

CONSIDERACIONES PRELIMINARES PARA LA AGENDA DE LA VIII CMDA.

Dr. Héctor Luis Saint-Pierre

El tema principal propuesto para la CMDA 2008, que es “Mejoramiento de la defensa y la seguridad hemisférica, regional y subregional: creación de un clima de confianza a través de la cooperación y la colaboración”, permitiría imaginar la incentivación a los postergados debates sobre los temas conceptuales específicos del área de la defensa: industria de la defensa, gastos de la defensa, estructuras de defensa, modelos regionales y sub-regionales de defensa, interoperabilidad, arquitecturas flexibles, medición de gastos, nomenclaturas comunes, percepciones sub-regionales de amenazas, observatorios de crisis, en fin, aquellos temas que dicen directamente a la pasta de la Defensa.

Sin embargo, me parece que esa especificidad se diluye cuando se propone como sub-tema para la reflexión: “apoyo militar a las autoridades civiles a través de: 1- asistencia en casos de desastres naturales; 2- asistencia en grandes eventos de envergadura nacional o regional para los cuales sea sede el país; 3- mantenimiento de la paz (por ej. Haití)”. Estos son temas de innegable relevancia y hasta de urgencia en algunos casos, pero no son actividades prioritarias de la pasta de la Defensa sino, en el mejor de los casos, meramente subsidiarias. Una de las particularidades del área de la defensa hemisférica es justamente su heterogeneidad. Los conceptos y definiciones mudan mucho de país para país, de manera que en algunos países aquellas preocupaciones son directamente ligadas a la pasta de la Defensa, en otros de manera secundaria, en otros compartidas por diferentes agencias del Estado y en otros, finalmente, corresponden a pastas que no son de la Defensa. No obstante esas variaciones, ninguna administración gubernamental mantendría una estructura estatal del peso de un Ministerio de la Defensa para abocarse exclusivamente a esas cuestiones, por importantes que ellas sean.

No ignoro las dificultades de elaborar consensos en el ámbito hemisférico de la Defensa ni el peligro de la escalada política presente en toda reunión de representantes de países con visiones de mundo, intereses nacionales, historias e perspectivas no necesariamente convergentes. Me propongo considerar, en las páginas que siguen, algunas de las características que dificultan la búsqueda de los grandes consensos. Pero

insistiré incansablemente en que es preferible que ellas aparezcan en la discusión de los conceptos y definiciones fundamentales de la Defensa, a conformarse con acuerdos superfluos sobre cuestiones subsidiarias o secundarias a la esfera estricta de la defensa. Acuerdos estos que corren el riesgo de ni siquiera ser confirmados por algunos países, porque la materia en cuestión no corresponde al ministerio que fue convocado para deliberarla en la conferencia.

Dicho eso, creo que las Conferencias de Ministros de la Defensa de la América (CMDA) constituyen una excelente oportunidad para propiciar la participación de la sociedad organizada, a través de las universidades, centros de investigación e de altos estudios, academias militares y organizaciones no gubernamentales en el debate democrático sobre los temas específicos de la Defensa.

Para realizar el análisis con el que pretendo contribuir para el debate de la sociedad civil a la VIII CMDA parto de los siguientes supuestos:

- La heterogeneidad continental, tanto geográfica cuanto económica, cultural, social y organizativa, que condiciona percepciones estratégicas diferenciadas, dificulta una univocidad conceptual para todo el hemisferio con relación a los temas centrales de la Defensa.
- Tanto las realidades regionales cuanto las percepciones diferenciadas (condicionadas por elementos históricos, culturales, vulnerabilidades particulares y sistemas de defensa) configuran cuadros de amenazas sub-regionales y nacionales que no respetan un mismo orden de relevancia para todo el continente.
- Ya existe un conjunto de valores comunes y reconocidos por todo el hemisferio, con relación a muchos de los cuales, ya fueron realizadas declaraciones formales ratificadas por casi todos los países, como el apego a la democracia (firmemente asentada en la Carta Democrática Interamericana) el apego a la Paz internacional y la concordia entre los pueblos, el respeto a los derechos humanos y la búsqueda de la Seguridad Cooperativa en substitución de la Seguridad Colectiva.

Por tanto, me parece que el camino por donde se puede orientar el debate ministerial es evitar la búsqueda de consensos sobre los grandes temas que por el choque de intereses nacionales o regionales dificulten o incluso impidan consolidar consensos sobre algunos puntos que significarían, a lo largo de la secuencia de reuniones ministeriales, un avance significativo en dirección a un continente cooperativo y en paz. El reconocimiento por parte de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de las particulares percepciones nacionales y sub-regionales de la seguridad es un importante precedente y un firme paso en la dirección del camino que intento mostrar.

De todos modos, hay temas que, no obstante nada indique que se pueda llegar a un consenso, seguramente aparecerán defendidos por las delegaciones de los diferentes países y por algunos bloques sub-regionales. Aunque no sea para conseguir un difícil consenso, ellos serán colocados al menos para indicar claramente la posición nacional o sub-regional al respecto. Creo que las principales divergencias reincidentes desde las primeras CMDA's se repetirán con relación a por lo menos dos temas centrales:

1. **La distinción entre Seguridad y Defensa.** Para algunos gobiernos y en algunas constituciones la distinción entre ambos no existe o se encuentra en una zona nebulosa o gris, en la cual el empleo del medio de la violencia no obedece tanto a preceptos rígidos entre lo interno y externo, entre el ámbito del monopolio y el de la libre concurrencia de la fuerza, sino que se atiene a las posibilidades de acceso a los recursos que se adecúen a develar la amenaza, sin importar el tipo ni la naturaleza de la misma. Para otros gobiernos, la distinción entre la Defensa y la Seguridad Interior o Seguridad Pública continúa teniendo la profundidad torrentosa del Rubicón y así consta en sus cartas constitucionales. Para estos, la fuerza que se aplica de un lado de este límite es monopólica y represiva y para ello forma cuadros especialmente preparados, entrenados y armados. Ella es diferente de aquella que se destina a defender la nación de amenazas externas y provenientes de otras unidades decisorias, en otras palabras, ella es destinada a concurrir libremente con otras fuerzas en un mundo cada vez más interdependiente, no obstante, o tal vez por ello, aún incierto e imprevisible.

2. **El empleo de las Fuerzas Armadas en funciones subsidiarias.** La discrepancia sobre este punto es decurrente directamente del punto anterior. Para quien no reconoce el límite entre la Seguridad y la Defensa el número de funciones subsidiarias para las que puede emplear las Fuerzas Armadas son también ilimitadas. Por otro lado, para aquellos que lo reconocen, se impone el preciso límite del Rubicón y para el gobernante que tome la decisión de cruzarlo pesa la máxima de César: *Alea jacta est*. Fuera la radicalidad del ejemplo histórico, casi todos los países reconocen algunas funciones subsidiarias para sus fuerzas armadas. Los puntos más críticos son el orden interno, la seguridad pública y la inteligencia interior. Las funciones más aceptables son las de empleo en situaciones emergenciales, puntuales y transitorias que, por su naturaleza contingente, no generan situaciones que constituyan una misión permanente del área de la Defensa. En estos casos de emergencia, la capacidad de movilidad, organización y estado de prontitud habilitan a las Fuerzas Armadas como recurso de urgencia de los Estados para enfrentar la contingencia.

Considero que estos dos casos son posibles (aunque recurrentes) fuentes de divergencias. Ellos reúnen a los países del continente de manera que respeta prácticamente su geografía. América Central y Caribe así como algunos países de América del Norte trazan una línea bastante flexible y algunas veces nebulosa entre la Seguridad y la Defensa y, consecuentemente, guardan una actitud más permisiva con relación al empleo de sus Fuerzas Armadas que, en algunos países, cuenta con legitimidad constitucional. América del Sur, con algunas disidencias, mantiene una percepción más rígida con relación a aquel límite y, coherentemente, restringe constitucional y políticamente el empleo de sus Fuerzas Armada para otras funciones que no sean las de la defensa de la soberanía y del territorio nacional.

Considerando los valores declaradamente comunes al continente y teniendo como principio político la definición de la política de defensa como una política pública, creo que, sin dejar de colocar los puntos divergentes como cuestiones de principio de las naciones y regiones del continente, se puede avanzar en la búsqueda de consensos sobre algunos temas que construyan una agenda deliberante para avanzar democráticamente en las reuniones de ministros de la pasta de la Defensa. En la preparación de esa agenda se me ocurren algunos puntos pasibles de discusión y que puedan incentivar a la

ciudadanía a discutir políticamente el tema de la Defensa en cada uno de los países del continente.

1. Una de las primeras propuestas, aunque parezca obvia, y que es relativa al punto 1 que consideré una de las posibles fuentes de divergencia continental, es **que la reunión de los ministros sea una reunión para discutir la Defensa**. No ignoro que en muchos países los límites entre seguridad y defensa no son nítidos y que en algunos ni existe. Pero justamente por ello, creo que se debe enfatizar el mínimo denominador común **relativo a la defensa** entre las posiciones de los países y las regiones y no a las zonas nebulosas de pertinencia institucional. Sería históricamente imperdonable perder la oportunidad en que los ejecutivos de la Defensa se reúnen para debatir, que ese debate no se defina en torno de los temas específicos de la Defensa, y correr el riesgo de que se pierda por los laberínticos corredores de los diferentes ministerios de la administración del Estado. Independientemente de que se llegue a grandes acuerdos, es preferible que los ministros de la defensa discuerden sobre algún concepto o definición sobre la defensa, a que concuerden sobre el clima o la taza de intereses. Evitar la contaminación temática con cuestiones de seguridad pública puede ser provechoso para discutir aspectos positivos para la Defensa, como se espera de una reunión de ministros de esa pasta.
2. Aunque todos los académicos concordamos en el plano teórico y los políticos lo reafirmen en el plano retórico, nadie ignora que todavía falta mucho para que **la política de defensa sea, en la práctica, una política pública**. Por ello, conseguir un compromiso de los ministros por esforzarse en tronar pública la política de defensa sería un avance. Abrir la caja de la Defensa para la academia y la sociedad organizada puede ser el camino de los ejecutivos de la Defensa en esa dirección. En este sentido, creo que la RESDAL, por su expresión en el área y extensión continental sería un instrumento importante en la promoción de este camino.
3. En la búsqueda de ampliar los debates en el seno de las sociedades para localizar los consensos nacionales y fiscalizar las posiciones de los gobiernos en lo relativo a la Defensa, esta reunión preparatoria y las próximas podrían ser aprovechadas para **generar debates nacionales sobre estos temas** que originen

la presión social nacional sobre los puntos socialmente consensuales que los ministros defenderían en la reunión hemisférica. Creo que con relación a este tema, las iniciativas que en varios países dieron lugar a los llamados “Diálogos sobre la Defensa Nacional en la Agenda Democrática” pueden indicar un camino extremadamente fructífero. Tal vez el caso argentino, por su originalidad, profundidad y extensión podría ser tomado como modelo a ser implementado en cada uno de los países del continente en la búsqueda de democratización del tema de la Defensa y la búsqueda del consenso entre los pueblos. Nuevamente, me parece que la RESDAL tendría las condiciones técnicas y morales para coordinar este esfuerzo continental de la sociedad organizada preocupada con el tema de la Defensa.

4. Próximo del punto anterior está **la retomada de la elaboración o la reelaboración de los Libros Blancos de la Defensa**. Los llamados “Libros Blancos de la Defensa” pasaron a constituir uno de los principales pilares de la construcción de la Confianza Mutua entre los países. Pero de manera indirecta y sin haber sido uno de sus objetivos deliberadamente buscados, terminaron por generar importantes debates nacionales que aproximaron los temas de la Defensa de la sociedad organizada para discutir estos temas. Así, la caja de la defensa fue abierta para una comunidad cada vez mas activa e interesada en estos temas.
5. Creo que el tema de **la estandarización de la medición de gastos y presupuesto de la Defensa** sería un avance tanto en la consolidación de la confianza cuanto en la transparencia y, concomitantemente, la democratización de uno de los temas centrales de la Defensa. La posibilidad de contar con una univocidad en las compras y gastos de la Defensa permitirán mapear la situación continental de manera mas objetiva.
6. Fomentar la **Cooperación en Misiones de Paz** también se inscribe en la nómina de las medidas de confianza mutua y que se está transformando en una práctica común en el hemisferio y saludable para las fuerzas armadas. La creación de unidades multinacionales es el paso que cruza la frontera ente la consolidación de la confianza y la cooperación.

7. Reforzar la participación femenina en Misiones de Paz así como comenzar a pensar la colaboración de sectores no militares en las mismas, como el sector académico, especialmente en misiones de la modalidad de auxilio humanitario y de reconstrucción de la paz, donde se hace necesaria la concurrencia de actividades interdisciplinarias. El aumento de personal femenino y la integración de la comunidad académica civil en estas misiones constituiría un paso significativo en esta área.
8. Fomentar la Cooperación multinacional de las fuerzas armadas para operar en caso de **catástrofes naturales y situaciones de crisis ambientales.**
9. Fomentar la **constitución de observatorios de la paz y la estabilidad regional,** atentos a las situaciones regionales en lo relativo a la estabilidad regional y la preservación de la democracia. Estas unidades funcionarían como centros neurálgicos de extensas redes de la sociedad civil atenta a la estabilidad democrática y la tranquilidad regional. Sistemas de alerta temprana activarían los mecanismos que eviten la emergencia de conflictos o como contenedores de los conflictos desatados.