca socios en la lucha contra el crimen transnacional.

En realidad, no se trata de desestimar la cooperación con los Estados Unidos, sino orientarla a fines que apunten a una mayor eficiencia, noción directamente emparentada con la idea de bien público. En ese sentido, la colaboración del ministerio de Defensa de Estados Unidos podría resultar muy beneficiosa si apuntara a establecer los mismos principios que guían su política interna, hacia sus actividades en nuestra región. O sea, esos preceptos de profe-

Se ha institucionalizado más la violencia que la integración. Si el estado no produce los medios para garantizar la convivencia de los ciudadanos, si las instituciones no afianzan la supremacía de la ley, los compromisos no adquieren para los ciudadanos el carácter de derechos, ni generan como contraparte la noción de obligaciones.

sionalismo huntingtoniano¹³, vinculados al control objetivo de las instituciones militares, al papel determinante de los congresos en las decisiones de defensa y en el involucramiento de la sociedad civil en estas cuestiones, resultarían apreciables si se los trasladara y aplicara en Latinoamérica, creando una influencia valiosa para incrementar la eficacia de nuestros sistemas de defensa.

Comentarios finales

Este tiempo de crisis global ha despertado numerosos reclamos de los habitantes hacia sus propias autoridades. Detrás de estas recusaciones hay una demanda sobre el estado, para que responda a las necesidades de la ciudadanía. En la mayoría de los países latinoamericanos este reclamo es por más seguridad pública. No se registran demandas de la población por una conducción democrática de la defensa. Sin embargo, éste es un bien básico para el ejercicio normal de la democracia, aunque la sociedad no comprenda que el interés general reside también en contar con una capacidad de defensa nacional.

En la región, además, hay tensiones democráticas que se traducen en una velada fragmentación de las alianzas. El compromiso por la estabilidad democrática como valor compartido es un signo de la inequívoca vocación por desarrollar una región pacífica. Sin embargo, una posición semejante depende estrechamente de presentarse dentro de esquemas subregionales, con significativos grados de integración y con mecanismos de diálogo y concertación que hoy son, en esta región, más que embrionarios y carentes de institucionalidad.

Se ha institucionalizado más la violencia que la integración. Si el estado no produce los medios para garantizar la convivencia de los ciudadanos, si las instituciones no afianzan la supremacía de la ley, los compromisos no adquieren para los ciudadanos el carácter de derechos, ni generan como contraparte la noción de obligaciones. El resultado es que los conflictos no forman parte de las negociaciones sociales, incrementando las confrontaciones. Un orden político en el cual el establecimiento de reglas de juego y la asignación de recursos se sustenta en la violencia, termina por institucionalizarla, convirtiéndola en un componente de su sistema cultural.

Las recurrentes crisis de los sistemas políticos impactan negativamente en la continuidad de las políticas externas. Sin capacidad de gestión doméstica, por ejemplo, para combatir el crimen, y ante otros riesgos de carácter multinacional como catástrofes naturales, migraciones forzadas, grupos insurrectos que generan temor de desbordamiento y de una posible militarización de la región, se encuentran pocas respuestas coordinadas y ejecutadas responsablemente.

En resumen, la incertidumbre del momento y el desorden mundial no hallan en el estado nacional ni en las instancias regionales

respuestas efectivas, que brinden una integración cuyo resultado sea mejorar notoriamente la calidad de vida de los habitantes. La democracia es en definitiva la mejor forma de gobierno conocida para distribuir los bienes esenciales.

Notas

¹ Herman Heller, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998 [ed.orig.1983], p. 147.

² Martin van Creveld, *La Transformación de la Guerra*, Buenos Aires, Ejército Argentino, 2007 [ed.orig. 1991], p. 268.

³ Gustavo Suárez Pertierra, "Lecciones aprendidas para una mayor transparencia y eficiencia en el proceso de adquisiciones en el sector Defensa: el caso español", Serie Democracia y Fuerza Armada, vol. 2, Instituto de Defensa Legal, diciembre de 2003, p.13

⁴ Roberto Martínez Nogueira, "Un sector público olvidado: las políticas de defensa. Institucionalidad y capacidades gubernamentales", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n. 28, febrero 2004, p. 4 [disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/028-febrero-2004>].

⁵ Antonio Argandoña, "El bien común", Documento de Investigación No 937, IESE, Universidad de Navarra, España, julio 2011, pp. 1-15.

⁶ Zygmunt Bauman, *Ética Posmoderna*, México, D.F., Siglo XXI, 2005 [ed.orig. 1993], pp. 9-15.

⁷ George Michael Dillon, "Introduction", en *Id.* (ed.), *Defense Policy Making. A Comparative Analysis*, Leicester, G.B., Leicester University Press, 1988, p. 7.

⁸ David Pion-Berlin and Harold, David Trinkunas, "Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America", en *Latin American Research Review*, 2007, vol. 42, n.3, 2007, pp. 87-88.

⁹ Diana Priest, *The Mission. Waging War and Keeping Peace with America's Military*, New York, W. W. Norton & Company, 2004.

¹⁰ Dario Melossi, *El estado del control social*, México, Siglo XXI, 1992 [ed.orig.1980].

¹¹ Secretary of Defense, United States of America, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 2012 [disponible en http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf].

¹² Secretary of Defense, United States of America, "Mantenimiento del liderazgo global de EE.UU.: prioridades para la defensa en el Siglo 21", Octubre 2012 [disponible en <http://www.defense.gov/news/WHDPSSpanish.pdf>].

¹³ Samuel P. Huntington, *El Soldado y el Estado. Teoría y política de las relaciones cívico-militares*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1995 [ed.orig. 1957].