

» El impacto de los procesos multilaterales en la Cooperación Educativa Militar

La construcción de espacios de seguridad hemisféricos, subregionales y bilaterales ha promovido la confianza entre los Estados e incrementado la instrumentación de diversos intercambios. La cooperación entre las Escuelas Militares de los diferentes países de América es un claro ejemplo de las medidas de confianza que se han trabajado en la región, como reflejo y consecuencia del proceso de cooperación.



Por: **Doctora**

MARCELA DONADIO

Seguridad Estratégica Regional (SER) en el 2000

Cientista política, Universidad del Salvador (Buenos Aires). Master en Ciencias Sociales (FLACSO), Doctorada en Ciencias Políticas Universidad Católica Argentina). Miembro del directorio de SER en el 2000 desde 1997; actualmente ejerce la dirección ejecutiva de dicha institución, donde está encargada del proyecto RESDAL. Ha efectuado publicaciones en áreas de seguridad y las relaciones cívico-militares. Desde 1992 se desempeña como Profesora de Seguridad Internacional y Defensa Nacional en diversas universidades argentinas.



La región latinoamericana ha vivido en las últimas décadas importantes procesos de cambio. Salió de procesos autoritarios, se adentró en el estilo democrático, y buscó posicionarse en la esfera económica y comercial de un mundo también cambiante. Esta nueva etapa latinoamericana, en el área de la seguridad y la defensa, se vio influenciada por las nuevas visiones sobre el rol de las Naciones Unidas en el sistema internacional, la reubicación de las políticas regionales en dicho sistema, y la consolidación de los Estados Unidos como potencia global.

Dadas las experiencias autoritarias que caracterizaron la vida política de muchos países latinoamericanos durante el siglo XX, la subordinación de las Fuerzas Armadas al poder político fue uno de los principales temas para la agenda de la transición a la democracia. La construcción de las instituciones civiles encaró –deliberadamente o no– su camino en dos planos: el nivel interno, y el nivel externo. En el interno, el fortalecimiento de los Ministerios de Defensa y el trabajo sobre las relaciones entre civiles y militares fue la característica. Parte de ello fueron los debates nacionales dedicados a la defensa nacional, en los cuales los gobiernos llamaron a la sociedad civil a participar de la discusión con miras al diseño de la política de defensa en el nuevo espacio de seguridad regional. De estos debates nacieron, para citar algunos, Libros Blancos en países como Guatemala, Honduras, o Nicaragua; y pautas de política en otros como Uruguay o Argentina.

El intercambio educativo militar es el derrame lógico de este nuevo escenario de cooperación. Más allá de las razones profesionales específicas por las cuales los diferentes cursos son ofrecidos a alumnos extranjeros, la educación militar es hoy una de las más excepcionales medidas de confianza que se han construido en la región.

En el nivel externo, las relaciones exteriores entre los Estados de la región fueron parte importante de la construcción de un nuevo escenario para la conducción civil. El pasaje del conflicto a la cooperación es la característica saliente de América Latina, que se ha convertido en una zona de paz distintiva en el globo. Las históricas hipótesis de conflicto armado y las percepciones de amenaza mutuas entre los países comenzaron a ser trabajadas buscando formas de resolución diferentes al uso de la fuerza militar. La década de 1990 está signada por el surgimiento de espacios hemisféricos (destacándose las Cumbres de las Américas y las Conferencias de Ministros de Defensa), y por la firma de acuerdos subregionales. Y aunque el camino dista aún de estar

allanado, el actual pensamiento estratégico en la región enmarca los conflictos y tensiones pendientes dentro de las relaciones de cooperación. Si se considera la proliferación de medidas de confianza mutua en la zona, puede observarse que está cubierta por diversos acuerdos de naturaleza multilateral o bilateral en materia de defensa.

Estos cambios en la percepción de las amenazas vecinales se traducen en los dispositivos de fuerza, y también de alguna manera, en el sistema de creencias de las Fuerzas Militares. La transformación del enemigo en socio (actual o potencial) implica en sí un impacto en el pensamiento militar, en la forma de ver los posibles

> Relaciones interministeriales en América Latina



ámbitos de su actuación y, por qué no, en la conciencia de su razón de ser como instrumento militar de la defensa.

El intercambio educativo militar es el derrame lógico de este nuevo escenario de cooperación. Más allá de las razones profesionales específicas por las cuales los diferentes cursos son ofrecidos a alumnos extranjeros, la educación militar es hoy una de las más excepcionales medidas de confianza que se han

construido en la región. La socialización lograda por lo compartido en las aulas atraviesa los escudos, y hermana de una manera especial a los cursantes. Y en este sentido las Fuerzas Militares -recibiendo los impulsos de la política en desarrollo entre los países-, han sabido incorporar su propio mundo a estos nuevos tiempos. El culto del secreto y de la desconfianza ha dado paso a una nueva práctica social: el intercambio educativo militar.

➤ El impulso subregional y hemisférico

Las relaciones de cooperación bilaterales han recibido un innegable impulso subregional. La generación de espacios de paz, como la Zona de Paz Sudamericana¹, la Zona de Paz Andina², o el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica³, han constituido decisiones políticas que sostienen el tratamiento y aún la desactivación de hipótesis de conflicto.

La más llamativa, tal vez, sea la encarada por los sucesivos gobiernos de Chile y Argentina. Mediante diversas medidas proveyeron un giro decisivo a las relaciones bilaterales, transformando la histórica confrontación en un proceso de diálogo permanente e intercambio en todos los aspectos de la defensa nacional. La conocida Metodología de Estandarización de Gastos Militares (promovida por los gobiernos e instrumentada por la CEPAL), la Fuerza Binacional de Paz que comenzó a perfilarse en el 2005, y el Comité Permanente de Seguridad Argentino-Chileno (COMPERSEG) son claros ejemplos de ello.

La Declaración de la Zona de Paz Andina, por su parte, es apoyada por un número de acuerdos bilaterales que intentan generar un mayor nivel de relación y confianza entre los países de la región. Tal el caso de la Carta Andina para la paz y la seguridad⁴, o de los acuerdos entre Chile y Ecuador, y Chile y Perú.⁵

El intercambio educativo es claramente percibido en la región como un elemento hacia el fortalecimiento de la confianza y la integración. En

Las relaciones de cooperación bilaterales han recibido un innegable impulso subregional. La generación de espacios de paz, como la Zona de Paz Sudamericana, la Zona de Paz Andina, o el Tratado Marco de Seguridad en Centroamérica, han constituido decisiones políticas que sostienen el tratamiento y aún la desactivación de hipótesis de conflicto.

Centroamérica, la propia Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) implementó un “Programa de Intercambio de Oficiales en el Area Educativa”. Su visión: alcanzar la integración en el campo militar a través de la educación, mediante el intercambio de oficiales de los Ejércitos y Fuerzas Armadas miembros de la CFAC.⁶ En un nivel ya nacional en otras partes de América Latina, la relevancia del intercambio es incluso remarcada en el instrumento de comunicación política hacia el exterior por excelencia, el Libro Blanco. El Libro chileno, por ejemplo, refiere a la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE), como es centro de enseñanza que “imparte numerosos cursos, a los cuales se han integrado oficiales de países amigos.”⁷ En el de Ecuador, entre los temas del proceso de reestructuración y transformación de la defensa, se refiere a la educación proponiendo reorganizar los institutos de estudios políticos estratégicos existentes en las Fuerzas Armadas, y vincularlos con sus similares en el exterior.⁸

1 II Reunión de Presidentes de América del Sur (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela). Declaración de la Zona de Paz Sudamericana, 26 de Julio de 2002.

2 Declaración de San Francisco de Quito sobre el Establecimiento y Desarrollo de la Zona de Paz Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), 12 de Julio de 2004.

3 XVII Cumbre de Presidentes. Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica. San Pedro Sula, 15 de Diciembre de 1995.

4 Compromiso de Lima, 17 de Junio de 2002.

5 Memorando de Entendimiento para la Cooperación en materia de Defensa. Gobiernos de Chile y de Ecuador, 21 de Noviembre de 2002. Declaración Conjunta de los Presidentes de Chile y de Perú, relativa a fortalecer e intensificar la confianza mutua en los campos de seguridad y defensa, 30 de Julio de 2001.

6 Disponible en http://www.cfac.mil.gt/inter_oficiales.html

7 Ministerio de Defensa Nacional de Chile. Libro Blanco de la Defensa Nacional. Santiago de Chile, Agosto de 1997, pág. 147.

8 Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador. Política de la Defensa Nacional del Ecuador. Quito, Diciembre de 2002, pág. 131.

La creación, en diferentes países, de Centros de Entrenamiento y Capacitación para Operaciones de Paz, ha sido asimismo una muestra del grado de cooperación que expresa el actual pensamiento político y militar. Observando los años de creación de dichos Centros, la capacitación profesional en esta materia se relaciona tanto con el crecimiento de la participación en esta clase de operaciones, como con la progresiva búsqueda de horizontes diferentes para la concepción de la formación militar.

El primero de ellos fue creado en Argentina, en 1995 (CAECOPAZ), y sus cursos representan un buen ejemplo de cómo la participación en estas operaciones enmarca nuevas formas de intercambio entre las Fuerzas Armadas. Durante 2007, se dictó el primer curso para entrenadores en operaciones de paz, con la participación de oficiales provenientes de El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. En el caso centroamericano, más aún, el Centro con sede en Guatemala es un centro regional, donde se capacitan fuerzas de todos los países del área.

Cuadro 1.

> Centros de Entrenamiento para Operaciones de Paz en América Latina

País	Nombre del centro	Año de creación
Argentina	Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto Operaciones de Paz (CAECOPAZ)	1995
Bolivia	Escuela de Operaciones de Paz (EOPAZ)	2001
Brasil	Centro de Instrucción de Operaciones de Paz del Ejército (CI OP PAZ)	2005
Chile	Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile (CECOPAC)	2002
Ecuador	Unidad Escuela de Misiones de la Paz del "ECUADOR" (UEMPE)	2003
Guatemala	Centro Regional de Entrenamiento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (CREOMPAZ) (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua)	2004
Paraguay	Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ)	2001
Perú	Centro de Entrenamiento Conjunto de Operaciones de Paz (CECOPAZ)	2003
Uruguay	Sistema Nacional de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (SI.N.O.MA.PA.) (*)	1994

(*) Dependiente del Ministerio de Defensa Nacional, este Sistema está integrado por las tres Fuerzas con sus estructuras independientes para la planificación, organización, equipamiento y entrenamiento de su participación en las Misiones de Mantenimiento de la Paz.

Fuente: Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina, Edición 2007. RESDAL/SER en el 2000. Buenos Aires, 2007.



En el espacio hemisférico, el reconocimiento al intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento entre los institutos militares representa una medida de confianza mutua.

En el espacio hemisférico, el reconocimiento al intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento entre los institutos militares representa una medida de confianza mutua quedó expresado en la Declaración de Santiago (1995), durante la primera Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Allí, entre las medidas recomendadas por los Estados figuran “Acuerdos sobre invitación de observadores para ejercicios militares, visitas a instalaciones militares; facilidades para observar operaciones rutinarias e intercambio de personal civil y militar para formación, capacitación y perfeccionamiento.”⁹ Según el informe presentado por la Junta Interamericana de Defensa en el II Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (celebrado por la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA en Noviembre de 2006), de los tipos de medidas implementadas por los Estados a partir de allí, las relacionadas con la capacitación y la educación representan la mayoría: 656 sobre un total de 1200.¹⁰

⁹ Conferencia Regional sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad. Declaración de Santiago. Santiago de Chile, 9 de Noviembre de 1995, (punto e).

¹⁰ Comisión de Seguridad Hemisférica del Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos. II Foro sobre Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Actualización del Inventario de las Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad. Informe presentado por la Junta Interamericana de Defensa. Washington DC, 29 de Noviembre de 2006. CSH/FORO-II/doc.3/06, pág. 15.

Al margen de las instancias tradicionales de cooperación militar (como las Conferencias de Jefes para las diversas Fuerzas), en el espacio hemisférico se destaca la realización de periódicas Conferencias de Ministros de Defensa. Estas Conferencias han expresado progresivamente una interrelación en diversas áreas, entre las cuales la educación ha tenido un importante lugar (ver Cuadro 2). El proceso lanzado en 1995 con los llamados “Principios de Williamsburg” refería fuertemente a la subordinación de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles,¹¹ línea reforzada en la realización de la Segunda Conferencia en Bariloche, Argentina, en 1996. Sentado el principio, la primera Conferencia en explicitar la importancia del intercambio en materia de educación para el fortalecimiento de la confianza y la seguridad, fue la realizada en Cartagena, Colombia, en 1998. La formación de civiles, la educación en materia de derechos humanos, y para la cooperación en operaciones de paz, aparecen sucesivamente como parte del necesario proceso educativo de la defensa. Que en la Declaración de Quito (2004), abren paso a la mención de que el intercambio educativo es un “medio superlativo” para trabajar la confianza mutua.

¹¹ “(...) nuestras Fuerzas Armadas deberían estar subordinadas a una autoridad con control democrático y dentro de los límites de las constituciones nacionales (...)”. I CONFERENCIA DE MINISTROS DE DEFENSA DE LAS AMÉRICAS. Principios de Williamsburg. 26 de Julio de 1995, (punto 3).

Cuadro 2.

➤ **Referencias a la educación militar en las Declaraciones de las Conferencias de Ministros de Defensa de las Américas¹²**

<p>I Conferencia (Julio de 1995) “PRINCIPIOS DE WILLIAMSBURG”</p>	<p>Promover una mayor cooperación de defensa para responder a las necesidades de seguridad.</p>
<p>II Conferencia (Octubre de 1996) “DECLARACIÓN DE BARILOCHE</p>	<p>Profundizar la cooperación interamericana para el mantenimiento de la paz y el fortalecimiento de la seguridad hemisférica.</p>
<p>III Conferencia (Diciembre de 1998) “DECLARACIÓN DE CARTAGENA”</p>	<p>Importancia de estimular reuniones e intercambios entre autoridades de seguridad, militares, y de defensa, sean estas de carácter bilateral, subregional o regional. Estimular la educación y capacitación en Derechos Humanos y en Derecho Internacional Humanitario de los miembros de las Fuerzas de seguridad, militares y de defensa. Importancia y efectividad de la Conferencia de las Fuerzas Armadas Centroamericanas CFAC</p>
<p>IV Conferencia (Octubre de 2000) “DECLARACIÓN DE MANAUS”</p>	<p>Formación de civiles en asuntos de defensa, así como, la integración entre civiles y militares en los debates de los temas afines. Implementación de programas de educación sobre derechos humanos y derecho internacional humanitario para los miembros de las Fuerzas Armadas y funcionarios civiles de la defensa.</p>
<p>V Conferencia (Noviembre de 2002) “DECLARACIÓN DE SANTIAGO DE CHILE”</p>	<p>Continuar incrementando la cobertura y eficacia de las Medidas de fomento de Confianza Mutua y Seguridad entre los Estados, en especial la materialización de Ejercicios Combinados de Fuerzas Armadas y de Seguridad Pública, el intercambio docente y de entrenamiento, así como otras medidas que conduzcan a reforzar los lazos de amistad en el continente americano.</p>
<p>VI Conferencia (Noviembre de 2004) “DECLARACIÓN DE QUITO”</p>	<p>Profundizar la cooperación regional para operaciones de paz, para lo cual es necesario mejorar la educación y el entrenamiento de militares y civiles en este ámbito. Los intercambios profesionales, la capacitación, el entrenamiento conjunto, el intercambio de información sobre funciones, procedimientos y organización institucional, constituyen medios superlativos para el desarrollo de la confianza mutua.</p>

¹² Durante la VII Conferencia, celebrada en Managua, Nicaragua, en Octubre de 2006, el intercambio fue tratado en los grupos de trabajo.

› El intercambio y sus perspectivas en el actual proceso regional

La institución militar posee pautas estructurales y de conducta que tienden al objetivo de prepararse para su desempeño en el uso de la violencia armada. El ejercicio de la profesión implica la formación de una mentalidad determinada. Ella enmarca la opinión sobre las actitudes de otros, arroja visiones sobre la historia y el devenir futuro, determina motivaciones y racionalizaciones en la toma de decisiones, y provee técnicas con las cuales se conducen los comportamientos cotidianos. Al mismo tiempo, genera cercanía y espíritu común con aquellos que comparten la misma característica. La profesión militar posee, en este sentido, características peculiares relacionadas con la posibilidad de ejercicio de la violencia, con el riesgo físico, y con la propia justificación de su existencia, a saber, la visión sobre el conflicto.

La educación militar prepara al ciudadano de uniforme en clave de estas características profesionales esenciales. Los intercambios educativos, inmersos en el escenario de cooperación y tendientes a la profundización de la confianza mutua, no representan un dato menor. Operan sobre el sistema de creencias de las Fuerzas Armadas, e informan la mentalidad de sus miembros de una manera privilegiada. Investigaciones y análisis sobre los componentes del actual intercambio, que puedan recoger las experiencias vividas por los actores, los contenidos adquiridos, las relaciones forjadas, y los desarrollos posteriores de la carrera de quienes llegan a esos intercambios, podrían arrojar valiosas conclusiones sobre la comunidad de valores y perspectivas que pueden estar formándose entre los oficiales de nuestras Fuerzas.

La mirada puesta sobre la educación ha sido parte de las preocupaciones de la dirigencia política en distintos países, a la hora de evaluar los avances y retrocesos de la conducción de la política de defensa. El campo específico profesional de la seguridad y la defensa supone analizar cómo construir las complejas relaciones entre el Estado, la sociedad, y el instru-

La mirada puesta sobre la educación ha sido parte de las preocupaciones de la dirigencia política en distintos países, a la hora de evaluar los avances y retrocesos de la conducción de la política de defensa. El campo específico profesional de la seguridad y la defensa supone analizar cómo construir las complejas relaciones entre el Estado, la sociedad, y el instrumento militar, para alejar la utilización de la fuerza como método de resolución del conflicto político.

mento militar, para alejar la utilización de la fuerza como método de resolución del conflicto político. Ciertamente el ambiente regional e internacional ha influido en un desarrollo de visiones estratégicas diferentes a las del pasado, ligadas a la cooperación y al acuerdo bilateral o multilateral. Los cambios del ambiente, sin embargo, no revisten necesariamente tendencias estáticas. La profundización de las diferencias subregionales que caracteriza hoy a la región es un ejemplo de ello. Pero más allá de posibles tendencias reactivas a la cooperación, el intercambio y relación hoy existente entre los miembros de las Fuerzas Armadas de los países de la región representa un dato relevante y, más aún, importante para la evaluación de cómo están construyéndose las concepciones de la defensa. 🇵🇪