

Reforma a la Junta Interamericana de Defensa

John A. Cope

Tomado del boletín del Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales, Número 258/S, agosto de 2010.

LAS DELEGACIONES DEL hemisferio occidental ante la Junta Interamericana de Defensa (JID) deberían representar y estar subordinadas a sus ministros de defensa o sus equivalentes, en lugar de a las fuerzas armadas, tal como es el caso en la mayoría de los países de las Américas en la actualidad. Esta reforma innovadora alinearía a la Junta con las prácticas constitucionales democráticas, fortalecería el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) a la democracia y ayudaría a implementar la “Declaración sobre Seguridad en las Américas” firmada en la Ciudad de México en el año 2003, por la que se adoptó una visión multidimensional de la seguridad. Esta reforma podría lograrse sin necesidad de modificar los estatutos de marzo de 2006 e incorporaría la Junta al Secretariado General de la OEA como parte asociada del Secretariado de Seguridad Multidimensional.

Este pequeño pero decisivo paso hacia el desarrollo de un ambiente de trabajo genuinamente colaborativo entre las fuerzas armadas y las autoridades civiles podría mejorar la eficacia de la OEA, contribuyendo en los aspectos multilaterales de seguridad y defensa, en un momento en que la seguridad pública se encuentra en peligro en muchos países con el incremento de los delitos y la violencia transnacional.

Comenzando con la reforma mencionada, este documento está dirigido a mejorar la utilidad de la JID para la OEA y sus estados miembros mediante una modernización de sus funciones y una ampliación del talento disponible en materia de asuntos estratégicos. La revitalización en esta fase de seguimiento facilitaría la adaptación de las capacidades de defensa en relación con problemas

regionales tales como la respuesta a desastres, el apoyo de las fuerzas armadas a la policía y otras instituciones civiles y el fortalecimiento de la confianza bilateral a nivel subregional. Este proceso de reforma a la JID requeriría un apoyo por parte de todos los estados miembros de la OEA.

La cuestión

¿Tiene un futuro la Junta Interamericana de Defensa (JID) en una era de seguridad multidimensional? Agobiada por una estructura militar establecida a mediados del siglo XX y una tradición de liderazgo estadounidense, un profundo descontento anti-militar persistente en el ámbito de la Organización de Estados Americanos (OEA) y recursos financieros y humanos severamente decrecientes, la Junta, con su Secretariado y consejo de delegados de 27 miembros,¹ no ha sido funcionalmente útil para la OEA ni sus miembros y se encuentra lista para ser desactivada. Percibida como fuera de contacto con la realidad, inflexible y difícil de controlar, la JID dejaría de existir si se le negara financiamiento o si éste fuera drásticamente reducido.²

A fin de preservar este importante canal de comunicación multilateral, el establecimiento de pautas militares, el fortalecimiento de la confianza bilateral y la colaboración, la Junta deberá tornarse más productiva en los asuntos de defensa y seguridad, más sumisa respecto a los diplomáticos y claramente receptiva al liderazgo de la OEA. La existencia de un punto de consenso internacional entre funcionarios civiles y oficiales militares es importante tanto para atenuar las tensiones regionales como también para fortalecer la cooperación y la interoperabilidad en materia de seguridad en el hemisferio, procesos en los cuales, para poder contribuir, la JID debe alcanzar su pleno potencial. Una Junta para el siglo XXI debería estar basada en los principios

El Coronel (Retirado) John A. Cope, Ejército de EUA, es un Investigador Principal del Instituto de Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad Nacional de Defensa, donde

ha sido responsable del área de Asuntos Regionales del Hemisferio Occidental desde 1992.



Palacio Rosado, actualmente utilizado por la Junta Interamericana de Defensa en Washington, D.C.

y prioridades establecidas hace 7 años en la “Declaración de Seguridad de las Américas” y proporcionar no sólo conocimientos técnicos actualizados acerca de problemas presentes de estrategia y defensa sino también capacidades de planificación ante situaciones complejas, y estar preparada para encontrar maneras de apoyar a las instituciones civiles y a los funcionarios de seguridad que enfrentan difíciles problemas de seguridad nacional y transnacional que ninguna institución o nación puede soportar por sí misma.

Antecedentes

La Junta Interamericana de Defensa es la asociación internacional de fuerzas armadas más antigua del mundo. A instancias de los Estados Unidos en 1942, las repúblicas americanas crearon la JID con el fin de prepararse para la defensa del hemisferio contra la agresión

externa proveniente de los países del Eje, mediante el desarrollo de estudios conjuntos y recomendaciones sobre medidas adecuadas. Después de la Segunda Guerra Mundial, a fin de mantener la seguridad continental y regularizar la cooperación en el hemisferio, los países de las Américas adoptaron el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (el Pacto de Río) en 1947 y crearon la Organización de Estados Americanos un año después. Pero la JID no fue reconocida explícitamente en ninguno de los dos tratados. Durante gran parte de sus 68 años, el liderazgo militar de la región (incluyendo oficiales estadounidenses) mantuvo a la Junta apartada de la subordinación a los órganos “políticos” de la OEA. Las delegaciones permanecieron asimismo independientes de sus propios diplomáticos ante la organización. Con poco respeto hacia las instituciones militares en general, los funcionarios

de la OEA han limitado a su vez el margen de acción de la JID en asuntos regionales por temor a que las fuerzas armadas se apropiaran de ésta, minimizaron su utilidad, e intentaron colocar a la Junta bajo fuerte control civil. Durante este proceso los estados miembros de la OEA, liderados históricamente por México, intentaron además asegurarse de que la influencia militar de Estados Unidos sobre la JID fuera restringida.

El advenimiento de la democracia constitucional en un mundo post-Guerra Fría renovó la atención hacia el control civil sobre las fuerzas armadas. La reacción de la comunidad de la OEA en la década de los 90 fue crear un Comité de Seguridad Hemisférica en el ámbito del Consejo Permanente de la OEA y cuestionar los fines y la agenda de la JID en una era de paz democrática y fortalecimiento de la confianza bilateral. Durante 2004-2005, se creó un Secretariado de Seguridad Multidimensional. No obstante, se requiere mayor debate para clarificar la relación jurídica e institucional entre la OEA y la JID. En una resolución del año 2006, “Estatutos de la Junta Interamericana de Defensa”, la Junta se convirtió en una “entidad” de la Organización conforme a su acta constitutiva. El documento hizo hincapié en el principio de control civil sobre las fuerzas armadas y dejó en claro que en ningún caso la JID tendría un rol operativo. Por primera vez, los estatutos establecieron que la Junta debía elegir su propio presidente, vicepresidente y otros funcionarios de mayor jerarquía, en lugar de aceptar a los oficiales propuestos por Estados Unidos.³ Ese año, el brasileño Jorge Armando Ribeiro fue elegido como el primer presidente de la Junta Interamericana de Defensa, que había sido presidida por oficiales de los Estados Unidos durante 64 años. La resolución de 2006 confirmó cuatro tareas que la JID había acumulado a través del tiempo:

- Brindar asesoramiento técnico y educativo y servicios de consultoría en asuntos relacionados con temas militares y de defensa.
- Ofrecer a oficiales militares y funcionarios civiles cursos académicos avanzados acerca de temáticas militares y de defensa, el sistema Interamericano y otras disciplinas relacionadas en el Colegio Interamericano de Defensa (CID).
- Promover la cooperación entre las fuerzas armadas y funcionarios civiles de los estados miembros.

- Brindar servicios de asesoramiento técnico referidos a la remoción de minas terrestres; la administración, custodia y destrucción de armas; el desarrollo de una doctrina de defensa nacional y documentos estableciendo políticas; transparencia, medidas de fortalecimiento de la confianza bilateral y de la seguridad en el hemisferio y otras regiones; asistencia humanitaria en casos de desastres; y operaciones de búsqueda y rescate.

Evaluación

En ningún momento en la historia reciente de la región ha habido tantos desafíos complejos y oportunidades asociadas con la defensa y seguridad, o con la soberanía y estabilidad. La Organización de Estados Americanos, agobiada por sus propios defectos —exacerbados por fisuras ideológicas y geoestratégicas entre los estados miembros— enfrenta la inmensa tarea de convertirse en un foro multilateral más efectivo e influyente. Sin embargo, en este proceso de cambio, la OEA no puede darse el lujo de perder su voz profesional en asuntos de defensa y militares, lo que podría ocurrir en poco tiempo si no se repara la relación actual.

Más allá de sus funcionarios superiores, la mayor parte del personal de la OEA posee poco conocimiento acerca de las actividades de la JID (o del CID). La separación física de 2 millas entre la Junta y el cuerpo diplomático de la OEA reafirma una tendencia latinoamericana a no interactuar con organizaciones militares. Las recientes autoridades brasileñas dirigieron a la Junta hacia un intento por mejorar la comunicación con la OEA, proponiendo un acuerdo de enlace con el Secretariado General y el Comité de Seguridad Hemisférica y mediante el intento de interactuar informalmente con la comunidad diplomática perteneciente a la OEA. Desafortunadamente, estos esfuerzos fueron recibidos con poco interés.

La renuencia de los diplomáticos a recurrir a los conocimientos de la Junta, aún cuando se analizan asuntos regionales de defensa y seguridad, y la resistencia por parte de la JID a subordinarse en la práctica al Comité de Seguridad Hemisférica en el ámbito del Consejo Permanente de la OEA o al Secretariado de Seguridad Multidimensional, constituyen una importante barrera. A fin de convertir a la Junta

en una entidad más útil para la OEA, Estados Unidos y otros estados miembros interesados deben ocuparse de dos problemas estrechamente relacionados. El primero es un obstáculo institucional —la naturaleza exclusivamente militar de la JID refuerza estereotipos, lo que dificulta las relaciones positivas. Los diplomáticos y el personal civil formados en culturas anti-militares tienden a menospreciar a oficiales uniformados. La mayoría de los militares además tienen presente las relaciones poco armoniosas y responden agrupándose con otros oficiales y manteniéndose alejados del personal civil de la OEA. Es improbable que las percepciones y tensiones cambien en poco tiempo, y su persistencia obstruye oportunidades para la cooperación y utilidad. Se hace necesario un nuevo enfoque que presente una mayor sintonía con la democratización en la región.

El segundo problema se refiere al rol de la Junta en el ámbito actual de seguridad multifacética. Este asunto presenta dos dimensiones. Al reformar a la JID, los estados miembros deben encontrar maneras de ampliar el pensamiento tradicional militar y de defensa de la Junta así como también su perspectiva y su capacidad, a fin de tornarla más valiosa para la OEA y para los mismos estados miembros en el complejo ambiente de seguridad pública actual. Es vital asimismo que la Junta mantenga funciones de asesoramiento en lugar de las operacionales. De igual importancia, se debe instar a los funcionarios de la OEA a aceptar la realidad de que las relaciones civiles-militares en la mayoría de los países han tenido grandes avances en poco tiempo. Es importante que diplomáticos y funcionarios civiles estén dispuestos a trabajar con una nueva generación de hombres y mujeres militares como también con civiles experimentados en materia de defensa nacional.

Corregir un anacronismo institucional⁴

La estructura de la JID evoca un viejo período en la historia de Latinoamérica y del Caribe en el que las instituciones militares eran mayoritariamente autónomas y regularmente cumplían un rol significativo en la política. El legado de tensión civil-militar aún influye sobre el razonamiento y las acciones tanto en la OEA como en la JID. La

mayoría de las delegaciones ante la Junta, incluyendo la de Estados Unidos, representan autoridades militares (en el caso de Estados Unidos es el Estado Mayor Conjunto) y raramente consultan a las misiones diplomáticas de sus propios países ante la organización. En términos generales, la comunidad militar de la región aún considera a este cuerpo único como su voz colectiva, si bien no coordinada, dentro del Sistema Interamericano. Mientras que los ejércitos, las fuerzas navales y las fuerzas aéreas de la región han tenido por mucho tiempo sus propias conferencias, ninguna ha intentado cumplir con el rol integrador más amplio que posee la JID.⁵

Sin embargo, con el resurgimiento de gobiernos democráticos, el fin de la Guerra Fría, el crecimiento de la independencia estratégica entre los estados americanos y la existencia de problemas multifacéticos de seguridad en común, ¿deberían las delegaciones nacionales ante la JID continuar representando únicamente a las fuerzas armadas? La mayoría (pero no todos) de los estados miembros actualmente poseen ministerios de defensa dirigidos por civiles que supervisan o controlan a las fuerzas armadas. En la práctica, las fuerzas armadas se han adaptado a los cambios en sus países y en el extranjero, pero la transformación de las relaciones con las formas de gobierno y las sociedades no ha sido pareja. Con una gran variedad de cambios profesionales e interacciones civiles-militares, algunas positivas y algunas negativas, ha habido poco interés en las actividades de una junta de defensa. La mayoría de los gobiernos la consideran lejana e intrascendente. Con pocas excepciones, aún los funcionarios civiles de defensa han evitado posibles confrontaciones con líderes militares y han mantenido el estatus quo en la JID.

Esta tendencia comenzó a cambiar a partir del año 2008. Los ministros de defensa comenzaron a cumplir un rol más determinante en el establecimiento de políticas de seguridad nacional y se reunieron con sus contrapartes en foros internacionales tales como la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas (CMDA)⁶ y el recientemente creado Consejo de Defensa de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). En la VIII CMDA del año 2008, por primera vez los ministros en dos oportunidades establecieron contactos con la OEA y la JID a fin

de mejorar mecanismos regionales de defensa que proporcionararan apoyo a las autoridades civiles que responden a desastres causados por la naturaleza o el hombre, y evaluar otras modalidades de cooperación, tales como cumplir la función de secretariado y memoria institucional para el proceso de la CMDA. Este interés en la Junta, si bien tibio, abre un camino hacia la reforma.

Una mejora (o curación) de las relaciones entre la JID y la OEA podría comenzar con la transferencia de responsabilidades oficiales a las delegaciones nacionales ante la Junta, que son parte de las prerrogativas de las fuerzas armadas (generalmente los ejércitos), a los ministerios de defensa, introduciendo una identidad civil. El cambio reconoce que los asuntos de defensa y seguridad son parte de la agenda del sector civil y ya no son exclusivamente del dominio de las fuerzas armadas. El poder civil, informado por asesoramiento militar, debería decidir la manera en que se desarrollan y se emplean las capacidades nacionales. Los tiempos han cambiado: ahora hay cuadros de civiles profesionales, bien informados en el ámbito de defensa, que están surgiendo en la mayoría de los estados miembros. Los estatutos de la Junta admiten como jefe de delegación a un oficial militar de alto grado o a un funcionario civil. La integración de los miembros de la delegación en su totalidad puede ser militar, civil o mixta, según los deseos del gobierno. Varios países ya poseen un jefe de delegación civil. Los estatutos establecen que el presidente y vicepresidente de la Junta deben cumplir los mismos requisitos que los fijados para un jefe de delegación y disponen que el Secretariado de la JID y el Colegio Interamericano de Defensa pueden ser dirigidos e integrados por oficiales militares y funcionarios civiles.

Una transformación de la cultura corporativa militar de la JID hacia una organización que representa la perspectiva más amplia de los ministros de defensa (o su equivalente en países sin instituciones militares) reforzaría al sector civil en su control sobre las fuerzas armadas, mejor que la actual relación que existe entre la OEA y la JID. Adicionalmente, el vínculo tradicionalmente débil entre los jefes militares de delegaciones y los representantes permanentes ante la OEA se vería fortalecido por un enlace entre el ministerio de defensa y el ministerio de relaciones exteriores en el que ambos equipos se expresaran con una sola

voz en asuntos de política de estado. Esta transformación, además debería facilitar el desarrollo de una relación de trabajo constructiva dentro de la OEA, lo que produciría una disposición entre los estados miembros a incrementar el financiamiento y el apoyo de recursos humanos para una Junta más participativa. Una asociación más estrecha entre la JID y el Secretariado de Seguridad Multidimensional, concluyendo con la antigua autonomía de la JID, es esencial para enfrentar los problemas que ni las fuerzas de seguridad ni las fuerzas militares pueden resolver por sí mismas.

Mientras que cada estado miembro puede cambiar el liderazgo de su delegación de manera independiente, una manera de solidificar la transformación institucional tendiente a cambiar cómo la Junta es percibida podría corresponder a la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas en noviembre de 2010. En la reunión, los ministros de defensa y las autoridades de las delegaciones podrían tomar las siguientes medidas:

- Los 27 estados miembros de la JID podrían aclarar oficialmente que los jefes de delegación ahora representan al ministro de defensa del país (o la dependencia equivalente) en lugar de a las fuerzas armadas. (Esta acción es una medida de fortalecimiento de la confianza bilateral y la seguridad tendiente a mejorar la coordinación entre los ministros de defensa. Fortalece las relaciones hemisféricas y contribuye a la estabilidad, la paz, la cooperación y la seguridad internacionales.)⁷

- Los estados miembros podrían expresar su intención de que la JID comience a trabajar en estrecha colaboración con el Secretariado de Seguridad Multidimensional, reconociéndolo como el vínculo institucional entre la Junta Interamericana de Defensa y el Secretariado General de la OEA. Esta relación crea un puente para la cooperación con los ministros del hemisferio responsables de la seguridad pública.

- Los ministros podrían anunciar su intención de nominar para presidente de la Junta en el año 2011 a un funcionario civil de un estado miembro que cuente con experiencia previa en algún nivel jerárquico en un ministerio de defensa.

- Los ministros podrían aceptar el ofrecimiento del Secretario General de la OEA de conservar la memoria institucional de la conferencia y

que la JID, como parte del Secretariado de Seguridad Multidimensional, cumpla la función de Secretariado.

- Los ministros podrían nuevamente manifestar su apoyo a la continua formación de expertos profesionales civiles y militares en las instituciones nacionales responsables de la defensa y seguridad y el fortalecimiento del Colegio Interamericano de Defensa.⁸

La JID, debemos reconocer, tiene que funcionar en un contexto de diversidad regional y aún de controversia acerca de cómo abordar la defensa y la seguridad.

Extender la reforma

De las 12 funciones específicas enumeradas en los estatutos, la Junta Interamericana de Defensa realiza actualmente únicamente 3: un curso avanzado de defensa de 10 meses de duración en el Colegio Interamericano de Defensa; apoyo para tareas de remoción de minas terrestres en el hemisferio; y, tal como se le solicitara en la VIII CDMA, brinda asesoramiento técnico para mejorar la capacidad de respuesta de defensa en apoyo de las agencias de socorro y organizaciones de asistencia humanitaria civiles en el caso de desastres naturales. Varias de las otras funciones se cumplen cuando son requeridas, tales como asesoramiento en búsqueda y rescate y servicios de asesoramiento en el desarrollo de doctrinas de defensa nacional y elaboración de documentos referidos a políticas de estado. Un factor que contribuye a la productividad limitada de la Junta es la falta de recursos humanos en el Subsecretariado de Servicios de Asesoramiento militar, y la carencia de diversidad regional y pericia profesional acerca de numerosos temas actuales de defensa y seguridad. El colegio sólo posee una capacidad de asistencia limitada. En consecuencia, la Junta tiende a esperar a que

la OEA le asigne tareas, tales como el proyecto referido a desastres naturales, en lugar de tomar la iniciativa de manera proactiva. No es sorprendente que los órganos políticos de la OEA perciban a la JID como enclaustrada y poco productiva.

La Junta se ve aquejada por otro problema regional más profundo: ni el consejo de delegados ni las instituciones que representan, han abordado de manera integral, comprensiva y multilateral los numerosos desafíos a la seguridad expresados en la “Declaración sobre la Seguridad en las Américas”, que los estados miembros firmaron en el año 2003. La OEA siguió esa decisión mediante la creación del Secretariado de Seguridad Multidimensional para lidiar con asuntos de seguridad pública y asistir a los estados miembros de la OEA en sus esfuerzos colectivos para enfrentar el incremento en la criminalidad a nivel nacional y transnacional. El secretariado civil ya ha organizado dos reuniones de una nueva conferencia de los Ministros responsables de la Seguridad Pública en las Américas (MISPA). La Junta militar no ha tomado medidas.

La JID, debemos reconocer, tiene que funcionar en un contexto de diversidad regional y aún de controversia acerca de cómo abordar la defensa y la seguridad. Los países poseen diferentes modelos de cooperación (o carecen de los mismos) en relación con los enfoques, las pautas legales y los instrumentos utilizados para enfrentar los desafíos públicos. Existen dos grandes escuelas de pensamiento. La mayoría de las naciones sudamericanas más grandes reconocen las amenazas transnacionales pero tienden a establecer una clara diferenciación entre los roles de las fuerzas de seguridad o policía y las fuerzas armadas. Estos estados prefieren considerar la seguridad pública y la defensa como asuntos distintos. Los países centroamericanos y del Caribe más pequeños tienden a considerar las amenazas transnacionales como las más importantes y les preocupa menos una respuesta interministerial, pero con frecuencia ignoran la necesidad de cooperación similar con sus vecinos. Estados Unidos tiende a omitir la doctrina en favor de la acción pragmática, frecuentemente minimizando la integración de los componentes de asistencia civil y militar.

En casi todos los casos, los gobiernos tienden a observar la colaboración entre las fuerzas armadas

y otras fuerzas de seguridad y policiales como un último recurso. En la práctica, muchos países están descubriendo que una división absoluta entre la defensa y la seguridad no es factible, particularmente en áreas urbanas violentas. Esta admisión pragmática aún no se ha traducido en una doctrina, una demora explicada, en parte, por las sospechas civiles del alineamiento militar con la democracia, preocupaciones acerca de los derechos humanos y distintos puntos de vista sobre los roles adecuados de fuerza, mitigación y prevención.

A fin de ayudar a la OEA a ser más efectiva, la Junta Interamericana de Defensa bajo el liderazgo civil debería demostrar que la cultura de defensa/militar puede adaptarse al ámbito de seguridad de la actualidad y a los principios y prioridades establecidos en la “Declaración de Seguridad de las Américas”. Una estrategia proactiva en dos etapas debería ser implementada después de una reestructuración de la Junta. En la etapa a corto plazo, la JID debería ampliar y fortalecer su capacidad de asesoramiento técnico en materia de defensa/militar, el ámbito principal en el que puede contribuir a la OEA. En la segunda etapa, a largo plazo, la Junta debería desarrollar maneras

El primer paso en este camino es que la Junta acepte su subordinación al control civil y a recibir confirmación por parte de la OEA de lo que puede hacer profesionalmente para mejorar su utilidad.

relevantes e innovadoras, coherentes con los estatutos, de apoyar a las instituciones civiles y a los funcionarios de seguridad pública en tiempos de necesidad y luego estandarizar estos procedimientos.

La pista (o Carril) de pericia profesional

Los estatutos de 2006 establecen el propósito de la Junta Interamericana de Defensa como proveedora de asesoramiento técnico y educativo

y de servicios de consultoría en temas relacionados con asuntos militares y de defensa.

¿Qué debería significar esto hoy? La variedad de problemas y asuntos estratégicos es más amplia en el año 2010 que en el año 1942 e incorpora temas resaltados en la Declaración de la OEA de 2003 así como también otros problemas de seguridad contemporáneos. Un listado parcial de los intereses actuales de defensa incluye la no proliferación, seguridad en el ciber-espacio, comunicaciones estratégicas, derecho marítimo, energía, cambios climáticos y el medioambiente, contrabando, respuesta a desastres, mantenimiento de la paz, derechos humanos, mujeres en las fuerzas armadas, contacto con comunidades autóctonas y la capacitación/educación profesional. El personal de la Junta del futuro debería constituir una fuente o depósito de información, pero se encuentra actualmente mal preparado para ofrecer asesoramiento en relación con la mayoría de los asuntos. La pista de pericia profesional requerirá un personal rotante compuesto por oficiales militares y funcionarios civiles, del área de defensa de los estados miembros, que posean conocimientos acerca de una variedad de asuntos estratégicos y puedan asistir al Comité de la OEA de Seguridad Hemisférica y al Secretariado de Seguridad Multidimensional. El cuerpo docente del CID podría además ser, en parte, seleccionado tomando en consideración que pudiera constituirse en una fuente adicional de conocimiento profesional.

Una parte igualmente importante de la pista de pericia profesional es la necesidad de encontrar maneras innovadoras de restaurar la confianza de la OEA y de los estados miembros en la JID. Esto implica mejorar la calidad de la cooperación de ésta con los órganos políticos del Sistema Interamericano. El primer paso en este camino es que la Junta acepte su subordinación al control civil y a recibir confirmación por parte de la OEA de lo que puede hacer profesionalmente para mejorar su utilidad. Hay al menos en la actualidad seis tareas que la OEA debería solicitar a la JID explorar. Las seis categorías, con ejemplos de áreas que requieren atención en cada una de las mismas, incluyen:

- Pautas regionales de preparación militar— respuesta a desastres y seguridad en el ciber-espacio,

- Mejores prácticas técnicas —atención prestada a cambios climáticos y al medioambiente, comunicaciones estratégicas, capacitación en cuanto a los derechos humanos,

- Interoperabilidad —mantenimiento de la paz, respuesta a desastres, educación,

- Transparencia —presupuestos de defensa, aplicación de justicia militar,

- Consideraciones legales —derecho marítimo, demarcación de fronteras, energía,

- Conocimientos profesionales exclusivos —remoción de minas, búsqueda y rescate.

Si se le solicitara crear estándares regionales de preparación militar en casos de desastre, por ejemplo, la Junta podría recomendar un sistema en el que los gobiernos “asignaran” por un período específico las capacidades militares con las que contribuirían a responder ante un desastre de gran magnitud, tales como un hospital de campaña y unidades de purificación de agua. Podría proponer además el desarrollo de procedimientos a utilizarse en gran parte de la región que preparasen a las fuerzas armadas para trabajar de manera conjunta y efectiva en áreas técnicas tales como comunicaciones integradas u operaciones aeroportuarias coordinadas durante desastres naturales.

Aún en tales asuntos esencialmente técnicos, esto no es suficiente para que la Junta sea proactiva. Las delegaciones diplomáticas y de defensa de los países deben colaborar y brindar apoyo a los niveles políticos del Consejo Permanente de la OEA. En conclusión, la pista de pericia profesional para mejorar la utilidad de una JID del futuro liderada por civiles sugiere que se deben ampliar los conocimientos en materia de defensa en el Secretariado de la Junta y el CID con el objeto de preparar a la Junta Interamericana de Defensa para abordar temas de defensa de interés actual y ser asimismo un depósito de información estratégica y técnica para la OEA. Esto requerirá la adopción de una perspectiva profesional diseñada para el fortalecimiento de la confianza bilateral en la OEA, mejorar la cooperación entre los estados miembros y apoyar la utilización de la influencia de la organización en las Américas.

La pista de defensa y seguridad pública.

La segunda pista de seguimiento reconoce que la defensa y seguridad pública deben ser diferenciadas y que cada uno de los estados

miembros tiene sus propios modos de abordarlas, sus pautas legales, competencias e instrumentos. Mientras intenta no confundir la cultura y la misión de cada una, el Secretario General de la OEA José Miguel Insulza es consciente de que estas instituciones deben a veces trabajar conjuntamente. En un discurso en el año 2007, expresó lo siguiente:

*Existen hoy algunas amenazas a la seguridad, tales como el narcotráfico y el crimen organizado, entre otras, en las que las funciones de seguridad pueden ser complementadas por las fuerzas armadas. La OEA se encuentra efectivamente obligada a coordinar la fuerza colectiva para cooperar en enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad continental, especialmente en los países más vulnerables.*⁹

A la fecha, ni el Secretariado General de la OEA ni la Junta Interamericana de Defensa han desarrollado maneras de cumplir esta importante obligación.

Explorar cómo “coordinar la fuerza colectiva para cooperar en enfrentar las nuevas amenazas” a la seguridad regional es un área en que la Junta puede demostrar su predisposición para asistir a la OEA sin constituir una amenaza para su predominio. El consejo de delegados podría crear un grupo de planificación estratégica civil-militar en el ámbito del Secretariado de la Junta y encargarle que examine los distintos modelos de apoyo militar a las instituciones civiles y que proponga opciones para la cooperación en situaciones en las que tiene sentido que las fuerzas armadas brinden apoyo a las autoridades civiles y a las fuerzas de seguridad a fin de preservar la seguridad interna. Pasos que el grupo podría considerar incluyen un diálogo exploratorio con una gran variedad de expertos regionales y la evaluación de experiencias recientes en México, Centroamérica, varios estados caribeños, Colombia y Brasil. Además, hay prácticas a ser identificadas durante discusiones con los secretariados de la Conferencia de Ejércitos Americanos, la Conferencia Naval Interamericana y el Sistema de Coordinación entre las Fuerzas Aéreas Americanas. Con el fin de dejar en claro que el propósito del grupo de planificación no es una jugada de poder militar sino un esfuerzo por fortalecer las instituciones y capacidades civiles, la Junta debería trabajar en estas tareas

con el Departamento de Seguridad Pública en el Secretariado de Seguridad Multidimensional.

A fin de mejorar su credibilidad, la nueva JID liderada por civiles trabajando estrechamente con el Comité de Seguridad Hemisférica y otras entidades de la OEA, debería mostrar interés en discusiones acerca de la seguridad pública en la organización. La reciente iniciativa brasileña de un enlace debería ser resucitada. Por su lado, la Junta no puede siempre esperar que le soliciten participar en actividades relevantes. Debería promover la cooperación. Temas adicionales para una consideración posterior en un estudio exploratorio por parte del grupo de planificación estratégica, en colaboración con el Comité de Seguridad Hemisférica, podría incluir la contribución de la OEA a la cooperación de todas las agencias de los distintos gobiernos en materia de seguridad, y el rol estratégico que juega la OEA en el ámbito de seguridad global (por ejemplo, cooperación con la Unión Africana en temas de lucha contra el narcotráfico).

Reforma para revitalizar

El periodista James Fallows recientemente nos recordó que el “paradigma de adaptarse o vivir” del economista Mancur Olson se ha difundido desde la Academia Militar de EUA en West Point al mundo corporativo... con la idea de que las instituciones rígidas inevitablemente fracasan.”¹⁰ La Junta Interamericana de Defensa es, desafortunadamente, una institución rígida con un pensamiento estático. Los estados miembros deberían rescatarla de su desadaptación; restaurar su viabilidad, potencial y credibilidad; y revitalizar su utilidad en el Sistema Interamericano. Si bien los graves problemas financieros tendrán un rol clave en las decisiones de la OEA que afectan a la Junta, una entidad más profesional, adaptable y cooperativa podría demostrar la utilidad de la JID para la organización. Existe una necesidad válida para un canal de comunicación multilateral —que no trate de imponerse— que tienda al fortalecimiento de la confianza mutua y a una amplia colaboración.

La Junta no podrá salvarse, sin embargo, a menos que sus estados miembros acepten la realidad: la naturaleza puramente militar de la JID obstruye su utilidad en tiempos en que la seguridad pública se encuentra en peligro y

existen amenazas transnacionales. Las fuerzas armadas ya no son la voz principal en asuntos de defensa regional —este rol ha sido transferido a los ministros de defensa. Esto no significa para la Junta que las delegaciones miembros deberían representar a sus ministros, y que la JID debería elegir un presidente civil y trabajar en estrecha colaboración con el Secretariado de Seguridad Multidimensional. El ámbito estratégico contemporáneo requiere una genuina colaboración civil-militar en la OEA para mejorar su efectividad en asuntos de defensa y seguridad. La OEA no puede darse el lujo de perder su fuente de asesoramiento profesional. La JID y el CID, sin embargo, deben mejorar el alcance y la calidad de sus conocimientos para abordar asuntos actuales y futuros de importancia estratégica. La Junta necesita una nueva dirección —la interpretación pasiva tradicional de sus funciones deberían ser reemplazada por iniciativas creativas y oportunas en por lo menos las seis áreas mencionadas. En la actualidad, es esencial que una JID proactiva encuentre maneras de ayudar a las fuerzas armadas de las Américas a trabajar con las autoridades civiles y los funcionarios de cumplimiento de la ley, que podrán tener una mejor sintonía con las amenazas actuales pero requerir en ocasiones asistencia militar profesional.**MR**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Siete países caribeños no participan en la Junta Interamericana de Defensa (JID).
2. Los estados miembros crearon en 1962 un Colegio Interamericano de Defensa (CID) subordinado para brindar oportunidades a oficiales militares, y más recientemente, a funcionarios civiles (policías y diplomáticos) a concurrir a cursos académicos avanzados relacionados con asuntos militares y de defensa, con el Sistema Interamericano, y con disciplinas relacionadas. El CID es ampliamente considerado como productivo.
3. Reflejando particulares idiosincrasias legales y de recursos, y por acuerdo de los estados miembros, el director del Colegio Interamericano de Defensa continúa siendo un oficial militar de los Estados Unidos que ha promovido activamente la modernización del programa de estudios. El subdirector es de otro estado miembro de la JID.
4. Este subtítulo pertenece a la presentación mediante diapositivas de la delegación chilena ante la JID, “La Junta Interamericana de Defensa en la Actualidad y la Necesidad de Romper su Paradigma”, noviembre de 2009, diapositiva 7.
5. No existe un grupo de jefes de estado mayor conjunto del hemisferio.
6. La Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas comenzó en 1995. Su octava reunión se realizó en Canadá en septiembre de 2008.
7. Reflejando el artículo 5, “Declaración de Banff,” VIII Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, 5 de septiembre de 2008.
8. Artículo 14.
9. Discurso de José María Inzulza, Secretario General de la Organización de Estados Americanos, en el 65 aniversario de la JID, 16 de marzo de 2007.
10. James Fallows, “Cómo América puede surgir nuevamente”, The Atlantic Online, enero-febrero 2010, obtenido en www.theatlantic.com/doc/print/201001/american-decline.