

LAS CONFERENCIAS DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMERICAS EN PERSPECTIVA

Miguel Navarro Meza

*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.*

Una perspectiva general

Las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas, en lo sustancial, han sido una instancia relevante en el proceso de implementación de un esquema de seguridad cooperativo en el Hemisferio y en el desarrollo de capacidades civiles de conducción de la Defensa. Cabe consignar que este último punto figuró en un lugar destacado en la Conferencia de Williamsburg, en un momento en que el desarrollo de tales capacidades era consustancial al afianzamiento democrático en la región.

Posteriormente, las Conferencias han abarcado una amplia gama de temas y han cumplido un papel relevante en cuanto crisol de inquietudes de seguridad de los países participantes y como instancia de concertación y diálogo en materias de Defensa. De igual modo, y siguiendo la agenda de seguridad internacional, estas reuniones han servido como instancias de formación de consensos y apoyo a la comunidad internacional en temas más globales como la lucha antiterrorista y la represión del tráfico de drogas y de otros delitos de raigambre internacional como la trata de personas y el contrabando de armas pequeñas. Desde este punto de vista, las Conferencias de Ministros han sido catalizadores de los nuevos conceptos y de su efecto en la seguridad de los estados más pequeños del Hemisferio, cuya problemática de seguridad es fundamentalmente distinta, tanto en contenido como en magnitud, que aquellos que afectan a los países más grandes.

En síntesis, en una óptica general, las Conferencias de Ministros de Defensa han constituido una instancia valiosa y diríase única, de diálogo y colaboración al más alto nivel de las organizaciones de la Defensa en el Hemisferio y como tal han sido un complemento de magnitud a las demás instancias y organizaciones existentes.

La evolución de la Agenda

Una cuestión relevante en las Conferencias ha sido la evolución de la agenda, de un modo que no siempre parece acorde con las necesidades de todo el hemisferio pero que sí ha respondido a los intereses de Estados Unidos y en alguna medida a los de la comunidad internacional en una perspectiva más amplia.

Un ejemplo en este sentido ha sido la focalización en la preparación de civiles en el campo de la gestión política de Defensa. El tema fue tópico central de la reunión de Williamsburg, en momentos en que la consolidación del liderazgo civil era fundamental

para consolidar la democracia en amplias regiones del Hemisferio. Sin embargo, posteriormente la cuestión de los civiles ha disminuido en importancia, aunque naturalmente, no ha sido eliminada. Desde luego esto es inevitable; las Conferencias han obedecido a una agenda cambiante conforme las necesidades de Defensa y Seguridad del hemisferio, lo que ha significado la incorporación de nuevos tópicos a los debates: los acontecimientos del 9/11 significaron un cambio relevante en los desafíos de seguridad para el hemisferio, aunque posiblemente no de igual magnitud para todos los actores. De igual modo, el fortalecimiento de las llamadas “nuevas amenazas” y sus efectos sobre la seguridad y aún la soberanía, de algunos países pequeños de América Central y del Caribe, han perfilado la necesidad de lograr consensos sobre la naturaleza de la Defensa como función pública y su relación con la Seguridad.

Con todo, la realidad ha demostrado que los antiguos tópicos se resisten a morir *old soldiers never die, they just fade away...* lo que posiblemente sugiere que estos temas son más recurrentes de lo que parece y que requieren una permanente atención preferente: los acontecimientos de Honduras del año pasado, aunque lejos de constituir un “golpe militar clásico” demostraron una vez más, la necesidad de una fuerte conducción civil y de un adecuado adoctrinamiento de las fuerzas militares respecto de su adhesión al sistema democrático.

En esta óptica, parece razonable que las Conferencias puedan hacer un seguimiento real y efectivo de los temas y ver su incidencia actual en la Defensa y la Seguridad del Hemisferio. Ello permitiría una vigencia agregada de las Conferencias y facilitaría la consolidación de las instancias específicas nacidas a su amparo.

Las peculiaridades regionales y la fractura ideológica

Otro tema relevante en las Conferencias ha sido la importancia creciente que he asignado a los esquemas subregionales de seguridad; es un hecho que cada vez más, el Hemisferio Occidental es un conjunto, quizás algo abigarrado, de subsistemas de seguridad; América del Norte, América Central, la región de Panamá, Colombia y Venezuela, la vertiente oriental de la Cordillera de Los Andes y por supuesto, el Cono Sur, representan escenarios propios con complejidades y dinámicas singulares. En este sentido las Conferencias han asumido paulatinamente tal realidad y las especificidades de seguridad y defensa propias de cada sistema y subsistema regional.

Una cuestión importante en este campo es la forma como deben compatibilizarse las instancias hemisféricas, como las Conferencias, con los referentes regionales, como UNASUR y en especial el Consejo de Defensa Suramericano. Sabido es que en el campo de las relaciones exteriores, tales ajustas no son sencillos y antes bien, pueden generar roces y fricciones complejas de superar. Este es naturalmente, un desafío pendiente para la IX Conferencia.

El asunto se torna más complejo si se agregan factores ideológicos como los que se aprecian en la región. Es bastante evidente que existe una suerte de fractura ideológica que divide a la región con mayor o menor retórica y efectos en la seguridad. Por un lado se alinean los países con gobiernos liberales como Colombia, Perú y Chile y por otro, los países del ALBA o que siguen posiciones cercanas a ellos. Naturalmente, no hay aquí ningún determinismo: la buena relación lograda por el nuevo

gobierno de Chile con sus pares de Argentina y Brasil refleja que, en algunos casos al menos, es posible aquí una convivencia armónica y sustentada en factores históricos, de continuidad geográfica y de intereses comunes; pero puede no ser la tónica general en la región. Resulta bien evidente que las diferencias ideológicas, sobre todo si son extremas, pueden tensar las relaciones de seguridad regional, especialmente si estas diferencias se unen a cuestiones de reivindicación territorial o histórica. Este es otro desafío para las Conferencias, especialmente para la IX en cuanto el fenómeno ideológico en sus dinámicas propias es relativamente nuevo.

Algunas consideraciones finales

Las conferencias de Ministros de Defensa de las Américas han cumplido un papel importante como instancias de diálogo y entendimiento mutuo en una amplia gama de materias. A diferencia de otras instancias internacionales, de suyo más retóricas, las conferencias exhiben un buen record en cuanto ser gestoras de iniciativas concretas en el campo de la seguridad, la defensa y las relaciones político-militares.

En esta perspectiva, las Conferencias son una iniciativa que necesariamente debe fortalecerse. Afortunadamente, existe suficiente voluntad política en el Hemisferio en este sentido. Naturalmente, la cuestión ideológica puede afectar esta instancia, especialmente al rebajar los límites del consenso, como ya ocurrió con el Consejo de Defensa Suramericano, por lo que las partes deben encontrar caminos para minimizar tales efectos, los que por otra parte, bien pueden ser inevitables.

Otro tema relevante aquí es un mayor seguimiento de las agendas. Por imperativo propio del juego democrático, los Ministros de Defensa, los actores principales, deben cambiar regularmente; en este mismo sentido sabido es que el carácter de *Política de Estado* que se atribuye a la Política Defensa, a veces con considerable liviandad intelectual, no es tal más allá de un cierto límite, bastante bajo por lo demás y que los diversos ministros, al incluir todo su bagaje personal en su gestión, crean suficientes cambios en la política de cada país, salvo contadas excepciones. De ello se sigue la necesidad de fortalecer la instancia institucional de seguimiento de los acuerdos y de implementación de la agenda.

En consecuencia, con lo relacionado y considerando los factores enumerados en los párrafos anteriores, la IX Conferencia de Ministros es una instancia de la mayor relevancia en el plano de la Seguridad Hemisférica; enfrentará desafíos importantes, pero existe la voluntad política y el soporte intelectual para asumirlos exitosamente.

PROPUESTA DE TEMAS PARA IX CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS

Relaciones Político- Militares

Los acontecimientos de Honduras el 2009 y otros hechos ocurridos desde la VIII Conferencia de Ministros, sugieren la necesidad de fortalecer las capacidades civiles de conducción de la Función de Defensa y en términos más generales, de focalizar nuevamente el tema de las relaciones político – militares en el Hemisferio.

En esta perspectiva, se proponen los siguientes temas:

- Revisitando a Huntington; Análisis de la agenda político – militar en el Hemisferio
- Nuevos esfuerzos en el desarrollo de capacidades civiles en el ámbito de conducción de la Defensa
- El Liderazgo Civil en Defensa; una nueva aproximación a la relación político – militar.

Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad

Es necesario avanzar más en la generación de confianza mutua en varias regiones del Hemisferio, a tenor de las Declaraciones de Santiago y San Salvador y del Consenso de Miami. En especial, es necesario desterrar el fantasma de una mítica carrera armamentista que se estaría desarrollando en América del Sur y cuya permanente agitación afecta la confianza y, en una óptica más amplia, las relaciones de seguridad entre varios de los actores regionales.

Los temas propuestos en este acápite son:

- Análisis de la evolución de las Medidas de Confianza Mutua y su real impacto en las relaciones de seguridad en el Hemisferio
- Transparencia en el gasto militar: hacia una implementación real y multilateral de mecanismos de medición estandarizada de gasto en defensa
- Consolidación de los mecanismos de transparencia multilateral en materia de gasto en defensa y adquisición de nuevos sistemas de armas. Informe Estandarizado de las Naciones Unidas sobre Gastos Militares e informe a la OEA de nuevas adquisiciones de defensa.

Cooperación Humanitaria y Operaciones de Paz

El terremoto en Chile en marzo próximo pasado y el de Haití en 2009, entre otros, han perfilado nuevamente la necesidad de fortalecer las capacidades de cooperación de los países en materia de apoyo en caso de catástrofe, lo que involucra de manera especial a las fuerzas militares y agencias de seguridad. En estrecha relación con lo anterior, se tiene el tema de las OPAZ, cuyo epítome nuevamente es Haití, y otros aspectos de cooperación humanitaria, como el desminado.

Para tales efectos, se sugieren los siguientes temas:

- Análisis de la institucionalidad hemisférica para cooperación en caso de catástrofe
- Catastro de las capacidades militares de cooperación en caso de catástrofes y otros eventos desastrosos en el Hemisferio y a nivel subregional
- Creación de nódulos subregionales de cooperación militar en caso de catástrofe; análisis de mecanismos existentes

- Operaciones de Paz; análisis de la institucionalidad vigente, fuerzas y operaciones combinadas, perspectivas Hemisféricas.
- Políticas de desminado humanitario: avances, lecciones aprendidas y colaboración hemisférica.

Defensa y Seguridad

El creciente empleo de las fuerzas militares en la represión del tráfico de drogas y de otros ilícitos mayores, así en labores generales de seguridad pública, hacen necesario analizar una vez más y con mayor profundidad, las diferencias, semejanzas e interrelaciones entre los conceptos de Defensa y Seguridad y sus efectos en las organizaciones respectivas. De igual modo, de antaño se ha reconocido que las fuerzas militares son instrumentos de desarrollo, pero tal condición tiene efectos sobre la profesionalización militar y en las relaciones político-militares.

En esta línea temática se proponen los siguientes temas,

- Defensa y Seguridad, nuevas aproximaciones conceptuales
- El empleo de fuerzas militares en labores de seguridad interna: marco normativo, responsabilidades de mando y gestión, derechos humanos
- Efectos en las fueras militares de su empleo en actividades de seguridad interna
- Fuerzas Armadas y desarrollo institucional
- Requerimientos divergentes de Seguridad y Defensa entre los actores medianos y los países pequeños: efectos en la cooperación regional.

Modernización de las Instituciones y la Institucionalidad de la Defensa

En varios países del Hemisferio se están desarrollando procesos de modernización de la Organización Política de la Defensa y de las fuerzas militares. Los tempos han sido diferentes y también los mecanismos y las lecciones aprendidas. Ello sugiere dar una especial atención a estos procesos y generar instancias de coordinación subregional para maximizar sus efectos. Algo similar es válido en lo que se refiere a la Institucionalidad de la cooperación en Defensa a nivel hemisférico, especialmente en lo que se refiere al rol de la OEA y de la Junta Interamericana de Defensa.

Para estos efectos, se proponen las siguientes líneas,

- Fortalecimiento de los Ministerios o Secretarías de Defensa: incremento de la capacidad de gestión civil (este tema se relaciona directamente con lo propuesto respecto de las relaciones político – militares)
- Experiencias compartidas en torno a la modernización institucional de la Defensa: limitaciones legales, factores políticos
- La modernización de las fuerzas militares: experiencia compartidas lecciones aprendidas
- La cuestión de la Junta Interamericana de Defensa, su relación con la Comisión de Seguridad de la OEA y la cooperación regional.

Santiago, Abril 30, 2010