

Defensa y seguridad nacional

Elementos para una política democrática

ARMANDO BORRERO MANSILLA

Sociólogo.
ExConsejero
de Seguridad
Nacional.

INTRODUCCIÓN

La guerra ya no nace de la potencia de los Estados, sino de su fragilidad. La primera cuestión de seguridad hoy en día no son las ambiciones de poder; es la avería de los Estados¹.

La cita introductoria alude a un hecho revolucionario de la actualidad: los sistemas de seguridad forjados tras la segunda guerra mundial y el creciente proceso de globalización, dificultan en sumo grado el que se desate una guerra entre Estados nacionales poderosos. Las potencias están ligadas, formal o informalmente, por una complejidad de intereses tales, que necesitan ámbitos de seguridad y estabilidad. Los mecanismos

de defensa colectiva, el comercio mundial, las comunicaciones globales e intensas, los movimientos de población, etc., son entre otros, causa de un orden mundial en el cual los Estados poderosos se aseguran la exclusión de la guerra. Pero esa comunidad de intereses no asegura la paz en el mundo. Unos son los intereses que conducen a la estabilidad. Otros los sentimientos que, encarnados en el Estado y por el Estado, generan legitimidad y posibilidades de convivencia. Estos últimos son los que se erosionan en los Estados frágiles y conducen al tipo de guerra prevaleciente en la post-guerra fría.

La dificultad de vivir juntos bajo una sola asociación política azota a la perife-

(1) Delmas Philippe, *El brillante porvenir de la guerra*. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile, 1996. Pág. 21

ria del mundo. Crecen las guerras en las cuales el Estado nacional ya no es el protagonista único, sino uno más, a veces ni siquiera el más importante, como en algunas guerras africanas, en conflictos confusos que pueden tener no sólo dos sino más contendores disputándose intereses que los respectivos Estados no pudieron someter a su control. Nacionalismos o bonanzas económicas disputadas, implican conflictos degradados por fuera del orden jurídico trabajosamente diseñado a lo largo del período en el cual el Estado nacional fue la asociación política indiscutida.

La primera tarea de una sociedad como la colombiana, sumergida en ese tipo de guerra "posmoderna" (cualquier cosa que posmoderno signifique) confusa y degradada, con el telón de fondo de la bonanza narcotraficante, es la construcción de Estado. Puede parecer paradójico que se proponga tal cosa cuando se dice que el Estado nacional está en crisis. Pero es precisamente la necesidad de afrontar la entrada a un mundo nuevo lo que obliga a construirlo. Los Estados nacionales fuertes afrontan mejor la globalización en lo externo y la regionalización en lo interno. El Estado nacional está vivo aún: es la primera referencia de los ciudadanos y el marco más importante, todavía, para el ejercicio de las libertades públicas. El orden jurídico es mayormente nacional. El internacional se ha desarrollado pero está lleno de carencias. Sin Estado fuerte, una sociedad no puede negociar su ingreso al mundo globalizado.

En este contexto nuevo de los conflictos en el mundo, los conceptos de seguridad y de defensa requieren de adaptaciones y evolución. La aparición, lenta pero segura, de un orden internacional y de formas de integración que van de lo económico hasta lo militar, plantea la necesidad de cambios radicales.

Esto se puede apreciar en los paradigmas mismos de la defensa y la seguridad. El viejo paradigma en esta materia dejaba la responsabilidad exclusiva en los Estados soberanos. Hoy, con el concepto de soberanía en evolución acelerada, la so-

beranía excluyente de los Estados cede ante formas organizativas multinacionales. El nacimiento de una tercera generación de derechos que (más allá de los derechos subjetivos y de los derechos sociales) no pueden ser tutelados en el marco del Estado nacional, estrecho para esta función, sino en ámbitos más amplios, hasta planetarios (el derecho al medio ambiente sano, por ejemplo) implica también cambios en las formulaciones de defensa y seguridad.

Todo esto se presenta en medio de grandes contradicciones, la principal de las cuales se deriva de la asimetría existente en las relaciones de poder entre los Estados del mundo. Esa asimetría cada vez mayor, hace que sólo unos pocos Estados puedan ejercer su soberanía de manera efectiva, mientras que la mayor parte la tienen condicionada y disminuida. Es obvio que en estas condiciones, el planteamiento de las políticas de Defensa y Seguridad se haga también de manera disímil: con arreglo a intereses, de manera plena en las grandes potencias y de manera condicionada y limitada en los Estados dependientes. Solamente la necesidad de mantener alianzas estratégicas limita a los grandes y de ahí la importancia que han ganado las estructuras de seguridad colectiva en el mundo de hoy. En estas reposa la posibilidad de contener y concertar intereses que de otra manera pueden resultar conflictivos.

El mundo de hoy trae otros afanes. Superado el enfrentamiento bipolar, han surgido otros focos de tensión. Disputas de origen étnico o religioso, irredentismos nacionales y conflictos internos con tendencia a rebasar las fronteras nacionales, como en el caso colombiano, hacen que temas nuevos y viejos se mezclen como factores decisivos a la hora de formular las políticas de Defensa y Seguridad. Finalmente, la democracia como el principio de legitimidad política mejor aceptado en el mundo contemporáneo, aporta elementos nuevos. La seguridad, en perspectiva democrática y pluralista exige formulaciones y establecimientos de se-

guridad que no contribuyan a generar inseguridad ni en el conjunto de las naciones ni en el interior de las sociedades.

LA PLANEACIÓN ESTRATÉGICA Y SUS PELIGROS

La gente que diserta sobre la guerra y la paz no suele reconocer que cualquier Teoría general de la guerra implica una idea también general de la historia. Ni tampoco es siempre consciente del hecho de que no se pueden tratar provechosamente los problemas sobre la forma de mantener la paz si se carece de una teoría de la guerra.²

Quien combate contra dragones, dijo Nietzsche, acaba por convertirse él mismo en dragón. Es Michael Howard, realista y lúcido como pocos entre los historiadores de la guerra, quien trae a colación el aforismo nietzschiano para referirse a los peligros de la planeación estratégica de las relaciones internacionales, y por extensión, de las relaciones interiores de los Estados, pero también para mostrar cómo los que condenan esta planeación, se colocan en el otro extremo del dilema: quien no combate contra los dragones puede ser devorado por ellos.

“No adoptar la planeación estratégica puede poner a uno a disposición de otro que lo haga. La comunidad propia puede convertirse, lo quiera o no, en parte del sistema de seguridad de algún otro, o en un espacio disputado por dos rivales. Los valores que uno profesa pueden ser eliminados como trivialidades molestas por grupos con la voluntad y el poder de actuar así (y quienes afirman que esto no puede suceder están obligados a ignorar un número de ejemplos históricos y contemporáneos deprimentemente grande, como prueba en contrario)”.

Este planteamiento general conduce al meollo del problema cual es el llamado “dilema de la seguridad”. Este dile-

ma se presenta cuando sobre los titulares de la fuerza no existe un poder que los constriña para resolver los conflictos por medio de métodos diferentes de la utilización de la fuerza. Así la defensa y la seguridad se plantean de manera egoísta cuando de Estados con soberanía excluyente se trata.

Los conceptos de Defensa y Seguridad en sus expresiones nacionales e internacionales, responden, en la época moderna, a dos tipos de relaciones políticas que tienen entre sí una diferencia esencial. Estos dos tipos de relaciones corresponden a la política interior y a la política extranjera. La diferencia estriba en que la primera busca reservar el monopolio de la fuerza a los detentadores de la autoridad que se presume legítima, mientras que la segunda acepta la competencia interestatal y por tanto la pluralidad de centros armados. De esta manera, la política, en cuanto referida al gobierno interno de las sociedades, tiene por fin la sumisión de los asociados al imperio de la ley. En cambio, la política, en la medida en que afecta las relaciones interestatales, tiene como fin solamente la supervivencia de los Estados frente a la amenaza real, activa o potencial que se deriva de la existencia de los demás Estados.

Esta concepción de la política ha cambiado lentamente a lo largo del siglo XX y especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, se han incrementado los intentos para establecer un orden internacional con algún tipo de normatividad supranacional y mecanismos coercitivos que la apoyen. Se trata, en cierta forma, de superar la situación predominante en la etapa del Estado nacional, caracterizada en términos hobbesianos como si los Estados no hubieran superado, a diferencia de los individuos, el “estado de naturaleza”. En lo interno se pasa del desarme a institu-

(2) Carl Friedrich, 1948, *Inevitable Peace*. Cambridge: Harvard University Press, 1948. Pág. 54.

(3) Howard Michael, *Las causas de la guerra y otros ensayos*. Ediciones Ejército. Madrid, 1987. Págs. 77-78

ciones políticas estables y reguladas por una legislación, pero en lo externo, todavía no existe una legislación tan comprensiva como en lo interno, ni se han perfeccionado mecanismos coercitivos capaces de respaldar un orden internacional. Esta última carencia es mucho más relevante si se tiene en cuenta la enorme diferencia de poder militar existente entre los Estados, diferencia que va desde el extremo de una potencia incontrastable en términos militares hasta Estados completamente inermes.

La competencia entre los Estados ha sido estimulada por la misma estructura del sistema internacional. Los Estados individuales debían garantizar su propia seguridad mediante el mantenimiento de fuerzas militares tan poderosas como fuera necesario y pudiera pagarse, y prepararse permanentemente para la guerra, proceso que por fuerza generaba inseguridad en los demás Estados y los obligaba a adoptar, en un círculo vicioso histórico, las mismas políticas. "En pocas palabras, los Estados se armaban y militarizaban en parte para aumentar su propia seguridad, y al hacerlo aumentaban la inseguridad de los otros Estados, que a su vez recurrían al armamentismo - de ese modo, todos los Estados se hallaban en condiciones de menor seguridad -. Este círculo vicioso de inseguridad mutua se conoce como "el dilema de seguridad" del Estado. Condujo a una situación en que cada Estado parecía adoptar, como un especialista afirmara, "una política de *seguridad nacional* y una política de *desarme internacional*", pero ningún Estado implementaba una "política de *seguridad internacional* y una política de *desarme nacional*". La "paz se convirtió en la continuación de la guerra por otros medios"⁴.

Las consideraciones anteriores dejan clara la diferencia de relaciones que pueden ser establecidas entre orden

democrático y seguridad. En el plano interno es donde se desarrolla con más fuerza esta relación, toda vez que existe una voluntad que domina sobre todas las demás voluntades. En el Estado moderno, bien sea liberal, demo-liberal o social de derecho, las reglas que establecen el carácter de la voluntad suprema son las leyes. Estas gozan de primacía y son soberanas sobre las demás reglas. En cambio, en el orden internacional que predominó (por lo menos en Occidente) entre 1648 (Paz de Westfalia) y 1945 (fin de la Segunda Guerra Mundial) el mundo era visto como compuesto por Estados soberanos que no reconocían ninguna autoridad superior y cuyas diferencias eran resueltas, en última instancia, por la violencia. Predominó entre los mismos el principio del poder efectivo y no hubo frenos legales para contener el uso de la fuerza.

De esta manera, a pesar de la progresiva creación de derecho y de formas asociativas internacionales, plantear políticas democráticas de defensa y seguridad es una aspiración que sólo se ha concretado parcialmente y que parte de la proyección a lo externo de logros democráticos de lo interno. A favor de un ordenamiento democrático internacional, está la legitimidad alcanzada hoy por la forma democrática de gobierno. Contra esa misma posibilidad, se yerguen las asimetrías del poder entre los Estados y el hecho de no haberse impuesto en la práctica la democracia en todos los Estados del mundo.

La democracia política se ha impuesto como "principio de legitimidad"⁵ en todo el mundo afectado por la modernidad, es decir, allí donde el tradicionalismo ha sido superado por la creación de una esfera de lo público y por la secularización. Las visiones de la política que se le oponen, no tienen atractivo universal ni capacidad de expansión. En este

⁽⁴⁾ Held, David. *La Democracia y el orden global*. Paidós Ibérica S.A. Buenos Aires, 1997. Pág. 78.

⁽⁵⁾ Sartori, Giovanni. *La Democracia después del comunismo*. Alianza Editorial. Madrid, 1993. Pág. 19.

sentido, plantear la democratización de las relaciones interestatales tiene sentido, pero, el factor contrario mencionado, la asimetría de poderes, es todavía un escollo insuperable que no permite algo similar a la igualdad de la "ciudadanía" entre individuos (mínimo como igualdad ante la ley) cuando de Estados se trata. Un ejemplo claro de esto, es la negativa de muchos Estados poderosos a aceptar jurisdicciones de tribunales internacionales o el desafío a sus resoluciones cuando afectan sus intereses.

La asimetría del poder ha generado, a lo largo de la historia, tres peligros para la paz. El primero es suponer, por parte de los más poderosos, que no basta la sola defensa territorial. El segundo, que no basta la actitud pasiva de reaccionar sólo frente a amenazas ciertas y el tercero, caer en una especie de solipsismo que considera a los menos poderosos como agentes o pacientes de los planes estratégicos propios.

El primer peligro estriba en la extensión geográfica de las necesidades de defensa. No basta, en esta forma de planeación estratégica, el esperar tras las fronteras, sino que se piensa aconsejable dominar áreas terrestres o marítimas circundantes - y hasta lejanas - para garantizar que no se le permitirá a un supuesto enemigo acumular fuerzas en las cercanías o lanzar ataques sorpresivos. De esto hay bastante en la historia. Baste mencionar el interés de la Alemania imperial en la cornisa báltica o el de Stalin en la misma zona cuando invadió Finlandia en 1939, con el pretexto de darle profundidad a la defensa de Leningrado. El Estado Mayor Británico consideró el Cáucaso como zona de interés para defender a la India en los comienzos del siglo XX y con el mismo propósito le disputó a la Rusia zarista la influencia en Afganistán. Japón incluyó a Corea, Manchuria y un vasto círculo de islas en el Pacífico como líneas adelantadas de la defensa del suelo metropolitano. Y qué decir de las necesidades estratégicas planteadas por superpotencias contemporáneas (como las

de Estados Unidos con intereses globales).

El segundo peligro, derivado del anterior, es considerar insuficiente el despliegue pasivo - disuasor - de la defensa y pensar que es necesaria una actitud activa - y preventiva por tanto - frente a las amenazas reales o supuestas. Políticas de defensa como la israelita o la norteamericana, ilustran hoy este punto. El ataque de Israel a las instalaciones nucleares de Irak o la invasión del Líbano en el 82 o el ataque norteamericano a Panamá en el 89, son ejemplos claros de este tipo de planeamiento estratégico. Desde luego las motivaciones no son comparables porque para Israel lo que está en juego es la supervivencia - o al menos esa es la percepción interna - y para los Estados Unidos intereses globales. Pero en todos los casos se busca negarle a un enemigo posible que controle bien territorios, o rutas o recursos estratégicos.

El tercer peligro mencionado es convertir las relaciones entre poderosos y débiles en relaciones de subordinación instrumentalizadas. Los países que no dispongan de fuerza son apreciados solamente como elementos dentro de los sistemas de seguridad de las potencias. Con este enfoque se condicionan los desarrollos internos y las evoluciones políticas de las sociedades sometidas de tal modo que no entren en conflicto con las necesidades de defensa y seguridad del poder hegemónico. Este cuadro se dio con fuerza durante la guerra fría. Los países de Europa Oriental, por ejemplo, fueron totalmente condicionados por el planeamiento estratégico de la antigua U.R.S.S. Las intervenciones en Alemania (1953), Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968) ilustran perfectamente la conversión de unos Estados en pacientes de las necesidades de otro más poderoso.

El problema de la planeación estratégica es su carácter doble, como creadora de conflictos y como preventora de los mismos. Si una planeación se orienta al conflicto, muy probablemente acabará por crearlos. Pero también puede, con una orientación diferente, generar condiciones de estabilidad que

hagan posible la continuidad de la paz.

El meollo de la cuestión es la inexistencia de una autoridad mundial efectiva. Si bien la soberanía exclusiva y excluyente de los Estados no existe a la manera de los tiempos anteriores a la Primera Guerra Mundial, todavía los Estados-nación son la forma política más importante para el desarrollo de las actividades sociales y el ejercicio de los derechos y libertades públicas de los ciudadanos. La capacidad de las Naciones Unidas o de las organizaciones regionales para ejercer coacción sobre los Estados miembros, es limitada. Tal como se mencionó atrás, los Estados siguen próximos, si vale la metáfora, al "estado de naturaleza".

En términos generales, la garantía de la existencia de un Estado y de la soberanía del mismo, tiene su piedra de toque en la conservación del *ius belli*. Todavía es cierta la definición dada por Carl Schmitt sobre la existencia del Estado y el *ius belli*:

"Un estado que renuncia definitivamente a su derecho de autodefensa, o que transmite a otro Estado o a otra instancia ese derecho, no tiene existencia política propia"⁶.

La conexión es clara. Conservar la "entidad" política implica la capacidad de defenderse y por tanto la planeación estratégica, o sea, la posibilidad de la guerra. Hasta el siglo XX el derecho internacional nunca prohibió o excluyó la guerra. Quienes en algún momento soñaron con hacerlo, tuvieron ante sí dos vías: una proponer una legislación internacional que pusiera fuera de la ley a la guerra; dos, la creación de un Estado supranacional que le quitara a las soberanías nacionales el derecho de decidir y de hacer la guerra. La primera vía tropieza con la imposibilidad de llevar a cabo la segunda. En efecto, se necesitaría un garante con capacidad para sancionar y obligar, pero no se ha encontrado la fór-

mula para crear esa soberanía mundial respetada por las soberanías nacionales. La experiencia de las Naciones Unidas, desde 1945, se revela precaria a la luz de los acontecimientos.

Puesto el problema en estos términos la pregunta de cómo formular políticas de defensa y seguridad que incluyan los principios de la democracia como elementos que guíen y presidan la planeación estratégica, adquiere dimensiones de confusión y ambigüedad tales, que la misma formulación de un interrogante de esta naturaleza puede ser vista como no válida e impertinente. La primera obligación de un Estado democrático sería la defensa de su propia democracia y los medios para hacerlo no pueden ser precisados por una doctrina política sino por las realidades de la guerra.

Sin embargo, en un mundo cada vez más interdependiente y, como se mencionó atrás, con la democracia como principio de legitimidad universalmente aceptado, es pensable proponer la democratización de las relaciones interestatales a partir del desarrollo del Derecho Internacional, de las cesiones de soberanía a uniones supranacionales y del fortalecimiento de las Naciones Unidas. La propuesta es, desde luego, limitada por la existencia de Estados no democráticos y por el grado de asociación supranacional. Un buen ejemplo de democratización de las relaciones interestatales es la Comunidad Europea. Entre sus miembros es, hoy, prácticamente impensable un conflicto armado. Tienen instituciones democráticas homologables, han cedido soberanía a instancias supranacionales, están unidos por mecanismos de seguridad colectiva, sus partidos políticos conforman internacionales políticas para, por ejemplo, las elecciones al Parlamento europeo, disponen de tribunales de justicia comunitarios para determinados asuntos y buena parte de estos Estados han logrado llegar a una

⁶ Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*. Alianza Editorial. Madrid, 1992. Pág. 347.

cesión de soberanía casi impensable hace pocos años, como es la unión monetaria. Todo esto supone, como ya se expresó, democracia en los miembros. La reacción europea a una cuestión que antes se consideraría exclusivamente interna, la participación del Partido de la Libertad en el gobierno de Austria, ilustra tanto las necesidades que genera la unión, como las sensibilidades democráticas de sociedades civiles profundamente transnacionalizadas.

Es obvio que la manera como se toman las decisiones relativas a la política exterior incide en la posibilidad de democratizarla. Aquello que se define como interés vital o supremo de un Estado, varía según que se defina autocrática o democráticamente. La época y las condiciones del desarrollo económico y científico - técnico, también provocan variaciones. Por ejemplo, la Alemania imperial y la hitleriana definieron como interés vital la expansión territorial hacia el Oriente. La Alemania democrática de hoy no solamente no lo plantea así, sino que acepta la frontera del Oder Neisse sin hacer cuestión de los territorios de Silesia, Pomerania y Prusia cedidos a Polonia, hecho que en el pasado, pasado reciente, habría generado un irredentismo peligroso. La diferencia no estriba solamente en las realidades de la política internacional, ni en la menor importancia económica del territorio hoy en día, sino también, en las estructuras internas de sociedad y de Estado, las cuales implican mayor discusión y participación más amplia de todo tipo de sectores sociales y políticos en las decisiones centrales.

Se ha observado que hasta el presente no se han dado guerras entre Estados con democracias desarrolladas y bien consolidadas. En cambio las relaciones entre democracias y no - democracias han sido problemáticas, tanto como entre Estados no - democráticos. Las relaciones de estos dos últimos tipos son, en la historia reciente, las mayores fuentes de conflicto. Desde Kant, quien reflexionó sobre la paz perpetua, se ha relacionado

la configuración política interna con esta posibilidad. Kant la fundó en la existencia de Estados con "Constitución republicana" e identificaba como elementos de esa posibilidad, la libertad - como igualdad de derechos de los súbditos - gobierno representativo y separación de poderes. Agregaba otros ingredientes como un derecho cosmopolita regulador de la libertad de comercio y una "unión pacífica" entre las repúblicas, establecida por tratado internacional.

Después de la Primera Guerra Mundial, Wilson volvió sobre estos principios kantianos, pero no fue hasta después de la Segunda Guerra cuando la democracia apareció como principio unificador de una coalición mundial. El carácter ideológico de la confrontación subsiguiente, la guerra fría, contribuyó a destacar el papel de los regímenes políticos como aglutinantes de alianzas (además de los que predominaron en el pasado, vale decir los intereses compartidos o las necesidades del equilibrio de poderes).

La estabilidad de las relaciones entre las democracias se ilumina por comparación con la mayor inestabilidad en las parejas democracia vs. no democracia o no democracia vs. no democracia. La observación de los conflictos del último medio siglo ha llevado a los investigadores a explicar las conductas de los tres casos planteados según dos modelos explicativos que se diferencian por el énfasis hecho bien en lo cultural - normativo o bien lo estructural - institucional.

La explicación en términos del modelo cultural - normativo parte de dos supuestos básicos: primero, se supone que los dirigentes de las democracias tienden a seguir las mismas normas de resolución de conflictos que utilizan de manera corriente en la política interna, cuando tratan con otros Estados. Segundo, los mismos dirigentes tienen la expectativa de que los homólogos de los otros Estados, siguen también las mismas normas de resolución de conflictos que utilizan en sus respectivas políticas internas. En estos términos, los conflictos violentos entre democracias son (o se-

rán) raros por las razones siguientes:

- En las democracias, los dirigentes están acostumbrados a resolver los conflictos por medio del compromiso y la no - violencia, y con respeto por los derechos y la existencia de sus adversarios.

- Las democracias siguen normas de resolución pacífica de los conflictos con otras democracias y esperan reciprocidad a su vez.

- Cuanto más estable es una democracia, más fuertes serán las normas democráticas que gobiernan su conducta respecto de otras democracias y con mayor razón será democrático su comportamiento internacional.

- El desencadenamiento de conflictos violentos entre democracias implica suponer que una de las partes, al menos, es políticamente inestable.

En un sentido contrario, la frecuencia de los conflictos violentos entre Estados no democráticos o entre democracias y no - democracias, tenderá a ser mayor por las siguientes razones:

- En los regímenes no - democráticos, las autoridades emplean y pueden esperar que sus adversarios hagan lo mismo, la violencia y la amenaza de la violencia, para resolver los conflictos políticos internos.

- En consecuencia, los países no - democráticos pueden utilizar la violencia o la amenaza en los conflictos con otros Estados y así mismo esperar lo propio de los demás.

- Es más fácil pasar por encima de las normas democráticas que de las no - democráticas, cuando se trata de arrancar concesiones del adversario. Para evitar esta situación, las democracias pueden adoptar normas no - democráticas en sus relaciones con los regímenes anti-democráticos.

La explicación por medio del modelo estructural-institucional hace menos énfasis en percepciones y expectativas, es decir en la cultura de la democracia e insiste más en aspectos objetivos de la vida política del sistema. En este enfoque, los conflictos violentos entre democracias serán raros por las razones siguientes:

- En las democracias, las restricciones debidas al equilibrio y a la separación de los poderes, y la necesidad de un debate público para poder reunir un apoyo fuerte, frenan mucho la decisión de emplear la fuerza en gran escala y reducen la probabilidad de tomar una decisión apresurada de tal naturaleza.

- Los dirigentes democráticos esperarán, en los conflictos que se presenten con otras democracias, a que el tiempo juegue a favor en el proceso de resolución del conflicto internacional y no temerán que se produzca un ataque sorpresivo.

Ahora bien, si los conflictos entre democracias serán raros, los conflictos entre democracias y no - democracias podrán ser más frecuentes por las razones siguientes:

- Los dirigentes de los regímenes no - democráticos no están sometidos a las restricciones de las democracias y, por tanto pueden, más fácilmente y en secreto, tomar la iniciativa de emplear la violencia en gran escala.

- Los dirigentes estatales (democráticos o no) en conflicto con regímenes no - democráticos, pueden, eventualmente, recurrir a la violencia de primeros, antes que exponerse a un ataque por sorpresa.

- Conscientes de las restricciones que tienen los dirigentes democráticos, los no - democráticos pueden hacer presión sobre las democracias para que les concedan ventajas en las cuestiones materia del conflicto. El resultado puede ser contrario, porque las democracias pueden preferir el empleo de la violencia antes que hacer concesiones.

Una anotación final merecen estas consideraciones sobre el papel de los regímenes políticos en la estabilidad de las relaciones interestatales. Cuando los elementos ideológicos hacen parte de una confrontación interestatal, las fronteras entre las definiciones tradicionales de guerra civil y guerra interestatal tienden a desdibujarse. Si un Estado incluye entre los objetivos de una guerra el imponer determinado modelo de Estado o de

sociedad, genera una lógica nueva que afecta también las estructuras internas y conecta la seguridad externa con la interna. Las solidaridades ideológicas se empezarán a juzgar con la lógica de la seguridad externa y se originarán problemas como los de la guerra fría, durante la cual los conceptos de traidor y disidente sufrieron una confusión trágica.

Esta última reflexión conduce directamente a la segunda parte del trabajo: la relación entre la planeación estratégica de un Estado y el concepto de seguridad del Estado. Las políticas de defensa y seguridad necesitan, obviamente, de apoyo político y social interno. Son, entonces, compatibles esas necesidades de apoyo y consenso con una planeación estratégica y una formulación de políticas democráticas? La respuesta es positiva. A pesar de las dificultades para conciliar lo uno con lo otro, muchas sociedades contemporáneas han demostrado que democracia y seguridad no son incompatibles. Más todavía, pueden ser caras de la misma moneda, porque la seguridad mejora las condiciones para el ejercicio de las libertades públicas y éstas a su vez legitiman el ejercicio de una autoridad democrática.

DEMOCRACIA Y SEGURIDAD INTERNA

El monopolio de la fuerza es aceptado como una necesidad social, incluso por las teorías éticamente más exigentes con el ser humano. De no ser así, la única alternativa sería caer en el imposible de suponer una sociedad perfecta. La fuerza como poder militar, policial y judicial, constituye una de las funciones básicas del Estado y es esencial para garantizar su reproducción. Así se entiende en la modernidad el Estado - nacional. En las palabras de Max Weber:

“Lo que actualmente estimamos como funciones básicas del Estado – el establecimiento del derecho (función

legislativa) la protección de la seguridad personal y del orden público (policía) la defensa de los derechos adquiridos (justicia) el cuidado de los intereses higiénicos, pedagógicos, político-sociales y otros (las diferentes ramas de la administración) y especialmente la enérgica protección organizada dirigida hacia fuera (régimen militar) - todas estas cosas no han existido antes en absoluto o no han existido en forma de disposiciones racionales, sino únicamente como comunidad ocasional amorfa”⁷.

En el Estado moderno, la limitación de la arbitrariedad en el uso de la fuerza es posible solamente por la sujeción de esta al derecho. Para que un Estado pueda ejercer de manera legítima la potestad de expedir mandatos obligatorios, debe fundarlos en un orden jurídico. Así se entiende el Estado de Derecho, en el cual la potestad se ampara en un ordenamiento basado en una norma fundamental (Constitución) generada por la existencia de un orden político no subordinado a otro, es decir soberano. De esta manera la fuerza y la violencia eventual, se diferencian por el elemento justificante de la misma, vale decir la defensa y la seguridad de una asociación política legitimada en derecho, de toda otra aplicación posible de la fuerza. Esta cobra entonces una dimensión ética positiva, basada en el consenso social y en la existencia de frenos y regulaciones que le trazan límites y contención a la posibilidad de transformación de la fuerza en violencia pura y simple.

En los Estados de derecho modernos se ha dado, además, una especialización progresiva de las organizaciones encargadas de detentar la fuerza. La principal diferenciación es aquella que separa lo militar de lo policial. Desde el siglo XVII, en la Gran Bretaña post - Cromwell, y luego en el continente, se liberó a los ejércitos de realizar funciones de seguridad interna. Estas se en-

⁽⁷⁾ Weber, Max. *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México 1964. Pág. 664.

comendaron a organizaciones civiles de policía y a milicias territoriales bajo diferentes modelos. Esta diferenciación es necesaria en un Estado democrático. Se entiende que la fuerza militar se pone bajo control civil, pero la fuerza policial no sólo está bajo tal control, sino que es esencialmente civil y no militar. La seguridad interna sale del ámbito de la planeación estratégica y las fuerzas militares desvinculadas de estas tareas pueden generar una cultura y unas tradiciones militares mejor adaptadas para entender su función en términos de los objetivos políticos del Estado y no en términos de valores que deben ser impuestos.

Para iluminar por diferencia la importancia de esta diferenciación en la construcción de una democracia, basta examinar el caso de los Estados no democráticos. En estos la fuerza militar está siempre implicada en el orden interno, bien sea porque gobiernan directamente o porque están politizadas en sentido partidista o porque se les exige identidad con unos ideales y símbolos ora revolucionarios, ora fundacionales, cuando no lealtad personificada. Los procesos de institucionalización y profesionalización se afectan porque los militares actúan como variable de control político sin ser distinguidos claramente de las fuerzas de seguridad del Estado y no adquieren, en cambio, los fines propios típicos de las instituciones claramente conformadas. Fines, que por otra parte, no son autogenerados sino definidos en el marco de una legalidad y una cultura política específicas. Con frecuencia, en los Estados no democráticos las organizaciones militares acusan la ausencia de planteamientos estratégicos por causa del alejamiento del modelo institucional - profesional propio de las democracias modernas.

Una política democrática de Defensa y Seguridad Nacional, debe tener muy claras las diferencias entre seguridad nacional, seguridad del Estado y seguridad ciudadana. La planeación estratégica ubica las fuerzas militares en la pri-

mera, la seguridad nacional - "la enérgica protección organizada hacia fuera" de Max Weber - con la sola implicación interna, pero entendida como completamente excepcional, de la defensa del orden constitucional en situaciones extremas, cuando hayan sido desbordadas las fuerzas de seguridad del Estado o cuando la amenaza sea de corte militar y requiera respuesta del mismo carácter.

Condición esencial del orden democrático es esa diferenciación de funciones. En la medida misma en la cual el Estado Liberal avanzó en el proceso de centralización de la autoridad, se separó progresivamente la administración civil de la militar y se alejó esta de cualquier jurisdicción sobre los civiles. Ese mismo modelo de Estado consolidó desde la Revolución Americana y las revoluciones libradas en Europa Occidental, el control civil sobre la fuerza militar, normalmente expresada por la asignación parlamentaria de los fondos y por la elaboración de las políticas en manos del gobierno civil. Esta tradición continúa en las formas de Estado posteriores, el demoliberal y el social El Estado socialista es caso aparte. Aunque no produjo un sistema limitado por los derechos individuales, por el principio de legalidad y por el mecanismo de la división estricta de poderes, mantuvo la preeminencia civil por medio del partido único.

Pero no bastan, desde luego, ni la diferenciación de funciones ni el control civil para hacer que una política de defensa y seguridad, y su consecuente planeación estratégica sean democráticas. Es necesario que no se confundan los presupuestos de la seguridad externa y los de la seguridad del Estado. La frontera entre unos y otros no es nítida. En épocas distintas, pero sobre todo durante la llamada "guerra fría" (1945-1991) los problemas se mezclaron en prácticamente todos los países americanos, incluidos los Estados Unidos.

Esto sucedió porque defensa y seguridad se plantearon en términos ideológicos. Lo externo no fue ya confrontación de intereses sino lucha supraestatal. Des-

pués de la Primera Guerra Mundial, netamente interestatal, apareció la guerra revolucionaria. La guerra regular entre Estados como modelo clásico, la guerra del *ius publicum europaeum*, comenzaba a ser superada por la guerra revolucionaria de partidos, la guerra de enemistades absolutas, la guerra que supera todo acotamiento.

Planteada la enemistad en términos ideológicos, el enemigo podía estar fuera o dentro de las fronteras. La noción de "enemigo interno" provino de una idea de seguridad que iba más allá de los elementos constitutivos del Estado, vale decir, territorio, población e instituciones, para abarcar visiones del mundo y modos de vida. Quienes acogieron la ideología portada por el enemigo externo, eran definidos como aliados del mismo, como enemigos internos. De esta manera, la seguridad interna y la externa se asimilaron y por tanto, la defensa de un orden político y social se asoció a la defensa del Estado en el plano internacional.

Esta manera de plantear la defensa y la seguridad produjo una contradicción insoluble en el seno de los Estados que la acogieron. Se suponía la defensa de la democracia. Pero la pluralidad esencial de la sociedad democrática es completamente antagónica a la presunción apriorística de ilegitimidad de algunas, o de una, de las corrientes filosófico-políticas que existen y actúan en su seno. La existencia de esa presunción, con todas las consecuencias prácticas que se derivan de la misma, contradice el espíritu de un sistema político del cual la diversidad de opciones en todos los planos, filosófico, político o cultural, constituye un rasgo estructural.

De lo anterior se desprende que una visión democrática y pluralista de las cuestiones de la seguridad y de la defensa, debe partir, tanto del reconocimiento de la complejidad del hecho político-social y de la naturaleza contradictoria de la sociedad misma, como del respeto a

quienes, no estando conformes con el orden de las cosas, intentan, por vías también democráticas, cambiarlas. El respeto de ese derecho supone no establecer procesos de intención con base en racionalizaciones unilaterales, como por ejemplo, el negar a los impugnadores de un determinado orden social la libertad que ellos, supuestamente, abolirían una vez en el poder. Este argumento fue continuamente utilizado tanto por dictaduras de derecha, como por los regímenes del "socialismo real" y se constituyó en justificación de las diversas variantes latinoamericanas de la llamada "doctrina de la seguridad nacional".

Como conclusión, la definición de una política de defensa y seguridad acorde con las características de los tiempos que corren, debe partir de un concepto de seguridad que no confunda los planos externos e internos sobre la base de teorías conspirativas de la historia y que, además, trascienda los conceptos más limitados de seguridad del Estado y seguridad militar. Más allá de éstos, debe entenderse en términos más amplios y positivos, como un concepto que concede preferencia a la necesidad de los individuos de vivir en paz y de contar con los medios económicos, políticos y ambientales para una existencia digna.

LA PRIVATIZACIÓN DE LAS GUERRAS

Los tiempos que corren traen otro afán en materia de seguridad, tanto externa como interna. Se trata del proceso de degradación de los conflictos de la contemporaneidad, en los cuales, aparecen con insistencia formas de hacer la guerra que durante un lapso de historia se suponían eliminadas. Se trata de las guerras hechas mediante "una franquicia que se concede a empresas privadas para eludir la responsabilidad moral asociada a los militares profesionales"⁸ y la aparición de fenómenos como el reclutamiento de

⁽⁸⁾ Ignatieff, Michael. *El Honor del Guerrero*. Editorial Taurus. Madrid, 1999. Pág. 122.

niños para integrar ejércitos privados y el respeto decreciente por la población civil y no combatientes en general. El problema va más allá de la simple violación de los acuerdos de Ginebra (en todos los conflictos se han producido violaciones en mayor o menor escala) para convertirse en un problema cualitativo, un cambio de calidad de la guerra. Del medio centenar de conflictos en marcha que tiene el mundo de hoy, apenas existe alguno que se adapte al modelo clásico de guerra interestatal hecha por fuerzas militares estatales exclusivamente y regida por el derecho de la guerra. Lo común es la confusión en los conceptos y en la práctica de la regularidad, entendida esta según las normas de la guerra, y la confusión en cuanto al alineamiento de los combatientes. Con frecuencia hay más de dos bandos (piénsese en los casos notables de Angola, Nicaragua y Colombia) que incluyen fuerzas estatales, insurgentes contra el Estado y fuerzas no estatales anti-insurgentes, llámense “contras”, paramilitares, milicias o ejércitos privados.

Con frecuencia también, detrás de estas guerras “confusas” existen bonanzas económicas producto de actividades no bien reguladas (aunque algunas pueden ser legales) como la explotación de piedras preciosas o francamente ilegales como los cultivos y procesamiento de sustancias psicoactivas. Cuando no se trata de bonanzas económicas, es frecuente la posición estratégica que le da valor a la zona en disputa o la explosión de nacionalismos descontrolados como en los Balcanes. Trátese de las “águilas blancas” serbias o su equivalente croata las HOS, de los “contras” nicara-güenses, de las autodefensas colombianas, del HAMAS palestino, de los “tigres” tamiles o de las guerrillas de izquierda de todo tipo, el patrón es el mismo: se pierde la posibilidad de la “domesticación” de la guerra si no por medio de las leyes de la guerra al menos por medio de los viejos valores de los guerreros que permitían trazar fronteras entre enfrentamiento bélico y barbarie. Se asiste, en

cambio, a la confusión total de esos valores, confusión posible cuando se mezclan ejércitos privados, gánsteres y paramilitares en nombre de toda suerte de intereses. La crisis del Estado -nacional se manifiesta también en la incapacidad de muchos para mantener el modelo del Estado con ejército profesional al mando de oficiales preparados, como instrumento de una única autoridad detentadora del monopolio legítimo de la fuerza y capaz de controlar en gran escala la violencia humana.

ELEMENTOS DE POLÍTICA

Las consideraciones anteriores llevan a plantear los fundamentos de una política democrática de seguridad y defensa en términos de tres grandes divisiones del problema, a saber:

- La defensa y la seguridad formuladas de manera acorde con los valores democráticos, en el marco de las relaciones interestatales contemporáneas signadas por la emergencia de un orden internacional y formas cada vez más elaboradas de seguridad colectiva.
- La defensa y la seguridad como elementos de garantía de un orden constitucional y legal, y
- La defensa y la seguridad como dirigidas a suprimir todo tipo de formas paralelas de dominación y fuerza paralelas o contrarias al Estado de derecho.

ELEMENTOS PARA UNA POLÍTICA DE DEFENSA Y SEGURIDAD EN EL ÁMBITO EXTERNO

La política externa de Defensa y Seguridad debe tener como principio rector el paradigma alterno al “dilema de la seguridad”, vale decir, el paradigma en el cual “la seguridad propia no debe causar inseguridad a terceros”.

El cambio en el paradigma se hace posible porque los procesos de integración y la vocación pacífica intrínseca de las democracias obligan al cambio de perspectiva. Gran parte de las estructuras de defensa y seguridad, sobre todo las militares, tienen por objeto la protección del espacio donde se desenvuel-

ve la acción económica de la sociedad nacional y de los recursos involucrados en ese proceso. Con el advenimiento de la integración, el espacio deja de ser exclusivamente nacional y se extiende al espacio integrado con una consecuencia muy interesante: así como es de interés, para cada país integrado, el éxito económico de sus socios, también lo son la seguridad y la defensa de sus territorios y recursos. Por lo tanto, de la misma manera que la integración económica genera normas e instituciones comunes, la defensa y la seguridad comienzan a sentir la misma necesidad. Una política moderna de defensa externa, deberá contener, al menos, los siguientes aspectos:

- Construcción de formas de seguridad colectiva asociadas al proceso político global. Esto, en el caso colombiano, debería llevar al replanteamiento de instrumentos de seguridad diseñados para una situación que ya no existe, como es el caso del TIAR, y a buscar acuerdos que incluyan las amenazas nuevas que afronta América Latina

- Establecimiento de mecanismos de consulta e información con los gobiernos del área regional, sobre los problemas compartidos de seguridad.

- Diseño de medidas de confianza entre los países vecinos para evitar errores de apreciación en situaciones potencialmente conflictivas. Estas medidas pueden incluir convenios de limitación de armamentos, ejercicios militares comunes, intercambio de oficiales en las escuelas de formación, etc.

- Cooperación policial y judicial para reducir las amenazas del crimen organizado, especialmente de aquellas modalidades que generan consecuencias internacionales negativas como es el caso del narcotráfico.

LA DEFENSA DE LA CONSTITUCIÓN Y EL ORDEN PÚBLICO

Todo sistema de Seguridad y Defensa debe estar dirigido a preservar un orden constitucional, además de la soberanía y la independencia nacionales. En este

sentido cumple una misión interna, que en lo policial es permanente y cotidiana y en lo militar latente, "ultimaratio" del Estado ante amenazas severas, especialmente cuando estas se tramitan por la vía armada y obligan a activar el dispositivo militar, así no sea esta la misión principal de las fuerzas.

El orden público interno es la cuestión más sensible en la situación actual de Colombia. La política debe combinar los propósitos de desarrollo de la capacidad militar y policial con una legitimación política de las fuerzas estatales. El diseño de tal política incluirá los siguientes aspectos:

- La Defensa y la Seguridad internas, lo mismo que lo propuesto para la externa, debe tener en cuenta el nuevo marco de las relaciones internacionales en un proceso político global dentro del cual operan fuerzas inciden en la realidad interna de Colombia.

- Es necesario proceder por la vía de la política, a la legitimación del Estado ante la población en general. La guerra interna colombiana entraña en buena parte una lógica de legitimidad, que refleja la dificultad para la convivencia bajo una sola autoridad, bajo un Estado que encarna el sentimiento común de los ciudadanos. En este sentido, la política de seguridad pasa por temas tales como el fortalecimiento de los partidos, el desarrollo institucional del Estado y la lucha contra la corrupción.

- Es necesario que la clase política y otros grupos con capacidad de decisión política tengan una formación adecuada para los debates sobre las materias relacionadas con la seguridad y para la toma de decisiones en este campo de las políticas públicas.

- Se debe fortalecer la investigación sobre las necesidades nacionales en Defensa y Seguridad y estimular la formación de una comunidad académica capaz de integrar sectores sociales, estatales y militares.

- La política de seguridad debe desarrollar el estudio y la aplicación de decisiones en los campos de la asignación

de recursos, el control presupuestal, el diseño del tipo de fuerzas militares y policiales que el país requiere, su implantación territorial, etc.

- La defensa y la promoción de los Derechos Humanos y la aplicación irrestricta del Derecho Internacional Humanitario.

- El fortalecimiento de la justicia es requisito indispensable de legitimación del Estado y de integración social. Su desarrollo se debe considerar prioritario.

- Las estrategias de restablecimiento del orden público deben ser objeto de formulación conjunta civil y militar. Es prioritario evitar el aislamiento militar y policial en el tratamiento de las alteraciones del orden público, especialmente en lo relacionado con la protesta social.

ESTRATEGIA NACIONAL Y POLÍTICA MILITAR

El concepto de Defensa Nacional ha estado vinculado al espacio territorial de soberanía y a la protección de la vida de la población y de los intereses que se hayan definido previamente como vitales para la nación. El concepto de Seguridad Nacional, por lo general, se define de manera más amplia, pues exige un nivel de protección en cualquier circunstancia que, además de asegurar la integridad territorial y la vida de los ciudadanos, garantice también el funcionamiento de las instituciones y el ejercicio de las libertades públicas e individuales en todos los campos de actividad de la nación y frente a todo riesgo o amenaza contra su independencia y contra su paz social. Hoy en día, con los desarrollos nuevos de las relaciones internacionales y con la valoración, cada vez mayor de la democracia como principio de legitimidad, el concepto de seguridad se entiende como asentado sobre valores democráticos y orientado a la defensa de los derechos humanos, de la libertad, de la justicia, de la igualdad y del pluralismo político.

Puestos en estos términos los dos conceptos, es necesario traducirlos en

acciones orientadas a lograr el funcionamiento de los principios. Esto es, diseñar una estrategia nacional, una estrategia militar complementaria y llevarlas a la práctica. Los principios enunciados llevan a considerar este diseño en dos planos: el de la defensa externa y el de la defensa de la Constitución y el mantenimiento del orden público.

La estrategia nacional debe pensarse en términos de las estrategias convencionales de los conflictos interestatales y términos de lo que constituye la mayor amenaza a la estabilidad colombiana, la estrategia revolucionaria. La primera parte del supuesto es que en cualquier conflicto los antagonistas controlan plenamente sus recursos nacionales y que sus gobiernos se granjean totalmente la voluntad nacional. La segunda no tiene por objeto la coacción de una comunidad desde su exterior, sino la transformación de su estructura política y social desde dentro. Esta segunda amenaza aplica una estrategia en la cual domina la progresión de la debilidad a la fuerza, la de la erosión desde la periferia hacia el centro, la del uso de la violencia para desacreditar y humillar a la autoridad cuando no se la puede abatir directamente, la de instalar jerarquías alternativas de gobierno con sanciones y recompensas notoriamente eficaces. Esta estrategia utilizada primero como respuesta a invasores extranjeros o a poderes coloniales, se consolidó hacia la mitad del siglo XX como estrategia operante en la política interna de los Estados. Esta segunda tiene que ser de consideración prioritaria en Colombia, dadas las circunstancias del prolongado conflicto interno que se mantiene.

En términos de defensa externa, la estrategia nacional debe basarse sobre los siguientes elementos:

- Defensa del Derecho Internacional como instrumento de solución de conflictos entre Estados.

- Pertenencia a Organizaciones Internacionales y a sistemas de seguridad colectiva en el entorno regional inmediato.

- Definición clara y precisa de los intereses nacionales y distinción de aquellos que ameritarían el empleo de la fuerza para su defensa. Esta definición debe ser elaborada bajo los supuestos de un paradigma democrático de la defensa nacional y debe ser fruto de consenso entre partidos políticos, clases sociales y grupos de intereses de la más alta representatividad.

- Mantenimiento de una fuerza militar adecuada para la defensa de los intereses supremos previamente definidos y diseñada dentro de los términos del paradigma "que la seguridad propia no cause inseguridad a terceros", es decir, una fuerza disuasiva y defensiva esencialmente. Esta fuerza debe contar con el desarrollo técnico y las capacidades necesarias para hacer creíbles las posibilidades de salvaguarda de la soberanía, la independencia y la integridad territorial.

- Capacidad para movilizar toda suerte de recursos nacionales necesarios para apoyar el esfuerzo militar en caso de confrontación.

En términos de defensa y seguridad interna, la estrategia militar derivada de la formulación de una estrategia nacional, implica para su definición, los siguientes elementos:

- Definición de los peligros y amenazas para la supervivencia de la nación y de su Estado. Los supuestos democráticos que deben informar esta definición parten de contar con mecanismos para la realización pacífica y consensual de los cambios en las estructuras del Esta-

do, de tal manera que las amenazas sean aquellas que pretendan pasar sobre los principios de mayoría y competencia regulada, propios de toda democracia.

- Los recursos que demande una estrategia militar determinada, deben guardar proporción con las amenazas realmente existentes. Para ser coherente con el principio democrático de no generar inseguridad a terceros, la estrategia militar debe implicar transparencia de las actividades, limitaciones al armamentismo (entendido como deformación) y freno a los procesos de investigación y desarrollo de tecnologías militares desestabilizadoras.

- Tener en cuenta las amenazas más evidentes a la tranquilidad y bienestar de la sociedad, tales como la guerrilla y el narcotráfico. La segunda de estas debe ser objeto de consideración militar sólo en la medida en que genere consecuencias políticas y potencie el conflicto propiamente militar con la subversión. (De otra manera, sería un asunto puramente policial).

- Elaboración de doctrinas de empleo de la fuerza militar acordes con las amenazas. Implica desarrollos estratégicos y táctico-militares para guiar los procesos y procedimientos de entrenamiento, implantación territorial, armamentos, comando, control, comunicaciones e inteligencia.

- Diseño de mecanismos de coordinación entre las organizaciones militares y todas las otras instancias del Estado y la sociedad que deban acompañar el empleo de la fuerza.