



Seminario Internacional:
***La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas:
Hacia el desarrollo de su agenda temática.***
Consulta temática con la Sociedad Civil y la Comunidad Académica.
San José, Costa Rica
15 y 16 de noviembre de 2007

Acerca de la importancia de la consolidación institucional en la defensa.

En el último tiempo la retórica de las “nuevas amenazas” se ha vuelto definitivamente hegemónica; ha impuesto nuevos desafíos al debate sobre la seguridad y la defensa, al rol que deben tener las fuerzas armadas en democracia y a los términos en los cuales se debe plantear la cooperación entre Estados. Efectivamente, la virulencia con que se manifiestan tanto el narcotráfico, el crimen organizado y el terrorismo han puesto en el tablero cuestiones que merecen urgente atención por parte de los gobiernos, pero que colateralmente, en definitiva no hacen más que diluir la división entre la seguridad y la defensa.

Así, la Declaración sobre Seguridad en las Américas, del año 2003 aprobó una definición amplia de nuevas amenazas, por las cuales se entiende un conjunto de riesgos y situaciones de inseguridad no derivadas de los conflictos interestatales. Incluye, simultáneamente, al terrorismo, el narcotráfico, el tráfico ilícito de armas y el crimen transnacional, abordando todos estos fenómenos como si constituyeran un mismo problema pero, fundamentalmente, anulando su condición de problemas de la “seguridad interior”.

Por otra parte, este nuevo marco conceptual también trata como problemas de seguridad a fenómenos que, en sí mismos, no constituyen una amenaza tales como la extrema pobreza o las catástrofes ambientales, lo que efectivamente conduce a una *securitización* de las agendas del desarrollo. La OEA, por su parte, ha ampliado la definición de ‘amenaza’: ahora abarca problemas sociales, económicos, ambientales, y de salud; así como también pobreza y desigualdad, definiendo en términos militares la agenda política. Bajo este nuevo paraguas de legitimidad, reconociendo las crisis de los sistemas de seguridad que afectan la gobernabilidad y ante la falta de políticas eficaces, los Estados latinoamericanos tienden a recurrir a las fuerzas armadas para enfrentar asuntos de seguridad interior.

Dicha tendencia se ve profundizada con iniciativas tales como la Estrategia 2016 del Comando Sur. Este documento señala que es precisamente objetivo de esta agencia militar el expandirse y avanzar más allá de las actividades tradicionales de cooperación en defensa utilizando el concepto de “interagencial”, es decir, incorporando a su red de acción a las instituciones públicas ajenas a la defensa, lo que les permite intervenir en áreas que no corresponden a un comando militar. De más está decir que esta combinación históricamente ha conducido a la asociación entre las posibilidades de ayuda económica a la delegación del diseño de las políticas de seguridad, defensa y particularmente las de desarrollo de los países con institucionalidad más frágil en actores externos que no necesariamente tienen en cuenta las necesidades del país en cuestión así como tampoco las condiciones mínimas para implementar dichos planes.



En el contexto de los dos graves déficits en toda América Latina, a saber, la histórica debilidad institucional en general -y de los Ministerios de Defensa en particular- y los varios grados de autonomía militar que persisten en todo el continente, los principios de la separación entre la seguridad interior y la defensa, así como el principio del control civil sobre las fuerzas armadas deberían pues, desde nuestra perspectiva, formar la base de toda discusión.

Es entonces nuestro objetivo señalar la importancia de volver a focalizarse en el propósito con el cual se convocó y dio inicio a las Cumbres de Defensa en 1995: legitimar la decisión de ministros civiles para definir las políticas de defensa y construir una institucionalidad regional cooperativa en ese mismo campo. Nuestra moción es reflexionar, proponer y debatir acerca del fortalecimiento institucional de los Ministerios de Defensa, entendidos como la conducción civil sobre el aparato y las políticas de defensa, tanto en lo que se refiere al diseño de las políticas estatales como en su papel de articulador con los aparatos de defensa de otros países.

2. Un recorrido por las CMDA.

Un análisis de las agendas propuestas en cada uno de los encuentros muestra que con el paso del tiempo, el interés por la institucionalidad de la defensa, la necesidad de adecuar a las fuerzas militares a las democracias del siglo XXI –esto es, abocadas a la defensa externa y la integridad territorial de los Estados- y la formación de expertos paulatinamente ha decrecido, ocupando un lugar central problemas asociadas al rol de las fuerzas armadas ante las “nuevas amenazas”, el desarrollo y las catástrofes medioambientales.

Mientras el interés por la institucionalidad de la defensa y los roles que juegan las fuerzas armadas y los organismos de la defensa aparecen en la primera Conferencia de Ministros de Defensa de Williamsburg en 1995 y de Bariloche en 1996, ya en Cartagena (1998) el terrorismo, el narcotráfico y el medio ambiente se constituyen en un eje de la conferencia, ganando cada vez mayor preponderancia.

En pos de fortalecer la gobernabilidad democrática, conviene recuperar el tema de la formación de civiles en asuntos de defensa, así como la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines. Asimismo, es urgente discutir sobre la implementación de programas de Derechos Humanos y de Derechos Internacional Humanitario en la formación de los militares y de los funcionarios civiles de la Defensa. En la Conferencia de Santiago (2002) se rescatan estos postulados, junto con la importancia del principio de subordinación constitucional de las fuerzas armadas y de seguridad a las autoridades civiles y al Estado de Derecho, conviviendo con una fuerte arremetida de la temática de las “nuevas amenazas”.

En Quito (2004) se discutieron temas sustanciales, pero se fueron abandonando pautas que guíen la implementación de los principios; en este sentido se puede afirmar que, si bien varios puntos de la declaración de dicha Conferencia apuntan a afirmar la subordinación de las FFAA y de seguridad a las



autoridades civiles legítimas, la propuesta no se traduce en acciones claras para fortalecer esa obediencia. De la misma manera, se coincide en que la defensa corresponde al Estado y la sociedad, pero no se acompaña de gestos que demuestren la efectiva aceptación de la participación ciudadana.¹

Tal como muestra también Ana María Tamayo,² en la conferencia de Managua (2006) se observa un completo abandono de los temas relacionados con la institucionalidad de la defensa y, por el contrario, un mayor énfasis en las nuevas agendas de seguridad. Pese a que en esa oportunidad el Secretario General de la OEA, Miguel Insulza, remarcó que “en el diseño de las políticas de cooperación hemisférica [...] tendría que tener como premisa el entendimiento compartido que defensa y seguridad pública son funciones estatales distintas” considerando que cada una de ellas debe ser ejercidas profesionalmente con preparaciones y competencias diversas, la agenda desarrollada tendió a unificar ambos conceptos.

Finalmente, la agenda para la próxima Conferencia de Ministros de Defensa a realizarse en Canadá, propone las siguientes temáticas en el contexto de la generación de confianza mutua:

- Cooperación en grandes eventos
- Desastres naturales
- Operaciones de paz

Todos ellos reiteran, en alguna medida, problemas que han sido centrales en otras Conferencias y que impactan sobre la calidad de vida de los habitantes latinoamericanos.

3. Propuestas para el debate.

Sin embargo, el cuestionamiento que pretendemos realizar no se centra tanto en los “temas” sino en la forma de abordarlos y que nuevamente remite a nuestra preocupación inicial sobre la ausencia de una discusión sobre la institucionalidad de la defensa: ¿Cuál es el rol de las fuerzas armadas en este contexto? ¿Cuál es la institucionalidad que se construye, tanto al interior de cada Estado, como en referencia a las relaciones entre estos mismos Estados para lidiar con estos problemas? ¿Por qué razón se habla de las “nuevas” amenazas como si fueran independientes de la forma en que se construye institucionalidad para enfrentarlas? ¿Por qué las fuerzas armadas aparecen como protagonistas en el Desarrollo Social y las Catástrofes Ambientales y no existe una aproximación que postule la importancia de una dirección civil, capacitada y democrática para conducir los ministerios de Defensa? ¿Quiénes se benefician con la securitización de la agenda política y social?

¹ Diamint, Rut, 2004 “La Conferencia de Ministros de Defensa americanos. Evaluación y perspectivas” en *Boletín RESDAL*, Año III, Número 17, pp.8-9.

² Tamayo, Ana María, 2006 “A propósito de la VII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas”, en *Boletín RESDAL*, Año V, Número 25, pp.3-5.



Porque lo cierto es que, en cada uno de los puntos que se señala en lo que sería la probable agenda de la Conferencia de Ministros que se avecina, no se termina nunca de especificar cuáles serían las instituciones involucradas y sus responsabilidades, punto que había sido precisado en la Declaración de Bridgetown. Las respuestas a los interrogantes aquí expuestos, por lo tanto, contribuirían específicamente en el objetivo mayor de promover la consolidación institucional de la defensa, especialmente en lo que se refiere a los debates regionales y/o hemisféricos.

Asimismo, y reconociendo los embates que sufren las jóvenes democracias latinoamericanas, proponemos también retomar los objetivos de fortalecimiento institucional, pilar del Estado de Derecho, a través de la inclusión de las siguientes medidas en las próximas Conferencias de Ministros de Defensa:

- Reafirmar la importancia de la formación e incidencia de expertos civiles en la formulación e implementación de las políticas de defensa, promoviendo asimismo el interés por la temática en las organizaciones de la sociedad civil.
- Afianzar las políticas de transparencia y responsabilidad en el ámbito de la defensa, considerando que desde la claridad de roles y responsabilidades hasta la preparación y ejecución de informes presupuestarios.³ Dichas prácticas incluyen asimismo el “acceso a la información”,⁴ a través de la cual la ciudadanía debe exigir su derecho al conocimiento de información que, pese a no ser considerada “sensible”, permanece en las sombras debido a la “lógica del secreto” que ha guiado históricamente el sector de la defensa en general y que ha dado forma a la conducta de las fuerzas armadas en particular. Un caso extremo, pero no poco frecuente, de estos hábitos, redundan en el desconocimiento, por parte de los propios Ministerios de información que las fuerzas armadas reservan para sí.
- Incentivar y promover reformas democráticas hacia adentro de las fuerzas armadas utilizando la protección de los derechos humanos de sus miembros como un vehículo para extender el Estado de Derecho al interior de las instituciones militares. lograrlo. Promover los estándares señalados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos referente a los derechos de los integrantes de las fuerzas armadas. Esto significa la reforma / modificación de códigos, leyes y reglamentaciones, etc. que habilitan, bajo el pretexto de la especificidad de lo militar y sus expresiones de autoridad y disciplina, arbitrariedades sobre los propios miembros de las fuerzas armadas. Este objetivo, más allá de promover el reconocimiento de los derechos propios de los ciudadanos de profesión militar, implica a su vez involucrar a los integrantes de las fuerzas en el reconocimiento de los derechos ciudadanos.⁵

³ Un extenso y valioso análisis sobre buenas prácticas en defensa se encuentra en *El presupuesto de defensa en América Latina. La importancia de la transparencia y herramientas para el monitoreo independiente*, RESDAL, 2004. Disponible en [Hhttp://www.resdal.org/libro-guia-presu.html](http://www.resdal.org/libro-guia-presu.html).

⁴ CELS, 2006 “Cap. 3. Acceso a la información y control interinstitucional de las fuerzas armadas”, en *Derechos humanos y control civil sobre las Fuerzas Armadas*, Colección Experiencias, N°2, Buenos Aires, CELS.

⁵ CELS, 2006 “Cap. 4. Reformas a la normativa que rige el funcionamiento de las Fuerzas Armadas”, en *Derechos humanos y control civil sobre las Fuerzas Armadas*, Colección Experiencias, N°2, Buenos Aires, CELS.



- Promover el proceso de integración sudamericano, basado en políticas y valores compartidos, a través de sistema de redes políticas, compuesta por múltiples actores tanto públicos como privados, y de canales formales e informales. El debate sobre la democratización de la conducción de la defensa permitirá dotar a la comunidad sudamericana de una fuerte cohesión.⁶

⁶ Diamint, Rut, 2007, "2x9", Policy Paper N° 18, Programa de Cooperación en Seguridad Regional, Fundación Friedrich Ebert (en prensa).