

cedef

CENTRO DE ESTUDIOS
PARA LA DEFENSA NACIONAL
UNIVERSIDAD DE BELGRANO



CONSENSO

Quando se establece un vínculo de solidaridad social, se reduce la violencia para resolver conflictos o crear orden y se incrementa la eficiencia por no desviar energías hacia conflictos internos, estamos ante una situación de consenso. Factores como la sucesión regular de gobiernos y un estilo de convivencia política flexible y pragmática favorecen su obtención.

El debate está en su génesis, pero su esencia no es la discusión, sino que se obtenga el consentimiento de la mayoría. No nace del debate, se justifica en él.

Él consenso no requiere el consentimiento activo de todos, alcanza con que quienes se oponen a la decisión atenúen su rechazo y toleren la disidencia. Gracias a éste, una sociedad puede alcanzar la paz social, la convivencia armónica, la seguridad y la garantía de su defensa ante amenazas o agresiones.



Año 2 - Nº 3

Febrero de 2015

Universidad de Belgrano

Presidente:

Doctor Avelino Porto

Vicepresidente de Gestión Institucional:

Profesor Aldo J. Pérez

Vicepresidente de Gestión Técnica y Administrativa:

Doctor Eustaquio Castro

Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF)

Director:

Doctor Horacio Jaunarena

Colaboraciones:

Fundación SenD

Contacto:

Zabala 1837 – C1426DQG
4788-5400 interno 5075
cedef@ub.edu.ar

DEBATE PARA EL CONSENSO

Iniciamos un año que tiene características muy especiales. Antes de que termine, tendremos un nuevo gobierno que deberá responder a las expectativas y esperanzas que se generan cuando un cambio político se produce.



De la mano de estas expectativas y esperanzas, el gobierno electo deberá enfrentar problemas de extraordinaria envergadura; para superarlos, necesitará un amplio apoyo político, superior al que haya obtenido en las elecciones. Es decir, no sólo deberá ganar las elecciones sino que, lo más importante, deberá gobernar después y poder revertir situaciones que se han generado en distintas áreas y que han alcanzado inusitada gravedad.

Una de estas áreas a las que se le deberá prestar especial atención y dirigir importantes esfuerzos es la referida a seguridad y defensa.

Las decisiones que se deben adoptar en los asuntos referidos a esta problemática exceden, por su propia naturaleza, el mandato de un gobierno o facción política, de manera que para que lleguen a buen término y se concreten son necesarios amplios consensos pluripartidarios, que aseguren políticas que perduren en el tiempo, como así también la previsión de presupuestos plurianuales que permitan financiar la reconstrucción del sistema.

Estos consensos son posibles si existe la voluntad de esforzarse en su búsqueda. En el pasado, gobierno y oposición fueron capaces de elaborar, por el trabajo en común en el Parlamento, las leyes de defensa, seguridad interior y de reestructuración de las fuerzas armadas.

Debemos generar una aptitud espiritual de apertura al diálogo de manera que, sin preconcepciones ni actitudes intransigentes, podamos diseñar una política para los próximos tiempos que saque a nuestra Nación del estado en que se encuentra en las cuestiones vinculadas a la seguridad y a la defensa nacional. Se trata de ganar el consentimiento por la persuasión recíproca a través de la discusión en el marco del principio de igualdad de voluntades y guiados por el interés general.

El Centro de Estudios para la Defensa Nacional de la Universidad de Belgrano va a bregar en este año que se inicia para encontrar las coincidencias mínimas entre los distintos sectores, que permitan implementar y concretar las políticas que estén a la altura de las esperanzas y necesidades que la población seguramente va a depositar en el gobierno que resulte electo.

Doctor Horacio Jaunarena
Director del CEDEF

REFLEXIONES PARA UN DEBATE SOBRE SEGURIDAD Y DEFENSA

Hace ya medio siglo, el Papa Juan XXIII, al cerrar el Concilio Vaticano II y reflexionando sobre el mundo que nos toca vivir expresó: “nadie es ajeno, nadie está excluido, nadie está lejano”. Esta verdad, hoy casi obvia y acelerada exponencialmente por los medios tecnológicos, muestra una de sus caras más brutales en las cuestiones de seguridad.

Los argentinos tuvimos ocasión de comprobar dolorosamente la verdad de esta afirmación papal. La voladura de la Embajada de Israel y, dos años después, el criminal atentado contra el edificio de la AMIA se encargaron de demostrar que la posibilidad de vivir aislados del mundo era nada más que una utopía. O nos insertábamos en el mundo de acuerdo con nuestra libre decisión o el mundo se iba a encargarnos de insertarnos de cualquier manera.

Los daños que se infringen mediante atentados terroristas como el ataque a las Torres Gemelas en Nueva York o a la editorial Charlie Hebdo en París demuestran que estamos en un mundo donde la seguridad va camino a convertirse en una de las mayores preocupaciones de los gobiernos y de las demandas de la sociedad.

Al mismo tiempo, se ha derrumbado definitivamente la idea que sostenía el inicio de una era con un mundo sin conflictos y, además, comenzó a modificarse la distinción entre defensa, reservado a conflictos entre fuerzas armadas de diferentes países, y seguridad, concepto que refería a conflictos entre particulares o que transcurrían en ámbitos del propio territorio nacional.

Aparecen nuevos actores que, muchas veces, sin pertenecer a un estado determinado, tienen una capacidad de daño y un poderío capaz de perpetrar ataques aun a las naciones con los esquemas de seguridad más desarrollados.

A la luz de los nuevos conflictos, en Europa se han comenzado a abordar ampliamente los conceptos de seguridad y defensa, como un continuo con influencias recíprocas. Crece en las democracias del planeta una fuerte tendencia a considerar y enfrentar las amenazas a la seguridad y su forma de hacerlo, según sus características específicas y no sólo por su origen, ubicación geográfica o condición de estatal. Los ejemplos más evidentes son el terrorismo y el narcotráfico.

En el *Libro Blanco de la Seguridad y Defensa de Francia* publicado en junio de 2008, se hace referencia a la seguridad nacional, incluyendo dentro de este concepto a la seguridad de la población, y se sostiene, además, que la distinción entre seguridad interna y externa se ha tornado difusa. Actualmente el Ejército Francés ha sido desplegado en todo el territorio para dar seguridad a la Nación frente a la amenaza terrorista.

En la nueva *Estrategia de Seguridad de Gran Bretaña* publicada en octubre de 2010, la prevención frente a una guerra convencional sigue ocupando un lugar preponderante, pero es desplazada en el orden de prioridades, por la posibilidad de un ataque del terrorismo internacional, de un ataque cibernético en gran escala, de una catástrofe natural y la posible implicación en una crisis internacional. Frente a la amenaza del ébola movilizaron unidades del ejército en tareas de prevención.

En los últimos documentos de la OTAN aparecen elementos que, bajo un concepto tradicional, deberían formar parte de la seguridad interior, según la concepción de nuestra legislación.

En el plano de los hechos, verificamos lo prescripto por el derecho: en Chile, las fuerzas armadas intervinieron activamente para proteger el orden luego de acaecido el último gran terremoto en el norte del país. En Perú, en 1997, intervinieron las fuerzas armadas para recuperar la Embajada de Japón, copada por miembros del movimiento revolucionario Túpac Amaru. En Brasil, efectivos de la Marina incursionaron en las favelas en Río de Janeiro ante el flagelo del narcotráfico y para la seguridad del campeonato mundial de fútbol. El presidente de Bolivia convocó a las fuerzas armadas frente a la amenaza de secesión en el norte del país. En Paraguay, el gobierno del presidente Lugo ordenó el empleo de las fuerzas armadas en el departamento del norte de San Pedro frente a la aparición de un grupo guerrillero, hoy esa Nación se encuentra replanteando, en el nivel legislativo, la actualización de los conceptos de defensa y seguridad, antiguamente tratados como compartimentos estancos.

Simultáneamente, observamos que en nuestra región se ha recurrido al empleo de las fuerzas armadas muchas veces más allá de lo que prevén las propias legislaciones. En Argentina, la Presidenta habló de la necesidad de refuncionalizar las fuerzas militares, sin agregar mucho más, y el Jefe del Ejército en su discurso de asunción manifestó su intención de poner al ejército al servicio del proyecto nacional y popular que, supuestamente, encarna el actual gobierno.

Mientras veía con tristeza derrumbarse las Torres Gemelas en Nueva York, Mario Benedetti reflexionó: "Cuando creíamos que teníamos todas las respuestas, nos cambiaron las preguntas".

Retrocediendo en el tiempo, hace más de doscientos años se dijo: "La destrucción violenta de la vida y la propiedad inherente a la guerra, el continuo esfuerzo y alarma que conlleva un estado en constante peligro obligarán a las naciones más apegadas a la libertad a buscar su sosiego en Instituciones que tienen tendencia a destruir los derechos civiles y políticos para estar más seguros. Finalmente se mostrarán dispuestos a correr el riesgo de ser menos libres". "Cuando vean amenazada su seguridad, estarán dispuestos a resignar sus libertades." (Alexander Hamilton, 1787, corredor de la Constitución de los EEUU y considerado uno de sus padres fundadores).

¿Puede haber libertades individuales razonables sin seguridad para ejercerlas? Si queremos defender la libertad, debemos procurar la seguridad de nuestros ciudadanos. Frente a esta necesidad, ningún Estado puede permanecer indiferente, y es la democracia quien está en condiciones de resolver con equilibrio, esta tensión entre derechos básicos: a mayor seguridad, menor libertad; a mayor libertad, menor seguridad. Víctimas de la inseguridad, las poblaciones estarán dispuestas a sacrificar la libertad en el altar de la seguridad.

Aparecen en nuestro horizonte realidades antes no imaginadas, como la imposibilidad de permanecer aislados del mundo. La aparición de nuevos actores, no necesariamente estados, capaces de producir daños a la población, la existencia de nuevas amenazas a las que no siempre resultan eficaces respuestas militares y la de amenazas con una nueva característica afectan a una multiplicidad de estados simultáneamente. De esta realidad, nace la necesidad de que las respuestas también sean multinacionales. Y aquí enfrentamos un dilema a resolver: cómo integrar estrategias multinacionales sin tener antes una concepción y políticas concretas que brinden instrumentos integrables en lo regional o internacional.



Por todo ello, es conveniente que pongamos la atención al plexo normativo vigente: La Ley de Defensa, sancionada por casi unanimidad en 1987, data de una época en la que aún regía la Unión Soviética, no había caído el muro de Berlín y primaba el enfrentamiento entre las dos superpotencias. Todo ello influía notablemente en las situaciones de seguridad y defensa que cada nación debía enfrentar y ante esta realidad, se legisló. Nuestra Ley de Seguridad Interior data también de aquella época, cuando los desafíos a la seguridad eran diferentes a los actuales. El Digesto Jurídico Argentino (ley 26.939) para la rama militar establece como vigentes normas absolutamente anacrónicas. Las leyes antiterrorista y de inteligencia del Estado merecen una revisión y urge una nueva definición acerca de las competencias de las fuerzas armadas y de seguridad a la luz de la siguiente realidad.

Hoy contamos con tres fuerzas que integran el poder militar de la Nación, seis fuerzas de seguridad federales, veinticuatro policías provinciales y posiblemente otras varias municipales. Todas las fuerzas de seguridad hacen lo mismo o se superponen merced a la extensión que cada una de ellas ha hecho, al amparo del poder político, de sus competencias originarias. Por supuesto, esta dilapidación de recursos y superposición de tareas redundan en la pérdida de eficacia de cada una de ellas. No gastamos poco en seguridad, pero es seguro que gastamos mal, de allí la necesidad de una nueva definición de los ámbitos de incumbencia de cada una.

En otro plano, considero fundamental, en lo que se refiere a una política de defensa de carácter regional, que no se produzcan desequilibrios por exceso o por defecto entre los principales países que integran la región, en los términos descriptos en nuestro boletín del mes de noviembre de 2014. Los países de Sudamérica son los que, proporcionalmente, han efectuado el mayor gasto mundial en la compra de armamentos en los últimos años; y el estado de las fuerzas armadas argentinas nos coloca en una situación desfavorable con respecto a éstos. Ello dificulta el plano de lo que significa nuestra contribución a un esquema de seguridad regional. Es difícil ser socio de una sociedad a la que no se aporte nada, como así también, es diferente la condición de quien es miembro de una alianza, de la condición de ser protegido por una alianza, en este último caso las posibilidades de influir en ella se reducen al mínimo.

El mundo en que nos movemos es un mundo básicamente inseguro y una Nación que se precie de tal debe contribuir a aportar lo que esté a su alcance para mejorarlo. En este sentido, debemos preguntarnos qué es lo que debe y puede aportar Argentina.

Veo nuestra responsabilidad dentro de un sistema de círculos concéntricos. El primero, es en el cual debemos brindar seguridad a nuestra población, nuestro territorio y nuestras riquezas naturales. Un segundo círculo es dentro del cual debemos cooperar en la seguridad regional; un tercer círculo más amplio es el que se refiere a nuestra contribución a la paz y a la seguridad mundial. Como hemos visto, en las actuales circunstancias, Argentina no está en condiciones de cumplir con esas responsabilidades.

Un tema que casi no figura en la agenda de preocupaciones de la seguridad regional y es importante destacar porqué debería integrarlo es el riesgo para la seguridad internacional que representa la diseminación del armamento nuclear y la custodia de ese armamento frente a la posibilidad de que no sólo una nación que lo posea pueda hacer un uso impropio del mismo, sino también que un grupo terrorista se apropie de él o de partes de sus componentes y opere en consecuencia.

Deberíamos poner la atención en este punto y reflexionar sobre lo que podemos hacer desde una perspectiva de defensa sudamericana, como aporte para disminuir el riesgo de una agresión de estas características, partiendo de la base de que la explosión de un artefacto nuclear en cualquier parte del planeta produce consecuencias muy importantes, aún en la región más alejada del lugar del hecho.

En este sentido, podemos computar como activo, la jerarquía moral que podemos exhibir como país, ya que Argentina, desde mucho tiempo atrás, es una Nación que, habiendo podido profundizar su desarrollo tecnológico y direccionar sus esfuerzos para la posesión de armamento nuclear, no lo hizo, y esto ha sido una política de Estado que perduró a lo largo de todos los gobiernos que se han sucedido.

De la misma forma, los acuerdos que en esta materia se llevaron adelante desde el primero de ellos, firmado por los presidentes Alfonsín y Sarney, garantizaron que ninguno de los dos países avanzara en esa dirección, realizándose periódicamente inspecciones mutuas en cumplimiento de lo pactado.

Esto ha servido como ejemplo y es un verdadero aliciente para que ningún país de la región opte por un camino inverso, de manera que podemos definir a nuestra región como libre de armamento nuclear. También, uno de los compromisos a defender en materia de política regional es impedir que países ajenos a la misma puedan introducir directa o indirectamente este tipo de armamentos en la zona.

De la misma forma, podemos presentarnos como región con la autoridad moral suficiente para reclamar, en los foros correspondientes, políticas activas que eviten la diseminación del armamento nuclear, como asimismo, en conferencias de seguridad por venir, exigir mayores garantías de no uso, por parte de las naciones que lo posean, sobre países o regiones, como la nuestra, que se abstienen de desarrollarlos. También mayores medidas que impidan la sustracción de este tipo de armamento por grupos terroristas que hoy atentan contra la paz y la seguridad internacional.

Que América Latina sea considerada una “zona de paz” no significa que se le deba exigir a cada país que la integra que relegue hasta su mínima expresión los instrumentos militares aptos para la defensa nacional que estime legítimos para la protección autónoma de sus intereses nacionales.

Hasta aquí, he analizado los factores que hay que alentar y los obstáculos que hay que remover si apuntamos a fortalecer un esquema de defensa regional, veamos con qué instrumentos contamos desde el ángulo institucional.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) nació en setiembre de 1947 y le sucedieron diversos organismos tales como la Junta Interamericana de Defensa, el Colegio Interamericano de Defensa, la Comisión de Seguridad Hemisférica y la Secretaría de Seguridad Multidimensional.

Luego del nacimiento de la UNASUR, en mayo de 2008, el Consejo de Defensa Sudamericano, el Centro de Estudios Estratégicos de Defensa y la Escuela Sudamericana de Defensa. También se desarrollan las Conferencias de Ministros de Defensa, a partir de 1995, y las Conferencias de Mandos Superiores de las Fuerzas Armadas Americanas. Como vemos, tratados e instituciones no nos faltan, tampoco burocracia.



Vale la pena prestar atención al Consejo de Defensa Sudamericano (CDS), que es un órgano de cooperación y consulta en materia de defensa y proporciona, bien utilizado, un instrumento de integración en la materia, contribuyendo a disipar las desconfianzas mutuas que suelen existir en materia de defensa de cada país. Es un foro de diálogo y promotor de la cooperación entre los países, pero no es todavía un sistema de defensa colectivo ni constituye una alianza de defensa

regional. Podría serlo en el futuro, si encontramos un correcto encuadramiento legal y definimos una comunidad de intereses a defender en el marco de las amenazas que pueden afectar a la región.

Su Centro de Estudios Estratégicos de la Defensa (CEED) se muestra bastante activo en el plano teórico y ha realizado interesantes trabajos vinculados a establecer una metodología común de medición de gastos de defensa y estudio de acciones relacionadas con la ciberdefensa, entre otros. No obstante, para pasar del plano de las intenciones al plano de las realizaciones, hacen falta decisiones políticas que tienen que ver con las cuestiones sobre las que hemos estado reflexionando. El riesgo es que la burocracia que suelen generar este tipo de emprendimientos haga naufragar las mejores intenciones consideradas cuando se crearon.

Estimo que la República Argentina debería, decididamente, encarar una política dirigida a la construcción de un sistema de defensa regional, que sea sustento de la política exterior, para lo cual será necesario recorrer los pasos que se han ido señalando, a saber:

- Una aproximación entre las definiciones legales acerca de los roles y misiones de las fuerzas armadas de cada uno de los países, lo cual implica una actualización de nuestro plexo normativo, que incluya cierta compatibilización y que debe alcanzar a los sistemas disciplinarios vigentes en las respectivas legislaciones militares.
- Un esfuerzo en la construcción de una apreciación estratégica compatible entre los países que integren el sistema de defensa regional.
- Un compromiso de aportes al sistema por parte de los países de la región, que preserve la autonomía necesaria de cada uno para proveer a la defensa de sus propios intereses. En este sentido, estimamos imprescindible que Argentina vuelva a colocar de pie al capítulo armado de la defensa nacional.
- Una mayor interrelación entre los sistemas de inteligencia de la región, de manera de que estén en condiciones de concretar las previsiones y respuestas frente a las amenazas a la seguridad que se planteen, lo que incluye direccionarlos en focalizar las tareas que conduzcan al logro de estos objetivos, que poco tienen que ver con la actividad que en estos momentos algunos servicios están desplegando.

Naturalmente ninguno de estos objetivos es de fácil concreción, pero entendemos son los caminos que hay que recorrer con una firme voluntad política dispuesta a hacerlo.

“Es difícil llegar a alguna parte si no tenemos en claro hacia dónde vamos”

Estas son tareas que deberíamos asumir para dotar de mayor seguridad a nuestras, todavía imperfectas democracias, si es que estamos dispuestos a “afianzar la justicia, consolidar la paz interior, proveer a la defensa común, y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra posteridad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar el suelo argentino”.

(Texto de la conferencia dictada ante el Instituto de Derecho Internacional de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas)

Doctor Horacio Jaunarena
Ex ministro de Defensa de la Nación

El Centro de Estudios para la Defensa Nacional (CEDEF) invita a los lectores a hacer llegar sus comentarios y opiniones, dirigiéndose al mail: cedef@ub.edu.ar