

CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS MEDIDAS DE CONFIANZA Y COOPERACIÓN EN GRANDES EVENTOS

Pablo Celi

Las Conferencias de Ministros de Defensa se han desarrollado inscritas en la perspectiva de cimentación de instrumentos multilaterales de alcance hemisférico, impulsados a partir de las Cumbres de las Américas, en pos de generar mecanismos de prevención de conflictos y medidas de confianza entre los países de la región.

Por su propio origen, se encuentran estrechamente vinculadas a los grandes foros políticos regionales, como una de sus proyecciones más importantes, dada la relación directa de los temas de seguridad y defensa con la cooperación en política exterior.

La búsqueda de una articulación de las políticas de defensa de índole nacional dentro de un sistema de seguridad interestatal de carácter multilateral, se ha venido dando en el marco de un proceso político, manifiesto en los diversos foros hemisféricos y subregionales, en los que se expresan las grandes tendencias de integración regional.

De hecho, los grandes foros hemisféricos, especialmente las Cumbres Presidenciales, han ido destacando los problemas comunes y la cooperación en materia de seguridad como una de sus proyecciones más consensuales en las declaraciones políticas, si bien, su concreción en ausencia de una institucionalidad de seguridad hemisférica plena, se ha circunscrito a acciones y mecanismos específicos: misiones de paz, mecanismos bilaterales de confianza (homologación de medición del gasto en defensa), cooperación ante desastres; manteniéndose los mecanismos tradicionales de cooperación militar bilateral.

Sin embargo, en el último período, la seguridad hemisférica, más que un régimen unitario e integrado, se presenta como un conjunto complejo y multicéntrico de subregiones, en el cual coexisten antiguas y nuevas instituciones y regímenes de seguridad y una pluralidad de enfoques y concepciones. A la hora de precisar la orientación multidimensional de los enfoques de seguridad, en lo referido a las amenazas, tradicionales y nuevas, y su incidencia en las percepciones de seguridad y políticas de defensa, es notoria la diversidad de enfoques, intereses y respuestas estatales.

Las limitaciones de las definiciones adoptadas en la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México (2002) para su institucionalización y concreción en políticas de defensa, y la permanencia de diferentes concepciones, percepciones de seguridad y políticas de defensa nacionales, han ahondado el debilitamiento de la perspectiva hemisférica en asuntos de seguridad y defensa.

En este contexto, se torna imperativo el reconocimiento e identificación de la variedad de intereses y enfoques heterogéneos acerca de la dimensión institucional y la determinación de los ámbitos regionales en los que se desagregan las dinámicas de seguridad, en un contexto de asimetrías y rearticulación de los factores económicos, políticos y militares que la determinan.

En las dos últimas Conferencia de Ministros, de Quito y Managua, posteriores a la Conferencia de Seguridad Hemisférica de México, se puso de manifiesto que la seguridad hemisférica, en cuanto a la problemática, percepciones de riesgo y visiones de seguridad, más que un sistema unitario integrado, se despliega en un abanico de subregiones.

La concurrencia de enfoques subregionales, que responden a la intensidad y prioridad que cobran los escenarios de esta índole, confirma la necesidad de avanzar hacia una arquitectura flexible, en la que se integren una pluralidad de regímenes y escenarios regionales, subregionales y bilaterales de seguridad y defensa. La cooperación, en estas condiciones, demanda de amplios y diversificados acuerdos para el establecimiento de políticas y acciones concertadas sobre una base multilateral.

El escenario hemisférico evidencia una débil integración e identidad regional, sobre un campo de significativas asimetrías y heterogeneidad estructural en sus sociedades, economías y sistemas políticos, que dificultan el establecimiento un orden de intereses comunes en materia de seguridad regional, para la actuación de los países de la región como actor unificado.

La desarticulación de las agendas de seguridad con las agendas económicas y políticas, determina que no necesariamente se presente una correspondencia entre los esquemas de integración económica y los de seguridad, entre las denominadas *zonas de paz* y las *áreas de comercio* que se anuncian en el continente. Las diferentes perspectivas y posiciones en el entorno regional se evidencian en la no aceptación generalizada de un amplio acuerdo de comercio hemisférico y en la inexistencia de un esquema de seguridad colectiva común.

La configuración de las agendas de seguridad compartidas es débil y poco trascendente, al igual que la formulación de políticas comunes de seguridad y defensa y la vigencia de estructuras institucionales sistémicas de resolución colectiva de conflictos vecinales o crisis regionales.

Se mantiene el desfase entre las definiciones de seguridad hemisférica y las prioridades e imperativos políticos – militares de los Estados del área, que determinan la diversidad de intereses y contextos vecinales y subregionales de seguridad. Este desfase se manifiesta en la reproducción de una pluralidad de agendas, objetivos y expectativas, más allá de las proclamas políticas de cooperación multilateral.

En los ámbitos de la seguridad y la defensa confluyen: los procesos políticos propios de foros multilaterales; los acuerdos de cooperación y regímenes

subregionales o bilaterales; y, los programas e instituciones de cooperación militar, como un subsistema relativamente formalizado de relaciones entre Fuerzas Armadas de la región.

Articular la agenda de seguridad y defensa a la agenda política como un tema transversal de carácter sectorial permanente, la potenciaría como dinamizador político e institucional en los procesos de integración en ciernes, en un contexto hemisférico en el cual sin integración económica y con disensos políticos, la cooperación en seguridad deviene un espacio fundamental y viable para la política multilateral.

Este rol de la seguridad como factor de aproximaciones multilaterales en los foros macro políticos es viabilizado por la inexistencia de conflictos interestatales significativos y por la presencia de factores de riesgo supranacionales que convocan políticas comunes y mecanismos de acción compartidos.

La generación de medidas de confianza, está ligada a la construcción de regímenes de cooperación bilateral o multilateral en contextos específicos y funcionan en situaciones concretas, que, en escenario continental actual, nos remiten a los siguientes supuestos:

1. La reestructuración de las relaciones continentales, con la emergencia de un nuevo regionalismo, se manifiesta en procesos económicos y políticos, a partir de los cuales se desarrolla una integración en red, con la concurrencia de múltiples procesos subregionales, más allá de un modelo continental. Esta integración se caracteriza por la asimetría y la interdependencia competitiva.
2. En correspondencia con lo anterior se produce un redimensionamiento estratégico de la región con un desplazamiento del eje de seguridad de lo hemisférico a lo subregional. En este redimensionamiento se aproximan las agendas económica y de seguridad, como componentes de nuevos esquemas de integración política. Lo cual hace imposible la "autonomía" de los temas de seguridad y defensa, conflictuando la implantación de agendas de seguridad exógenas. En este contexto, se redimensiona el factor seguridad en los esquemas de integración regional: no se trata de una integración desde la seguridad, sino de la determinación de la dinámica de la integración para la seguridad. De lo cual se desprenden las actuales funciones de la seguridad en la construcción de los equilibrios asimétricos a niveles regional y subregional.
3. La articulación de los sistemas de seguridad regional y fomento de la confianza en los nuevos esquemas de integración en desarrollo a nivel regional, constituye un aspecto de fundamental importancia para la institucionalización de las medidas de confianza mutua. Las declaraciones y acuerdos a nivel hemisférico o subregional sobre medidas de confianza mutua y cooperación en seguridad, plantean un amplio espectro institucional de posibles instrumentos para el fomento de la confianza.

4. Las medidas de fomento de la confianza no se restringen a la asociación clásica de la seguridad con la defensa territorial y las políticas militares de anclaje fronterizo, basadas en hipótesis de conflicto; comprometen el abordaje cooperativo de factores de inseguridad de índole transnacional, o el desborde y regionalización de situaciones de inseguridad interna.
5. Las políticas de defensa continúan siendo políticas nacionales. Para su armonización e integración en contextos de cooperación multilateral, demandan de fuertes estímulos políticos. La dimensión multilateral de la cooperación y las MFC, interpelan políticas de defensa nacional con proyección regional, en pos de la coexistencia pacífica entre naciones asimétricas.
6. Las diferentes experiencias dentro de la región muestran que la profundización de las reformas internas del sector de defensa está muy vinculada con la generación de entornos vecinales de confianza y cooperación, sobre una base de transparencia y previsibilidad estratégica. De ahí la importancia de orientar la construcción de instrumentos regionales hacia la configuración de un sistema de seguridad cooperativa plenamente multilateral.
7. Si bien no se reproducen los tradicionales conflictos interestatales, de índole territorial, si aparecen nuevos tipos de conflictos, derivados de asimetrías económicas, irradiación vecinal o subregional de tensiones políticas o crisis internas, o impactos supranacionales de situaciones de diversos tipos de violencia, que determinan los múltiples marcos políticos e institucionales para las MFC, en relación con la naturaleza de los conflictos, riesgos o amenazas que se pretende desarticular.
8. Los macro foros regionales, en cuanto espacios políticos concurrentes, ofrecen el marco adecuado para definir los conflictos y factores de inseguridad. El conflicto interestatal tradicional es sustituido por nuevos tipos de conflictos, algunos transfronterizos. Se impone la necesidad de impulsar una superación de las concepciones de la defensa vinculadas a las hipótesis de conflicto tradicional, para abordar los problemas de la seguridad más allá de la defensa militar. Otros ámbitos, no militares de cooperación y confianza en seguridad podemos encontrarlos en las esferas policial, judicial, de inteligencia, aduaneras, migratorias, de políticas de población y desarrollo de zonas fronterizas.
9. La agregación de la seguridad en la agenda de los foros políticos permite proyectar la perspectiva regional de seguridad en el ámbito global, en aspectos tales como: desarme, no-proliferación y control de armamentos tanto convencionales como de destrucción masiva (nuclear, química, biológica), prohibición de minas antipersonales, control de armas pequeñas y livianas; derechos humanos; protección del medio ambiente; lucha contra el terrorismo, el crimen organizado transnacional y el tráfico de drogas.

10. El reposicionamiento de la cooperación multilateral, pasa por definiciones políticas, que establezcan los marcos para una nueva generación de MFC, discriminando las medidas militares de las que no tienen ese carácter y los diversos niveles de cooperación política y militar. En la región es aún limitada cooperación militar multilateral como elemento de la confianza entre los estados. La ampliación de los mecanismos de confianza en el ámbito militar es una cuestión de voluntad y decisión política. La cooperación hemisférica en materia de seguridad deberá considerar esquemas de integración también en este campo, dentro de un sistema concurrente que permita aprovechar el potencial de los instrumentos militares.

Medidas políticas:

- Abordaje de los problemas de seguridad y defensa a nivel subregional, como elemento concurrente a la ampliación y profundización de las relaciones hemisféricas.
- Mayor concertación política para la caracterización de las amenazas, factores de riesgo e iniciativas cooperación multilateral en seguridad y defensa.
- Desarrollar mayores niveles de consulta y concertación de acciones en política militar.

Medidas militares: La cooperación militar constituye una esfera de ejercicio positivo de la confianza interestatal, en relación con:

- Delimitación multilateral del uso de la fuerza
- Desarrollo de los sistemas de defensa hacia la interoperatividad
- Los ejercicios militares conjuntos como la cooperación de algunos estados sudamericanos en la misión de paz en Haití (MINUSTHA) constituyen nuevos paradigmas para la cooperación y la confianza entre fuerzas armadas de la región.
- Colaboración en investigación, tecnología e industria de defensa.
- Cooperación en información, doctrina, capacitación, educación y tecnologías.
- A la transparencia y la confianza coadyuva la información accesible sobre los presupuestos de defensa, la observación externa, las maniobras militares conjuntas, y la información sobre sistemas de armamento.
- Elaboración de un *Código de conducta* acerca de los aspectos político militares de la seguridad y la defensa.

11. El marco multilateral aparece propicio para la cooperación institucionalizada, que permita superar los límites de las actuales estructuras de seguridad y los regímenes de colaboración y asistencia exclusivamente militar, dentro de la perspectiva multidimensional, tendiente a superar la desarticulación de las agendas de seguridad con las agendas política y económica. El desarrollo de los marcos institucionales puede verse ampliado con medidas políticas destinadas a:

- Fortalecer los mecanismos de seguridad y defensa con las reuniones regulares de Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa y niveles

políticos y militares, incluso de los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas, tendientes a configurar un sistema de MFCS y a operativizar los entendimientos y convenios.

- Desarrollar mecanismos institucionales permanentes, en los distintos aspectos de seguridad y defensa en la región
- Estimular la interrelación de las cancillerías y los ministerios de defensa para el desarrollo e implementación de políticas y mecanismos de confianza.
- Fortalecer la participación y la capacidad civil en los Ministerios de Defensa.
- Fomentar el desarrollo de las responsabilidades y atribuciones del poder legislativo en relación con la defensa nacional.

Los grandes escenarios políticos multilaterales, constituyen un espacio privilegiado para el desarrollo de políticas y mecanismos de confianza mutua en el ámbito de la seguridad regional, orientadas a reducir el riesgo de conflictos armados y tensiones, e incentivar la cooperación y transparencia en los ámbitos de defensa, incluyendo el control civil democrático de las fuerzas armadas y la formulación y gestión de la defensa como política pública.