

EL PROCESO DE LAS CONFERENCIAS DE MINISTROS DE DEFENSA

Marcela Donadio

*Preparado para la I Reunión Temática
“La IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas.
Construyendo una Agenda Temática”
Secretaría Pro Tempore IX CMDA/RESDAL
10 y 11 de mayo de 2010, La Paz, Bolivia.*

1. Un contexto para la Agenda¹

La Conferencia de Ministros de Defensa nació en 1995 como un medio para sostener y promover la conducción política y civil de las políticas de defensa, y el creciente proceso de confianza mutua entre los países del Hemisferio. La mayoría de los países trataban, en ese momento, de establecer un papel efectivo y real para los Ministerios de Defensa dentro de la nueva estructura institucional democrática. La Conferencia vino, así, a proveer un foro cuya misma convocatoria reconocía a los Ministerios de Defensa como los interlocutores principales para la guía y la conducción de la defensa, que podía sostener una mayor cooperación y confianza entre los países.

Su creación se produjo en un contexto de búsqueda de concertación política por parte de los países. La concertación política fue el camino buscado para tratar de liberarse de la inmovilidad del sistema interamericano, plagado de profundas desconfianzas acerca del papel de los Estados Unidos en las unidades del sistema (por ejemplo, la OEA). Así, durante las décadas de los '80 y '90 florecen diversas iniciativas multilaterales como el Grupo de Río, las Cumbres Iberoamericanas, y las Cumbres de las Américas (la primera de las cuales, en Miami, da pie a la generación de las CMDA)², e iniciativas bilaterales como las encaradas por Argentina y Brasil, y Chile y Argentina.

Es importante analizar, entonces, a la hora de considerar las alternativas y posibilidades del sistema interamericano, que los mayores avances en cooperación y confianza mutua se han producido al calor de la concertación política y no de los espacios institucionales del sistema. La excepción, al respecto, es constituida por la OEA y su Comisión de Seguridad Hemisférica (1992), lo cual puede ser tenido en cuenta al analizar caminos para sumar los espacios de concertación a procesos o estructuras de institucionalización.

La primera Conferencia sentó las bases principales de esta convocatoria multilateral, a través de los conocidos principios de Williamsburg, entre ellos:

¹ La mayor parte de la exposición de este trabajo ha sido tomada del presentado en Barbados, en marzo de 2008, dado que considero que gran parte de las consideraciones no han cambiado.

² El interesante camino de búsqueda de concertación política aparece incluso reflejado en la II Conferencia de Ministros celebrada en Argentina: “Los procesos de integración se han profundizado en este período de posguerra fría abriendo nuevas oportunidades de cooperación. Las delegaciones coincidieron en que dichos procesos han incrementado los beneficios mutuos. En tal sentido, las variadas formas de cooperación posibilitan la solución conjunta a problemas compartidos. Este espíritu de cooperación, bilateral y multilateral, ha facilitado la superación de antiguas diferencias entre países de la región por medio de acuerdos bilaterales o multilaterales”. II Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. *Conclusiones Grupo I: Nuevas Dimensiones de la Seguridad Internacional*. Bariloche, Argentina, 8 de octubre de 1996.

- La estrecha relación entre democracia y seguridad.
- El papel de las fuerzas armadas como pieza fundamental en la defensa de los intereses de los Estados.
- La subordinación de las fuerzas armadas a las autoridades civiles legalmente constituidas.
- La necesidad de fomentar la confianza mutua y la resolución pacífica de conflictos, principalmente mediante el aumento de la transparencia y de la comunicación, la promoción de un diálogo mayor entre civiles y militares, y la mayor cooperación particularmente en materia de misiones paz auspiciadas por Naciones Unidas.

Nació así como un medio de sostener el desarrollo institucional, y mejores condiciones para la confianza mutua *dentro* de los países (entre civiles y militares), y *entre* los países. Estas dimensiones se reflejaron en la Agenda Temática de Williamsburg, con tres temas principales: “Transparencia y Medidas de Confianza Mutua” y “Cooperación en Defensa”, y “Democracia y Fuerzas Armadas en el Siglo XXI. Educación y Entrenamiento Civil y Militar en Democracia”.

A lo largo de las sucesivas Conferencias, los ejes de esta Agenda se mantuvieron, incorporándose un tercero que, a la luz del calor de las redefiniciones de la posguerra fría, terminaría convirtiéndose prácticamente en un eje principal (tanto para acuerdos como para desavenencias): la arquitectura de seguridad hemisférica. La Conferencia celebrada en Santiago (2002) instaló el concepto de la “arquitectura flexible”, como una salida a un debate que no parecía tener retorno: ¿cómo leer las nuevas formas de concertación en el contexto del sistema interamericano? ¿Cómo generar nuevas relaciones y confianza con viejas estructuras? Pero a partir de un año más tarde, el debate liberó sus cauces a partir de la Conferencia Especial Sobre Seguridad celebrada en México en 2003, la cual adoptó el concepto multidimensional de seguridad.³

Desde entonces, las Conferencias han sido impactadas por un intenso debate, acerca de los significados de la multidimensionalidad, las distinciones entre defensa y seguridad interna, y el papel de los militares en la seguridad interna. Ciertamente, el debate no se refiere al diagnóstico acerca de los problemas de seguridad, sino a las formas de lidiar con ellos. La multidimensionalidad ha sido de complicada aplicación, en cuanto la definición conceptual no fue acompañada de una aguda definición de los instrumentos correspondientes a cada dimensión. Quito (2004) fue la Conferencia que tal vez sufrió mayormente los embates de las diferencias, con profundas diferencias entre las regiones. Managua (2006) evitó tener este tema como centro del debate, al riesgo de producir menor impacto. Banff (2008) optó por un camino si se quiere más práctico para evitar confrontaciones, de abordaje de temáticas más “técnicas” pero también, menos comprometidas.

³ “Nuestra nueva concepción de la seguridad en el Hemisferio es de alcance multidimensional, incluye las amenazas tradicionales y las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos a la seguridad de los Estados del Hemisferio, incorpora las prioridades de cada Estado, contribuye a la consolidación de la paz, al desarrollo integral y a la justicia social, y se basa en valores democráticos, el respeto, la promoción y defensa de los derechos humanos, la solidaridad, la cooperación y el respeto a la soberanía nacional.” Organización de Estados Americanos. Conferencia Especial sobre Seguridad. *Declaración sobre Seguridad en las Américas*. OEA/Ser.K/XXXVIII CES/dec.1/03, México DF, 28 de Octubre de 2003, punto 2.

La tendencia iniciada en los últimos pasos de esta Conferencia, de continuarse, deberá tener en cuenta el riesgo de que su legado sea la posterior pérdida de actores, por falta de interés, o al menos su total subestimación como foro político. La declinación de las Conferencias como foro político real se debe mayormente a un debate estancado, que ha opacado los ejes principales que animan la convocatoria: la institucionalización y la conducción política y civil de la defensa, y la construcción de confianza mutua. La reanimación de estos principios puede proveer un impulso fundamental, no solamente al foro, sino principalmente a un contexto hemisférico en el cual la construcción de instituciones de defensa y la confianza entre países manifiestan signos de estancamiento, cuando no de retroceso. Asimismo, y en el caso particular de Bolivia, tiene por delante la oportunidad de plantear temas que lleven al hemisferio a plantearse cómo transitar una mayor democratización de las concepciones de democracia (perdón por la redundancia), y que lógicamente impactan en la formación y estructuración de los sistemas de defensa. Tiene tal vez, también, mayores desafíos que otros países anfitriones anteriores respecto de lo que se espera de sus propuestas.

2. Los temas de la agenda

Un punto central del debate ha sido entonces las distinciones entre seguridad y defensa y –ligado a ello- las misiones de las fuerzas armadas. En varios países, las consideraciones al respecto se relacionan con una historia dolorosa, y con la memoria de acontecimientos que no se desean repetir. La conducción política y civil de las fuerzas armadas continúa siendo un tema central en la región, y las definiciones que afectan las misiones de las fuerzas armadas influyen innegablemente en esta perspectiva. Por ello, la definición de la agenda temática de la próxima Conferencia puede necesitar plantear las consideraciones sobre las misiones en forma indisoluble con los temas de la institucionalización y el fortalecimiento de la conducción. El retorno a los principios de Williamsburg puede significar, en otras palabras, que la agenda contemple puntos específicos para que se intercambie en temas tales como:

- a) La promoción de avances en la institucionalización de las estructuras de defensa, incluyendo:
 - La educación y entrenamiento de personal civil para los Ministerios (y su posterior inclusión en las estructuras).
 - Los proyectos de modernización o reforma de los instrumentos militares.
 - La educación militar en la perspectiva de los derechos humanos.
 - La aceptación de la plurinacionalidad o multiculturalidad (según el caso).
 - Género y fuerzas armadas.
 - La carrera militar de cara a las misiones no tradicionales.
 - La relación con los representantes en el Legislativo, con la sociedad civil, y con otros Ministerios del Estado (por ejemplo, Relaciones Exteriores).
 - El fortalecimiento de los Ministerios en sus aspectos específicos: personal, presupuesto, y estructuras organizativas.

- b) El avance de la confianza mutua en aspectos “no conflictivos” pero necesarios para la mayoría de los países:
 - Transparencia de las políticas y los presupuestos (especialmente, la provisión de información).

- Cooperación en misiones de paz y desastres naturales.

Ambos aspectos trabajan interrelacionadamente. La construcción de confianza apoya y fortalece el liderazgo civil; un real liderazgo civil alienta y sostiene el desarrollo de misiones y políticas que provoquen la ubicación de las fuerzas armadas en el lugar que les está destinado como instrumentos de la política del Estado.

En particular, el trabajo cooperativo, y el avance en medidas de confianza mutua, ayuda a trabajar las percepciones de amenaza y a disminuir los elementos de poder militar que se esconden en ocasiones bajo el reclamo de nuevas misiones: mayores presupuestos, participación en mesas de negociación política, autonomía, etc. En este sentido, cabe resaltar que los debates regionales de los últimos años han tratado de focalizar que las misiones definidas, sean cuales sean, estén bajo la órbita de la conducción política y civil. Dada la historia de autonomía militar en la región, el problema radica no tanto en definir los apoyos militares a la conducción en distintas misiones, sino en establecer claramente que las fuerzas armadas son un instrumento de la política de defensa. Este concepto, aunque simple, ha encontrado dificultades para ser comprendido en sus significaciones, tanto por parte de civiles como de militares.

Uno de los puntos centrales que une la cooperación y confianza con el desarrollo de misiones en un ambiente democrático, es la participación en misiones de paz. A lo largo de todo el proceso de las Conferencias puede observarse tanto la instancia a la participación, como el reconocimiento de su relevancia para el crecimiento de las relaciones de cooperación entre los Estados.

La cooperación en esta clase de misiones provee elementos no solamente para ayudar al ambiente de la defensa en un tema mayormente aceptado, sino también para los problemas de la institucionalización. Podría alcanzar puntos relevantes de intercambio y debate, pues permite desarrollar aspectos que se relacionan íntimamente con la participación en misiones de paz:

- La relación con los Ministerios de Relaciones Exteriores y con el Parlamento.
- La interrelación civil-militar a partir de la incorporación de civiles a las actividades de las misiones de paz.
- La mayor inclusión de las fuerzas armadas en las tendencias sociales, en particular temas de género, multiculturalidad y minorías en las fuerzas armadas.
- La vinculación de los temas de defensa en la discusión social, particularmente a través de los medios de comunicación.
- Los aspectos presupuestarios y tecnológicos, de cara a los procesos de reforma militar.

Las Conferencias han ampliamente apoyado la cooperación en misiones de paz como uno de sus principios. La incorporación de las relaciones con distintos actores, y la dimensión civil-militar a la cuestión representaría un avance, no sólo para las Conferencias, sino para las misiones en sí mismas, dotándolas de mayor sustento de legitimidad.⁴ Una iniciativa deseable y posible, en este sentido, se relaciona con la

⁴ La presentación de la delegación de Brasil, relator dentro de la Línea Temática B del Subtema III, "Misiones de Paz y Operaciones Conjuntas: Experiencias y Perspectivas en el Hemisferio", expresó al respecto que "(...) el énfasis en el entrenamiento de civiles y militares y la profundización de la cooperación regional son los aspectos que merecen atención más grande y providencias por parte de los

inclusión de civiles en los cursos de entrenamiento dictados por los centros de entrenamiento militar, alternativa inexistente o desconocida en la actualidad. Los Ministerios pueden emplear programas de voluntarios, que reciban formación y entrenamiento a cargo de los centros disponibles o del Ministerio de Defensa en cooperación con Relaciones Exteriores, y posteriormente participen contratados por el Estado en las diversas misiones, según las necesidades y habilidades.

La mayor atención y apoyo (incluso presupuestario) de los conductores civiles a los centros de entrenamiento, el diseño y puesta en marcha de programas civiles-militares de formación y entrenamiento en misiones de paz y ayuda humanitaria, el racionamiento de los Ministerios y por ende de las fuerzas armadas con las universidades (instaurando programas de participación de graduados recientes y aún estudiantes) son políticas aún a debatir en la región. Más aún, la región puede plantearse en un futuro cercano la creación de un Centro que sirviera tanto al desarrollo institucional como a la confianza mutua, el intercambio de información y la prevención de conflictos.

3. El proceso de Conferencias en el marco de las reformas

Las reformas del sector de la defensa han estado centradas en la construcción institucional, fundamentalmente en la creación o fortalecimiento de los ministerios de defensa. La cooperación militar ha avanzado también significativamente. En las relaciones internacionales de defensa, existen mecanismos de concertación tales como las conferencias de ministros de defensa, mecanismos bilaterales o multilaterales (como la CFAC, o el reciente Consejo Suramericano), y esfuerzos por transparentar las intenciones. Si hace quince años era impensable acceder a datos tales como los presupuestos o los números de efectivos militares, hoy las propias instituciones son las que los difunden (y paradójicamente, en algunos países las instituciones militares son más abiertas a ello que sus conductores políticos). En lo atinente a la conducción de la defensa, la región ha avanzado significativamente, con cuadros civiles mayormente preparados e, incluso, un interés creciente por parte de generaciones jóvenes en la temática. La participación activa y creciente de países latinoamericanos en operaciones de paz refuerza la tendencia de una región democrática, lista para brindar su experiencia de transición a otras regiones y para contribuir su parte al sistema internacional. Los miembros de las fuerzas armadas están lejos en sus perspectivas de buscar involucrarse nuevamente en los asuntos de gobierno.

Decididamente, la situación no es la misma a la de dos décadas atrás. Hoy, los desafíos en los que ya nos encontramos inmersos refieren a las dimensiones que más han aparecido en la última década en nuestra región: las relaciones entre civiles y militares y el posicionamiento en la seguridad internacional, pero debemos incluir el tema que poco nos planteamos: el impacto de las políticas exterior y de defensa sobre un aparato militar.

países del Hemisferio”, y que “La naturaleza de las operaciones de paz modernas implica perfeccionar el entrenamiento, particularmente en las relaciones entre civiles y militares, donde el vacío de información inicial y de relaciones con entidades civiles impide, cuando ellos no comprometen, la continuidad de la misión”. VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. Managua, 3 de octubre de 2006. Disponible en www.resdal.org.ar.

A pesar de los avances en términos de cooperación, y de democratización de reglas, queda por delante encarar el tema aparentemente tabú a estos espacios: la institucionalidad interna militar. Temas propios de ella continúan siendo un espacio por descubrir, como la educación, la justicia, las estructuras y reglamentaciones de la vida cotidiana, la aceptación de los temas de género, la multiculturalidad y, no menos importante, la formación y debates internos acerca de desafíos a las misiones militares. Mirar por dentro las instituciones militares nos queda como deuda de la democratización, y es una responsabilidad política y social.

Mientras tanto, los avances logrados se enfrentan al retorno de los fantasmas del pasado. Como si fuera un destino histórico debatirse en avances y retrocesos continuos, en el campo de las relaciones exteriores y la defensa retornan tendencias militaristas, reclamos de mayores armamentos, diferencias territoriales, e incluso, diferencias políticas que se expresan en términos de conflicto con una naturalidad a veces pavorosa. Los juegos de los actores externos, presentes en el hemisferio, ciertamente no ayudan al respecto. En la práctica, estamos otra vez ante síntomas del pasado, con una diferencia: esta vez, los avances en materia de democratización y cooperación son significativos, y pueden ser aprovechados como impulso.

La mayor participación de la sociedad civil en lo relativo a las misiones de paz (y particularmente, la perspectiva de género en las mismas que acercaría a los países de la región a las demandas internacionales en ese sentido) es un punto relevante y necesario para la agenda de las Conferencias de Ministros. Las misiones de paz y humanitarias van camino a convertirse en una de las misiones principales de las fuerzas armadas, y una visión civil-militar de las mismas puede sembrar el camino que acerque definitivamente a fuerzas armadas y sociedad, dejando atrás los ecos de la historia.

Marzo 2008 - Mayo de 2010