

# **Algunas ideas para poner en el debate de la reunión FLACSO-RESDAL, "Hacia la Conferencia de Ministros de Defensa"**

**María Inés Ruz**

## **I INTRODUCCIÓN**

La invitación de FLACSO – RESDAL llega en un momento oportuno. Durante este año se ha incrementado la gestión cotidiana en torno a la agenda de cooperación Internacional que desarrolla el ministerio de Defensa de Chile.<sup>1</sup> Este es un buen dato para el impulso de los compromisos asumidos en las reuniones de Ministros de Defensa, en las cumbres presidenciales y en los foros multilaterales. Pero será mejor noticia si la reflexión académica acompaña esta experiencia y la convierte en conocimiento útil para interpretar la realidad y orientar la toma de decisiones políticas.

La Conferencia de Ministros de Defensa de Managua posibilitó identificar y sistematizar los consensos alcanzados en torno a las definiciones adoptadas en las cumbres anteriores. Ese ejercicio fue de gran utilidad, si se tienen presentes los cambios políticos que vive la región y el consiguiente interés en revisar los supuestos que sustentan los acuerdos de las cumbres anteriores<sup>2</sup>.

Varios de estos conceptos parecen haber superado la prueba del tiempo y en torno a ellos es posible seguir construyendo una agencia compartida. Sin embargo, resulta necesario evaluar el grado real de avance, una perspectiva que requiere datos empíricos más allá de las percepciones inmediatas. Por ejemplo, en el caso del control civil de la defensa, se podrían hacer varias preguntas: ¿Cómo se plasma este propósito en la estructura de los ministerios de defensa y en el proceso de toma de decisiones? ¿Existe un común denominador en los procesos de modernización emprendidos por algunos ministerios a nivel del Cono Sur? Por otra parte, ¿Cuánto se avanzó en la formación académica de los civiles y particularmente de jóvenes profesionales? ¿Cuántas carreras universitarias ofrecen alternativas de formación en defensa? Un aporte importante para estos fines es, sin dudas, el Atlas Comparativo de la Defensa, que este año elaboró Resdal y que nos permite iniciar el análisis de algunas de estas variables.

---

<sup>1</sup> Sólo durante el año 2007 el Ministro de Defensa de Chile se ha reunido cuatro veces con su par de Bolivia, país con el que por primera vez se está ejecutando un plan de cooperación bilateral en defensa. Con Argentina, ha habido un número similar de encuentros de ministros, adicionales a las reuniones de los mecanismos ya consolidados, como la Comisión Permanente de Seguridad (COMPERSEG) y la reunión de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa ("2+2"). Otras tantas reuniones tuvieron lugar con Ecuador, Perú, Uruguay, además de la comunicación telefónica rápida y fluida cada vez que la ocasión lo amerita.

<sup>2</sup> En las reuniones preparatorias de la Conferencia de Ministros de Defensa de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Bogotá 2006), Venezuela asumió un discurso refundacional e hizo un fuerte cuestionamiento a las premisas y principios acordados tanto en las conferencias hemisféricas de ministros de defensa como en la Conferencia de Seguridad de México (2003).

Si bien es recomendable problematizar el grado de avance alcanzado en la implementación de estos principios, también es importante dar relevancia a nuevas iniciativas y mecanismos surgidos bajo el concepto de la seguridad cooperativa. Intentaré someramente mostrar algunos de estos procesos, para luego detenerme, brevemente, en la experiencia desarrollada por Chile y Argentina a través de la construcción de una fuerza combinada de paz.

## **II. VISIBILIZAR LA EXPERIENCIA**

### **1. Funcionamiento de redes entre ministerios de defensa**

Es de amplio conocimiento que bajo el marco definido como “medidas de fomento de la confianza mutua y de la seguridad” (Reunión de Estados Mayores Conjuntos de las Fuerzas Armadas de Argentina y Chile, 2005), se han desarrollado diversas iniciativas que constituyen ya un patrimonio regional de cooperación. A ellas hay que agregar los mecanismos establecidos entre los ministerios de defensa a través de la firma de acuerdos bilaterales y las instancias de relación binacional, en las que participan los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa. Algunos de estos mecanismos ya pasaron la barrera de los 10 años de funcionamiento: la Comisión Permanente de Seguridad argentino-chilena (COMPERSEG) y las reuniones periódicas conjuntas de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa (“2+2”).

Más allá de estos mecanismos formales, se hicieron habituales los contactos personales entre diversos estamentos ministeriales, prácticas que en ocasiones han operado como mecanismo de resolución y respuesta rápida ante situaciones conflictivas, impidiendo que escalen y configuren situaciones de crisis.

A nivel subregional, también es importante citar las prácticas de coordinación en temas de seguridad regional entre Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. Esta dinámica se ha venido produciendo en los dos últimos años para consensuar posiciones frente a foros multilaterales (Reunión de Ministros de Defensa de Managua y Conferencia de Ministros de la entonces Comunidad Sudamericana de Naciones, hoy UNASUR).

Las mencionadas experiencias adquieren adicional si tomamos en cuenta que, además de implicar el seguimiento de acuerdos de las propias conferencias de ministros<sup>3</sup>, han dado origen a mecanismos de concertación política de mayor envergadura, como las reuniones de Viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de los países latinoamericanos que tienen fuerzas militares en Haití.

---

<sup>3</sup> En algunas localidades, las Fuerzas Armadas representan la única presencia del Estado y juegan un rol fundamental, incluso en la provisión de alimentos.

## **2. El Mecanismo de concertación política latinoamericana para Haití (“2 x 9”)**

La primera de estas reuniones fue un “dos por cuatro” en vez de “dos por nueve”. Tuvo lugar en Mayo del 2005, en Buenos Aires, con participación de Brasil, Chile y Uruguay, además de los anfitriones. Sucesivas reuniones realizadas en Santiago, Buenos Aires, Lima y Ciudad de Guatemala, han dado forma paulatina al mecanismo, al que hoy se suman Bolivia, Ecuador, Perú y Paraguay, además de Guatemala. A la fecha, se han efectuado seis reuniones de viceministros de Relaciones Exteriores y de Defensa y otras dos, más específicas, para coordinar la cooperación con Haití.

Hay varias conclusiones que se pueden sacar de la dinámica de reuniones realizadas. Su principal objetivo ha sido desarrollar un punto de vista común sobre la evolución política y la seguridad en Haití, teniendo como telón de fondo la decisión soberana de cada país para acudir con tropas a una misión que compromete el escenario de seguridad regional.

La perspectiva de incidir en la formulación del mandato y en el curso de los acontecimientos al interior de Haití, es otra de las motivaciones presentes en las convocatorias realizadas. Especial dramatismo tuvo el encuentro realizado en Enero del 2006, cuando el peligro de que fracasaran las elecciones programadas para el 7 de febrero llevó a una reunión de urgencia para advertir que si no había elecciones las fuerzas latinoamericanas se retirarían de Haití.

Un análisis más pormenorizado sugiere que esta fuerza militar se puede proyectar como una importante palanca diplomática y de consenso para enfrentar temas de seguridad regional. Es la primera vez que países latinoamericanos se coordinan para actuar bajo el mandato de la ONU en beneficio de un proceso de paz en su propia región y lo hacen sin la presencia de una gran potencia, mostrando capacidad política y militar para actuar en una situación de conflicto.

Más allá del debate que se viene realizando sobre las nuevas amenazas a la seguridad y del carácter de las crisis que enfrenta la región, la experiencia haitiana permite sacar lecciones concretas que aportan a ese debate: capacidad de reacción rápida frente a un requerimiento que compromete la responsabilidad internacional de los países; construcción de consensos internos para respaldar una política de Estado; movilización de los instrumentos militares y coordinación con áreas de gobierno que exceden el ámbito de la defensa; esfuerzo comunicacional para obtener comprensión de la población a propósito del esfuerzo que se está realizando.

### **3. Zonas extremas y situación de catástrofe**

La participación de las Fuerzas Armadas en la prevención, atención y mitigación de desastres naturales es un tema ya incorporado en la agenda regional de la defensa y están en curso numerosas iniciativas de cooperación bilateral y multilateral. En algunos países, estas labores son lideradas por los ministerios de defensa y, en otros, por estructuras intersectoriales en las que participan ministerios e instituciones militares.

Un ámbito menos estudiado es el apoyo otorgado por las instituciones militares a las zonas aisladas y fronterizas. En Chile, el Ejército ha asumido esta función como defensa y extensión de la soberanía a todo el territorio nacional. En el período de la dictadura se inició la construcción de la carretera austral, hito en la conectividad del extremo austral chileno. En la actualidad, el Servicio Militar del Trabajo construye caminos interiores y senderos turísticos, tanto en el norte como en el sur del país. Por su parte, la Armada presta servicios de abastecimiento marítimo a la Isla de Pascua y Juan Fernández, además de funciones de apoyo a la conectividad de las islas australes. En la misma perspectiva, la Fuerza Aérea apoya el traslado de enfermos y cubre situaciones de emergencia, no poco frecuentes en localidades aisladas.

Todas estas misiones constituyen un aporte imprescindible para la subsistencia en localidades apartadas, a la vez que una contribución sustantiva al desarrollo socio-económico en esas áreas. Baja densidad poblacional, unida a dificultades de acceso, obstaculizan la alternativa de inversión privada en las zonas extremas. El precario desarrollo que aún tienen las políticas de Estado <sup>4</sup> sitúa a las Fuerzas Armadas como la única institución pública que cuenta con los recursos humanos, tecnológicos y materiales para hacer frente a la demanda de atención de sus habitantes.

El concepto de fronteras interiores, que respalda la utilización de los recursos de la defensa en labores de desarrollo, se fundamenta en la extensión de la soberanía a todo el territorio y en la vigencia de hipótesis de conflicto vecinal, no abandonadas en los planes estratégicos de los institutos militares. Sin embargo, paradójicamente, con frecuencia esta visión limita las posibilidades de potenciar el esfuerzo y recursos de que se disponen. De manera creciente, la solución de las demandas de las localidades aisladas requiere transitar desde las hipótesis de conflicto hacia las hipótesis de cooperación. Las Fuerzas Armadas, pueden romper el aislamiento e integrar dichas zonas al desarrollo y, además, contribuir a la seguridad regional y subregional. Más aún cuando el aprovisionamiento de recursos energéticos ya es citado como parte de los intereses vitales de las naciones más desarrolladas del planeta.

---

<sup>4</sup> La Declaración de Cartagena 1998 instó a estimular este tipo de reuniones entre autoridades militares y de defensa, tanto de carácter bilaterales, como subregionales y regionales.

Paralelamente, la defensa de los recursos estratégicos (fundamentalmente energéticos y también hídricos) frente amenazas externas o provenientes del interior del territorio, es asumida como parte de la misión de las Fuerzas Armadas en varios países. Este elemento, unido a la posibilidad del empleo de la fuerza militar para combatir bandas criminales de alto poder de fuego, son realidades que requieren ser analizadas bajo el prisma de la diversidad regional.

### **III LA FUERZA DE PAZ COMBINADA CRUZ DEL SUR: DE LA CONFIANZA MUTUA A LA COOPERACIÓN**

1. La iniciativa de crear una fuerza combinada entre Chile y Argentina se expuso por primera vez en la IX Reunión de Estados Mayores de ambos países (junio 2005). Se argumentó que ello contribuiría a la interoperabilidad y a la racionalización de los medios y materiales de la defensa, además de acrecentar la estatura regional de ambas naciones. Fundamentalmente se tuvo presente el aporte que una iniciativa de este tipo significaría para el fortalecimiento de las medidas de confianza mutua y para perspectiva de integración bilateral y subregional.

2. Tras la Declaración Conjunta de los Ministros de Defensa de Chile y de Argentina, emitida en agosto del 2005, se creó un Grupo de Trabajo en el que participaron representantes de las tres ramas de las Fuerzas Armadas de ambos países y un representante político de cada uno de los ministros. Al cabo de tres meses, se establecieron los criterios rectores para construir la Fuerza de Paz Combinada, lo que dio paso a la firma de un Memorándum de Entendimiento (MOU, por la siglas en inglés) suscrito en diciembre del año 2005 por los entonces ministros de Defensa, Jaime Ravinet de Chile y José Pampero de Argentina.

3. En los meses siguientes, se trabajó en determinar la organización y empleo de la fuerza; la estructura del Estado Mayor Combinado, los aspectos disciplinarios, logísticos, las reglas de empeñamiento y las condiciones de alistamiento y despliegue de la fuerza. Todos estos aspectos quedaron definidos en un nuevo MOU (diciembre 2006).

4. Durante el año 2007 se conformó el Estado Mayor Conjunto Combinado que se estableció en Buenos Aires y se conformó el Grupo Político Binacional de la FPC. Esta instancia que está integrada por las Cancillerías y Ministerios de Defensa de ambos países, estudiará posibles escenarios de despliegue, revisará los aspectos legales y preparará la presentación ante la ONU.

5. Más allá de la cronología de la Fuerza de Paz Combinada es conveniente destacar aristas poco visibles –pero de positivo impacto en la relación bilateral- y su proyección en la seguridad regional.

a) Los limitados precedentes históricos existentes para la formulación de los criterios y del diseño de esta fuerza, coadyuvaron a que se realizara un proceso de creación colectiva. Allí se puso sobre la mesa, principalmente, la experiencia que cada uno de los participantes había logrado en su carrera profesional, sin distinción de banderas. Esta experiencia permitió también un ejercicio de conjunto entre efectivos de las tres instituciones militares de cada país. También es importante tener presente que los ministros acompañaron este proceso a través de asesores civiles, mujeres en ambos casos, lo que además agrega otro elemento políticamente significativo.

b) La difusión de la iniciativa bilateral motivó el interés de otros países del Cono Sur. De mantenerse esta perspectiva, la Fuerza de Paz Combinada Cruz del Sur, podría dar nacimiento a una fuerza que integre a otros países de la región, una vez que haya concluido el proceso de estructuración.

#### **IV A MODO DE CONCLUSIÓN: POTENCIAR LOS MECANISMOS Y CONSOLIDAR LOS CONSENSOS**

1. Las dinámicas de articulación y de cooperación en materias de seguridad y defensa y el crecimiento de los mecanismos de fomento de la confianza y la seguridad son resultados reconocibles de las conferencias de ministros de Defensa.

2. La conducción civil ha contribuido al proceso. Pero su avance es menor si se analiza la estructura de los ministerios y, particularmente, los procesos de toma de decisiones. En la actualidad existen conferencias de Comandantes en Jefe de los Ejércitos del MERCOSUR Ampliado, sin embargo no existe una reunión de ministros de defensa que proporcione conducción a la dinámica de integración que impulsan los militares.

3. La necesidad de consolidar los consensos alcanzados en las reuniones hemisféricas de ministros de defensa tiene mayor validez hoy, cuando el continente latinoamericano vive momentos de incertidumbre y cuestionamiento de los resultados de la democracia. Parece importante potenciar las instancias de diálogo y de coordinación subregional en temas específicos, como el mecanismo de concertación latinoamericana para Haití.