

Ministerio de Defensa del Brasil
Instituto Pandia Calogeras – Hugo
Palma

Experiencias de Países Sudamericanos
en la Formulación de Libros Blancos de
Defensa

Rio de Janeiro 10 de Noviembre 2014

Mi presencia

- Agradecer Ministerio e Instituto
- Compartir tema mayor importancia – viejos nuevos amigos
- Comentarios personales. Participación Grupo de Estudios ONU Fomento de la confianza, interés académico y apoyo a UNLIREC en la preparación de los Lineamiento Básicos para la Elaboración de Libros Blancos de Defensa

Fundamentación Libros Blancos

- Internamente, como esfuerzo de racionalización, actualización y difusión de una función del Estado aún poco o mal conocida
- Externamente como medida de fomento de la confianza
- En perspectiva histórica regional, es un nuevo intento de alcanzar el propósito del “Tratado de Unión, Liga y Confederación Perpetua” de Panamá, 1826 ; que incluyó todo lo que importa en materia de paz, seguridad, cooperación, comercio, y fuerzas armadas conjuntas. Sus propósitos centrales fueron la paz, la integración y la confianza entre nuestros nacientes Estados. Aplicación?

América del Sur y el conflicto

- América del Sur es calificada como la región menos conflictiva del mundo; pero no estuvo exenta de enfrentamientos armados de distinta magnitud. Los tuvimos en la independencia, en el Siglo XIX y en el XX, manteniéndose en la conciencia histórica sudamericana las guerras Tripartita, del Pacífico y del Chaco
- La historia ha avanzado y adentrarnos en el Siglo XXI nos impone la obligación de asegurar que la paz no sea amenazada ni menos quebrantada; y también encontrar crecientes espacios de cooperación en todos los campos

Historia, “políticos” y Fuerzas armadas

- Buena parte de nuestra historia republicana esta marcada por la “actuación política” de las fuerzas armadas; sea de tipo caudillista o institucional; con orientaciones políticas conservadoras, reaccionarias, modernizadoras y hasta revolucionarias. En décadas recientes no vemos el “clásico golpe militar”, pero si casos de “participación” significativa en proyectos políticos.
- Los “políticos” con pretensiones autoritarias saben que no pueden realizarlas sin participación de las fuerzas armadas. Menos malo, pero también inadecuado, es que gobiernos elegidos busquen en las fuerzas armadas una compensación a su precario soporte político
- Ciertos “políticos” aun ven en las fuerzas armadas problemas y posibilidades distintos de la función que les es propia

Evolución política

- Hoy, la mayoría de nuestras fuerzas armadas, no todas, son conscientes de la inconveniencia de involucrarse en proyectos políticos.
- El avance democrático debería obligar a los “políticos” a asumir cabalmente la responsabilidad de establecer “políticas de seguridad y defensa”, tarea implícitamente delegada a las fuerzas armadas y policiales, con limitantes como las presupuestarias
- Como lo relativo a defensa y seguridad era “secreto” o “reservado” y mientras no violentaran el régimen constitucional, el “control civil y la conducción democrática” de las fuerzas armadas no fueron ideales

Situación actual

- Como parte de la democratización, pero también de cambiantes circunstancias mundiales, hemisféricas y regionales, no pocos países latinoamericanos han publicado Libros Blancos de Defensa o similares; inclusive en mas de una edición
- Debe saludarse ese esfuerzo. Inicialo, es señal de que los temas de seguridad y defensa, funciones esenciales del Estado, atraen mayor interés político, académico y social
- Son políticas publicas que deben continuar siendo revisadas, actualizadas, mejoradas y haciéndose cada vez mas ajustadas a las realidades estratégicas de los países, a los avances del derecho internacional, a los propósitos políticos consignados en innumerables documentos regionales y a las reales necesidades de seguridad de los pueblos

El insumo político en la política de defensa

- Los partidos políticos producen pocos insumos para las políticas de seguridad y defensa. Además, usualmente son elaborados por oficiales en retiro. No es ilegal, pero muestra el insuficiente manejo por los políticos de dos funciones esenciales del Estado
- Cabe preguntarse a que se debe que tras tantos años de democracia, sea aun pocos los políticos con competencias en estos temas
- En democracia, los únicos que deben hacer políticas son los políticos pues para eso han sido elegidos. No es lo mismo diseñar visiones de seguridad y defensa que examinar superficialmente y aprobar insumos

Referentes de elaboración

- No hay dispositivos exigibles sobre la forma de elaboración y contenidos de LB, pero los “lineamientos” de la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y de UN-LIREC Centro Regional de Naciones Unidas para el Desarme, son referentes indispensables
- Los primeros fueron “consensuados” por los Gobiernos. Los de UN-LIREC fueron elaborados por el Centro con apoyo de consultores y estudiosos latinoamericanos reunidos en Montevideo, Quito y Tegucigalpa
- Ambos contienen valiosos elementos y precisiones que deben contribuir al continuo mejoramiento de las políticas

OEA Elementos principales

- La Resolución del consejo Permanente que los aprobó, inscribe los LB en las actividades de fomento de la confianza que venia realizando la Organización
- Entre otros valiosos elementos, considera que el LB expone el concepto de defensa del Gobierno y enuncia una política publica, no de política del Ministerio de Defensa o de las Fuerzas Armadas.
- Además de congruente con la política exterior, debe analizar los diversos entornos de seguridad y precisar la estrategia de reacción y los compromisos internacionales intervinientes

UN-LIREC

- Compartiendo elementos sustantivos con los de OEA, tiene muy diferente presentación y nivel de detalle en sus secciones: presentación, proceso, formato, temas generales, conceptos básicos, seguridad y defensa, dispositivos legales nacionales, acuerdos internacionales, responsabilidades y estructura de la defensa, fuerzas armadas, economía y defensa, actividad post publicación y glosario
- Imposible reseñarlos. Su objetivo esencial es precisar analíticamente: a) política de Estado?; b) objetivos nacionales y defensa; c) diferenciación con seguridad interna; e) responsabilidades políticas y militares; f) escenarios; g) modalidad de defensa; h) solución de conflictos; i) adecuación al derecho internacional y a los compromisos en materia de seguridad y defensa; j) fomento de la confianza; k) derecho internacional humanitario y corte penal internacional; l) temas de fuerzas armadas como personal, formación, presupuesto, despliegue, armamento y equipos, modernización; funciones no vinculadas al empleo de la fuerza; percepción y otros muchos

Precisiones sobre el uso de la fuerza

- El LB debe contener absoluta precisión en lo relativo al uso de la fuerza. La mención genérica del Derecho Internacional es insuficiente
- El uso de la fuerza esta restringido a la legitima defensa en caso de agresión e inclusive ahí, su empleo no es irrestricto. El LB debe hacer explicito que en adición a lo anterior, se ajusta a desarrollos del Derecho Internacional como los contenidos en las Resoluciones de Naciones Unidas sobre “Definición de la Agresión”, “Principios del Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación” y “Solución Pacífica de Controversias”
- Expresiones como “...defender los intereses nacionales frente a amenazas externas”, “derrotar al enemigo” u “alcanzar la victoria” son equivocadas e inhiben la creación de confianza que otras secciones del LB intentan promover

Algunas preguntas planteadas para el workshop

- Los lineamientos de OEA y Un-LIREC son amplios y atienden a los intereses esenciales de los países sudamericanos
- Nuestros procesos de elaboración de LB vienen mostrando mejoras significativas; faltan elementos importantes
- Tan importante como la transparencia es la consistencia con el Derecho Internacional
- La medición del impacto efectivo del LB en la política de defensa requiere intervención externa al Gobierno

Algunas propuestas

- Sobre el contenido: Son indispensables especificaciones sobre la posibilidad del empleo de la fuerza en relación con el Derecho Internacional. Deben también precisar la manera como se adecuan a los dispositivos vinculantes de fuentes esenciales como las Cartas de Naciones Unidas, la OEA y otras
- Sobre la naturaleza política: No es esencial definirla como “de Estado” o “de Gobierno” y beneficiarla con el atractivo de la primera. De hecho, cada Gobierno puede modificarla en función de sus visiones, cambios en contextos estratégicos y políticos y otros factores
- Sobre la elaboración: Los partidos políticos deberían dar adecuado espacio a estos temas en sus plataformas electorales. A partir de ahí, deberían sostener sus propuestas en el proceso de elaboración, puesto que la política de defensa no se elabora en los Congresos. En adición, una amplia participación académica, empresarial y social daría mas legitimidad al producto
- Sobre los contextos políticos y estratégicos: el análisis debe ser lo mas realista y especifico posible, teniendo presente la inevitable limitación de cualquier país a “defenderse”, en el sentido del empleo del recurso militar, de cualesquiera problemas u amenazas

Mas propuestas

- Los antecedentes regionales: Considerarlos cuidadosamente. En América Latina y América del sur se han adoptado innumerables acuerdos sobre seguridad y defensa con escaso o nulo resultado.
- Ergo: Los Libros Blancos deben guardar consecuencia con los propósitos de las varias Zonas de Paz declaradas en la región y otros instrumentos
- Sobre las fuerzas armadas: Esencial precisar sus funciones; especialmente cuando crecen tendencias a extender sus tareas a temas de seguridad y desarrollo

Origen de la confianza

- Debe reconocerse que la confianza es resultado, mas que de medidas, de la aplicación consistente de políticas en el tiempo
- Estas políticas son respeto irrestricto al Derecho Internacional, buena vecindad, buena voluntad y cooperación. Las medidas traducen y aplican esas políticas, no las reemplazan