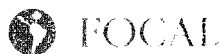
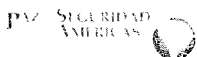


Francisco Rojas Aravena, Editor

FLACSO - Biblioteca

# MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA: VERIFICACION



Rojas Aravena, Francisco (Editor)

**Medidas de confianza mutua: verificación.**

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

272 p.

ISBN 956-205-094-7

1. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA
2. PAZ
3. SEGURIDAD REGIONAL
4. GASTO MILITAR
5. AMERICA LATINA
6. CHILE
7. BRASIL
8. ARGENTINA
9. PERU

355/R741me

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

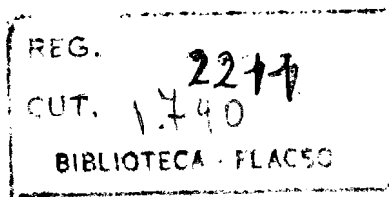
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: LOM

Maturana 13

Santiago



## INDICE

<b>Introducción</b> <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
<b>Sección I</b> <b>Perspectivas hemisféricas</b>	17
Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo <i>Joseph S. Tulchin</i>	19
Verificación y el fomento de la confianza mutua: dos procesos útiles en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional <i>Hal Klepak y Ronald Cleminson</i>	35
Medidas de fomento de la confianza y verificación: una visión militar <i>CrI. Curtis Morris, Jr.</i>	69
La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua <i>Thomas Scheetz</i>	95
<b>Sección II</b> <b>Estudio de casos</b>	115
El papel de la verificación en los acuerdos de paz, democracia y desarrollo sostenible en Centroamérica <i>Luis Guillermo Solís</i>	117
El Caribe, medidas de confianza mutua y la verificación <i>José Menéndez</i>	143
Las medidas de confianza mutua en el marco del Grupo de los Tres <i>Francisco Thoumi y Alexandra Guáqueta</i>	153

Perú y los procesos de verificación <i>Enrique Obando</i>	165
Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza <i>Rut Diamint</i>	193
Perspectivas brasileñas acerca del enlace entre las medidas de fomento de la confianza y los procesos de verificación <i>Manoel Augusto Teixeira</i>	231
Medidas de confianza y procesos de verificación El caso chileno en el contexto del Cono Sur <i>Claudio Fuentes</i>	249
<b>Los autores</b>	271

# **Medidas de fomento de la confianza y verificación: una visión militar**

CrI. Curtis Morris, Jr.

## **En busca de la paz**

La paz es a menudo definida como ausencia de guerra. Sin embargo la historia del mundo relata la existencia continua de la violencia en varios niveles, lugares y épocas. No es de sorprender que los líderes políticos y religiosos se hayan dedicado constantemente a la búsqueda de medios para eliminar la violencia. En varios momentos de la historia, han tratado de alcanzar la paz derrotando al enemigo en el campo de batalla; en otros, utilizando las negociaciones diplomáticas u otros medios no letales.

Muchos líderes y pueblos buscan la paz mientras que otros tratan de usar la violencia y la guerra para alcanzar sus fines. Esta puja entre los que buscan la paz y los que optan por la violencia parece no tener fin. Sin duda la búsqueda de la paz es todavía una meta quijotesca. Tan solo durante este siglo podemos recordar las dos guerras mundiales, la guerra de Korea, Vietnam, Irlanda del Norte, Bosnia e incontables conflictos más, ya sean guerras civiles, disputas étnicas insolubles o conflagraciones internacionales importantes.

## **Las raíces del conflicto**

Las razones que llevan a la lucha son numerosas. Podríamos argumentar que se deben al colapso o al mal desempeño de los sistemas políticos, sociales y económicos nacionales. Esta disfunción crea inestabilidad y la subsecuente violencia. Otros dirían que se deben a desacuerdos sobre territorios, recursos o intereses. Las investigaciones más recientes, indican que el mundo está siendo sometido a cambios dramáticos que deben continuar hasta el comienzo del próximo siglo. Dicho de forma sencilla: "El marco geopolítico del mundo continuará sufriendo una dramática reestructuración, acompañada por una amplia gama de alteraciones económicas, técnicas, sociales, religiosas, culturales y físicas. La historia demuestra que cambios de este alcance, escala y ritmo aumentan la tensión y el desorden global."<sup>1</sup> Por lo menos nueve factores pueden afectar la estabilidad, aumentando por lo tanto el potencial de conflicto. Ellos incluyen: el equilibrio de poder entre las naciones; el nacionalismo; el rechazo de algunos en el mundo no occidental al occidente; competencia entre las naciones-estado; cambios demográficos; incapacidad creciente de los gobiernos para gobernar dada la globalización de los temas; aceleración tecnológica; aumento de los problemas ambientales; y la explosión de la tecnología de la información que desafiará la soberanía de los estados e instituciones.<sup>2</sup>

A pesar de esta plétora de motivos, las naciones han tratado de atacar las raíces del conflicto. Lamentablemente, estos esfuerzos de paz han sido emprendidos justo después que el conflicto se ha iniciado. El intento de atacar las raíces de conflictos perpetuos ha tenido resultados de varios tipos. Esto es lo que vimos en Somalia y estamos viendo ahora en Bosnia. Los esfuerzos de paz de la ONU no han conseguido poner un fin al conflicto. El genocidio continúa mientras escribimos.

## **La prevención de conflictos**

Tratar de establecer la paz durante el desarrollo de un conflicto, es en mi opinión, algo muy difícil de conseguir, por ese motivo debemos centrar nuestra atención en la etapa de prevención del conflicto en vez de esperar hasta que la

violencia esté instalada. Es necesario mejorar la cultura de la paz o sea "... el proceso de construcción de confianza y cooperación entre los pueblos..." como un medio de comprometer las naciones a que resuelvan sus diferencias sin utilizar la violencia.<sup>3</sup>

No se trata de una tarea fácil pues aparentemente no hay una solución rápida para prevenir conflictos. Para un oficial de carrera que ha pasado por la experiencia de revoluciones, guerras y paz, el interés en la prevención es profesionalmente importante. Superficialmente esto puede parecer estar en desacuerdo con la tarea principal de un oficial profesional tal como la describe Samuel Huntington en sus varias obras. Los militares son definidos como "gerentes de la violencia". Mientras que esto en cierta medida puede ser verdad, esconde el hecho que un profesional de carrera al mismo tiempo que está pronto, vacila en comprometerse en aventuras militares poco serias. Esto es especialmente verdadero cuando no existen objetivos claros y justos, cuando el apoyo popular es débil y los recursos son insuficientes. Los profesionales de hoy contemplan la violencia y la guerra como un último recurso en las circunstancias más limitadas. El profesional de carrera preferiría ver implementados mecanismos honorables y justos para la prevención de conflictos.

### **La prevención de conflictos y la seguridad interamericana**

Los mecanismos de prevención de conflictos son por lo tanto el foco de este documento. Un intento de examinar los procesos que puedan llevar a la creación de confianza y cooperación ente las naciones y a la transparencia en las acciones para minimizar la amenaza de conflicto. Dado que esta área de interés es bastante amplia, la discusión se limitará a algunas medidas de fomento de la confianza y a una discusión sobre la verificación, otro importante instrumento para la prevención de conflictos. Serán discutidos algunos de los mecanismos que funcionan actualmente en el sistema interamericano y sugeriremos también varias ideas nuevas que pueden ser implementadas en la región.

El trabajo está dividido en cuatro secciones principales. La primera analizará los conflictos a través de la presentación de algunas consideraciones teóricas. Esto es importante para

poder definir términos clave y para mostrar la relación entre las medidas de fomento de la confianza y la verificación y otros instrumentos de prevención de conflictos. La segunda, establecerá la relación entre el material presentado en la primera parte y la realidad de esta pos-guerra fría, con especial énfasis en el Sistema Interamericano. Haremos una revisión del estado actual de la cooperación hemisférica de seguridad con énfasis en las medidas de fomento de la confianza y verificación. La tercera parte pone a consideración varias medidas de fomento de la confianza y verificación. La última sección incluye conclusiones sobre las medidas de fomento de la confianza y verificación y recomendaciones específicas.

Dicho de manera más sencilla, este documento trata de informar al mismo tiempo que contesta la siguiente pregunta: Que medidas de fomento de la confianza y verificación podemos utilizar para promover la seguridad interamericana?

## **I. Anatomía del conflicto**

### **El ciclo de la violencia**

Los planificadores militares usan a veces la frase "espectro de conflicto" para describir el alcance de la violencia, desde la guerrilla organizada y las actividades terroristas a la guerra convencional y el combate nuclear. Cada nivel requeriría diferentes estrategias y tácticas. Esta situación de escalada creciente existe también cuando analizamos los conflictos que parecen surgir de un estado de paz y luego escalan varios niveles de tensión hasta que la violencia estalla en alguna etapa del espectro del conflicto.

Una serie de expertos involucrados en la resolución de conflictos a nivel internacional han adoptado varios modelos o paradigmas para ayudar a explicar este proceso. Un concepto muy útil en este sentido es la idea del "ciclo de vida de un conflicto" tal como la explicara M. Lund, quien está asociado al Instituto de Paz de Estados Unidos, una organización gubernamental independiente de investigación y educación.<sup>4</sup>

Lund y otros señalan que la situación existente entre dos o varias naciones puede sufrir modificaciones, pasando de una situación inicial de "política normal" o sea, de una paz



estable a una paz inestable, luego a un conflicto de bajo nivel, llegando a una situación próxima a la crisis. Es durante este proceso primario de escalada del conflicto, que puede durar días, meses o más, que las técnicas de prevención de crisis deben ser aplicadas. Estas técnicas pueden involucrar esfuerzos de paz que lleven a la creación de canales para resolución de disputas y al fortalecimiento de las instituciones políticas, en un esfuerzo para enfrentar mejor el conflicto. En mi opinión, varias medidas de fomento de la confianza y acuerdos verificables entre los países pueden también ser útiles en la fase de escalada entre la paz y la paz inestable. Hablaremos más de las medidas de fomento de la confianza más adelante, pero todas estas iniciativas ayudan a reducir las fuentes de conflicto y tensión.

Lund, por ejemplo, señala que la opinión pública y la sociedad pueden ser influidas positivamente por políticas gubernamentales que minimicen las fuentes de conflicto. Por ejemplo políticas de inmigración inteligentes que reduzcan la tensión entre países vecinos. El gobierno puede identificar áreas de conflicto y tensión potenciales que pueden someter a negociaciones con países vecinos. EE.UU. y la ex-URRS negociaron durante años, con éxito, la limitación de armas nucleares con el objetivo de reducir una importante fuente de tensión. Los países podrían también organizar talleres de solución de problemas o utilizar los acuerdos de seguridad colectiva vigentes, como forma de disuasión del conflicto armado. Los acuerdos de seguridad colectiva, por su propia naturaleza, fomentan la confianza entre los participantes, pues los países se ven forzados a cooperar en proyectos de defensa común. La OTAN fue un buen ejemplo de cooperación amplia durante la guerra fría. Estas son apenas algunas de las posibilidades. La idea general es tratar de reducir la peligrosidad del conflicto mientras se mantiene una paz inestable. Las disputas específicas pueden ser canalizadas y discutidas, en un esfuerzo por resolver los conflictos a través de la diplomacia preventiva. Estos diálogos se establecerían entre los líderes de aquellos gobiernos involucrados en el conflicto. Enviados especiales, mediación y arbitraje son algunos de los medios que podrían ser utilizados en esta etapa de conflicto de bajo nivel y "casi-crisis".

Al fracasar estos esfuerzos, la fase siguiente de la escalada en general incluye manejo de crisis y enfrentamiento

violento entre las partes en disputa. Esto puede significar una guerra total con las consecuencias subsecuentes: la victoria, derrota o el empate entre las partes. Terceras partes, no comprometidas pero preocupadas podrían hacerse cargo del esfuerzo de establecer la paz, de formular un cese del fuego y prestar asistencia en las conversaciones de paz subsecuentes. La tensión se reduciría al nivel de paz inestable y ostensiblemente a la "política normal", la paz estable se reestablecería, resolviendo de esta forma el conflicto.

### **Mecanismos para la prevención de conflictos**

El ciclo de la violencia o del conflicto puede ser ilustrado como una onda sinuosa en la cual los valles serían la paz estable. Estas son en mi opinión, áreas fértiles para la institucionalización de las medidas de fomento de la confianza y la utilización de los instrumentos de verificación, para implementar acuerdos diplomáticos y otros de gobierno a gobierno.

Pero a qué nos referimos cuando utilizamos estos términos que tienen diferentes acepciones para diferentes practicantes de las técnicas de resolución de conflictos. En el sentido más amplio se trata de "acciones y políticas diplomáticas, económicas y militares emprendidas en áreas problemáticas, por una serie de actores, con el objetivo de evitar la erupción y la escalada de conflictos violentos".<sup>5</sup> Podemos también agregar que ellas crean la confianza y la cooperación entre las naciones. EE.UU. y la ex-URRS, por ejemplo, intercambiaron primero expertos militares y luego especialistas en armas, para monitorear los acuerdos alcanzados a nivel político, sobre programas de reducción de armas nucleares. Estos intercambios, una forma de medida de fomento de la confianza utilizada como instrumento de verificación, suministraron a cada país acceso, comunicaciones y la oportunidad de influir de forma positiva en la cooperación. Se construyeron aparentemente niveles efectivos de confianza, en la medida en que se desarrollaron sin mayores incidentes. Han tenido bastante éxito, reduciendo la amenaza de que se produzca un error nuclear entre ambas super potencias.

Las medidas de fomento de la confianza por lo tanto,

pueden ser definidas como acciones, políticas o procesos que crean confianza y cooperación entre las naciones, en general de manera abierta y transparente; contribuyendo a la prevención del conflicto armado y al entendimiento mutuo sobre intereses comunes, incluyendo la limitación, reducción y control de armas. Las medidas de fomento de la confianza pueden ser mantenidas durante un largo período y por lo tanto institucionalizarse, como es el caso por ejemplo de las reuniones periódicas de los comandantes de las fuerzas aéreas americanas (CONJEFAMER). Como señalábamos en el ejemplo anterior de EE.UU. y la ex URRS, las medidas de fomento de la confianza pueden ser utilizadas para llevar a cabo otras funciones acordadas a nivel político, tales como la verificación.

El proceso de verificación es esencialmente el medio de verificar el cumplimiento de un acuerdo entre naciones. Un ejemplo sencillo, podría ser el respeto de las fronteras jurídicas entre las naciones. Esto podría ser verificado por equipos de observadores u otros medios. Este proceso de verificación podría alertar a los gobiernos de sospechas de violaciones permitiendo de esta forma, enfrentar el problema antes de que se torne demasiado delicado para manejarlo. Esto podría ser crucial para el empleo de la diplomacia preventiva, o sea, involucrarse diplomáticamente en las primeras fases, a bajos niveles de conflicto como medio de prevenir conflictos violentos posteriores. Muchos dan crédito a la acción organizada de miembros de la OEA por la acción diplomática inmediata que logró prevenir un golpe anti democrático en Guatemala hace algunos años.

### **La prevención de conflictos en la práctica**

Luego de haber revisado brevemente el ciclo de conflictos y definido lo que queremos decir con medidas de fomento de la confianza y verificación, es importante entender lo que se puede esperar de la aplicación de las técnicas de prevención de conflictos. Entenderlo será útil para evaluar que instrumentos de fomento de la confianza y verificación que pueden ser utilizados apropiadamente en el contexto interamericano. Las siguientes observaciones generales fueron formuladas después del estudio de varios conflictos en

## América Latina, Africa y el Sur de Europa por varios expertos.<sup>6</sup>

- Como vimos anteriormente, las intervenciones de paz rápidas llevadas a cabo por terceras partes, tienen más probabilidad de éxito que aquellas que se dan cuando la violencia sostenida ya está instalada. El desastre actual en Bosnia es un triste ejemplo de esta hipótesis.
- En general, las terceras partes no están interesadas en detener la violencia de bajo nivel pues poco tienen en juego. Los recientes conflictos en Somalia, Ruanda, Cambodia, etc, en mi opinión fueron conflictos graves, ignorados en gran medida por el mundo hasta que se percibió que eran suficientemente serios como para merecer el interés público y la preocupación internacional.
- Las partes en un conflicto están más abiertas a las intervenciones de paz en las fases iniciales del conflicto. La reciente disputa nuclear entre Corea del Norte y EE.UU. es un buen ejemplo de un grave conflicto que fue silenciado exitosamente a través de un dialogo y acuerdo oportunos para resolver puntos claves en disputa. La amenaza de uso de la violencia expresada abiertamente, fue evitada.
- Las partes de un conflicto están mas abiertas a la prevención cuando existe la interdependencia común de un interés político, cultural o de seguridad. La reciente disputa fronteriza entre Perú y Ecuador parece ser un buen ejemplo de esto dado el hecho que ambas partes son miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), de que existen acuerdos políticos bilaterales y similitudes culturales compartidas.
- Las regiones que cuentan con organizaciones multilaterales legítimas y una tradición de cooperación y valores comunes, tienen mayor probabilidad de tener éxito en los esfuerzos de paz cuando tienen que enfrentar conflictos locales. Estas organizaciones pueden actuar de forma rápida con mayor legitimidad que una entidad externa. La OEA ha intervenido exitosamente en la resolución de varias disputas, como por ejemplo la "guerra del fútbol" entre El salvador y Honduras a fines de los años sesenta.

- Una actitud positiva de apoyo de una super-potencia a los esfuerzos de paz de una organización regional tiende a aumentar las posibilidades de éxito. Por ejemplo EE.UU. recientemente apoyó los esfuerzos de la OEA en la prevención de un golpe de estado en Guatemala. El golpe fracasó.
- El éxito en la prevención de conflicto puede frecuentemente ser caracterizado por los incentivos y amenazas que ofrece; por ejemplo, "el método de la zanahoria y el garrote".

Los acuerdos de Camp David trajeron una paz relativa a Egipto e Israel, la "zanahoria" fue la ayuda en dólares y el garrote la supresión de la ayuda y el aislamiento internacional. El precio fue el cese de las hostilidades y el establecimiento de una cooperación entre ambos, en pie de igualdad diplomática.

Estas observaciones generales o hipótesis parecen sugerir que las medidas de prevención de conflictos tales como las medidas de fomento de la confianza o las de verificación pueden funcionar de manera efectiva en una serie de situaciones. Sin embargo es mejor que sean implementadas lo antes posible. En mi opinión, la institucionalización de las medidas de fomento de la confianza y los mecanismos de verificación en épocas de paz serán de gran valor para la prevención de conflictos.

Adicionalmente, las áreas donde existan organizaciones multilaterales y una tradición de valores compartidos y cooperación están aparentemente en mejor situación para resolver los conflictos antes de que ellos se tornen demasiado peligrosos. Las Américas obviamente se encuadran en esta situación. Providencialmente, la superpotencia regional está también interesada en apoyar los esfuerzos de organizaciones multilaterales regionales tales como la OEA.

## **II. Conflicto y cooperación: el mundo y las Américas**

### **El mundo: después del fin del muro y la guerra fría**

La situación mundial de seguridad cambió después de la caída del muro de Berlín en 1989 con la transformación del enfrentamiento Este-Oeste que durara décadas, de conflicto de

alto nivel a conflicto de bajo nivel caracterizado por una paz inestable. Esta transformación hizo desaparecer el comportamiento previsible de los estados en el contexto Este-Oeste de un mundo bipolar, substituyéndolo por relaciones internacionales más inciertas que son definidas en general como el nuevo orden mundial.

Este nuevo orden mundial, que todavía está por definirse, se ha caracterizado por la reducción de la amenaza del enfrentamiento nuclear entre las superpotencias. Prueba de ello es la dramática reducción de las fuerzas armadas de EE.UU. y la ex-URRS acoplada a la cooperación e interdependencia en una amplia gama de temas políticos, militares y económicos. Sin embargo, la amenaza de conflictos convencionales en un planeta más inestable ha en realidad aumentado. La agresión de Sadam Hussein en el Golfo, la guerra en Bosnia y el creciente número de otros conflictos diseminados en el mundo, que necesitan operaciones de paz, sugieren que la amenaza de guerra convencional ha aumentado.

Estos dramáticos cambios han tenido importantes implicaciones para el mundo y han afectado a las Américas de varias formas. El hemisferio, por ejemplo, ha experimentado un cambio en los tipos de amenaza a la seguridad que las naciones americanas deben enfrentar.

### **Las Américas: después de la guerra fría y el muro**

Al caer el muro de Berlín, el nivel de preocupación en el hemisferio con las amenazas de la subversión e insurgencia se encontraba relativamente bajo. La subversión y la insurgencia de la guerra fría, entabladas, en el contexto este-oeste, por Sendero Luminoso en el Perú, los Sandinistas en Nicaragua, el FMLN en El Salvador, el movimiento M-19 en Colombia y grupos en Argentina, Guatemala, Uruguay, Venezuela y otros países prácticamente ya no tienen lugar entre las preocupaciones nacionales.

La insurgencia ideológica no ha desaparecido completamente, pero el narco-terrorismo se ha transformado en una gran amenaza para las sociedades americanas. Sólo EE.UU. gasta más de mil millones de dólares por año en la

interdicción al narcotráfico y miles de millones en otras actividades relacionadas al control de las drogas y programas de tratamiento. El crecimiento del crimen organizado, tan frecuentemente informado en la prensa, es un desafío más para el hemisferio.

Estas nuevas amenazas se dan en un hemisferio que enfrenta desafíos en otras áreas que colocan a prueba la soberanía de los estados. Un ejemplo es la continuación de las migraciones en masa de indocumentados de un país a otro. Los millares de indocumentados de América Latina y Asia en EE.UU. son un ejemplo. Los servicios sociales existentes se encuentran al límite de su capacidad en varias comunidades. Uruguay, Guyana y otros países también han sufrido invasiones de tierras agrícolas.

Gobiernos electos democráticamente encuentran dificultad en implementar sus políticas nacionales en economías globalizadas que desafían el control de un solo estado. Los países americanos están integrándose en mercados comunes como el MERCOSUR, NAFTA, CARICOM, el Pacto Andino y otros para poder competir globalmente. Las industrias estatales están siendo privatizadas para aumentar la productividad y competitividad en las economías de mercado liberalizadas.

El control de la contaminación se ha tornado una empresa difícil de manejar a nivel nacional, pero la contaminación transnacional y el control ambiental son tareas cada vez más complejas. Los gobiernos por si solos se encuentran impotentes para proteger sus territorios y sus pueblos. Los gobiernos se dan cuenta de que precisan trabajar con otras naciones para poder resolver sus problemas.

La explosión de la información, de los medios de comunicación de masa y de la informática amenazan viejos acuerdos de poder, colocando al mismo tiempo sobre el tablero la promesa de una expansión en los beneficios y oportunidades para las sociedades americanas. Las naciones no siempre pueden controlar el flujo de información, ni moldear la percepción de los eventos: como vimos prácticamente en todos los conflictos recientes, CNN estuvo presente informando en vivo. Esta realidad desafía las naciones a crear gobiernos democráticos y transparentes, con relaciones interestatales abiertas para poder enfrentar una potencial crítica pública. Una opinión pública adversa puede socavar la aceptación de la

autoridad gubernamental y su desempeño, lo que tal vez sea uno de los factores en la migración de los indocumentados y refugiados del hemisferio.

De la misma forma, la tensión en las relaciones interestatales reinante durante los años setenta y ochenta, que afectaron negativamente la seguridad cooperativa en las Américas, afortunadamente se ha aliviado. La guerra de las Malvinas, los conflictos y/o tensiones fronterizas entre Venezuela y Colombia y entre Perú y Ecuador han gradualmente abandonado los campos de batalla para entrar a los salones de negociación diplomática. Los desacuerdos en relación a la deuda externa, el tema de los derechos humanos, la búsqueda del desarrollo nuclear, el control del combustible nuclear, la tecnología misilística, los recursos naturales y el medio ambiente están siendo resueltos sin la utilización de la violencia.

La democratización de más del 98% de la región parece haber sido un factor en el dramático aumento del potencial de diálogo hemisférico de la región. Coincidentemente, esto ocurrió simultáneamente con el momento en que la región ha debido enfrentar las nuevas amenazas de la pos-guerra fría. La naturaleza de estas nuevas amenazas, que se describen en esta sección, parece sugerir la necesidad continua de cooperación hemisférica como medio de prevenir y solucionar conflictos. De la misma forma serán necesarios mecanismos de resolución y prevención de conflictos tales como las medidas de fomento de la confianza y verificación, algunas de las cuales existen en la región. En mi opinión el hemisferio tendrá que utilizar estos mecanismos mientras que las instituciones y relaciones bilaterales y multilaterales existentes se fortalezcan para poder enfrentar las amenazas actuales. A la luz de estos hechos es importante comprobar que cooperación existe. Es también útil hacer una revisión de las medidas de fomento de la confianza y verificación existentes como punto de partida para explorar nuevas ideas.



## **El sistema de cooperación interamericano, medidas de fomento de la confianza y verificación**

El sistema interamericano tiene una larga historia y tradición de cooperación a pesar de las tensiones experimentadas recientemente en las relaciones inter-estatales. Las relaciones bilaterales entre los estados han sido complementadas por el diálogo multilateral a través de la Organización de Estados Americanos y sus organismos tales como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio. Esta cooperación se ha expresado de varias formas pero para los propósitos de este análisis, las interacciones políticas, económicas y militares parecen ser las más relevantes. No hemos tratado de mencionar todos los ejemplos, sino más bien ofrecer una visión general que ilustre el estado actual de la cooperación. Esta situación generalmente positiva está pronta para ser mejorada aún más, de manera de conseguir evitar los conflictos a través de medidas de fomento de la confianza y mecanismos de verificación adicionales.

### **Político-militar**

La OEA ha trabajado activamente para fortalecer las instituciones democráticas en el hemisferio a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia, que ha materializado su apoyo en el envío de observadores a los procesos electorales, actuando en educación cívica y legislativa y apoyando el desarrollo. Como lo señalara el Embajador de Estados Unidos Michael Skol, en Febrero de 1995 en una presentación en la Universidad Nacional de Defensa, en Washington, D.C., la Asamblea General ha tratado repetidas veces de discutir y resolver problemas políticos claves del momento, tales como América Central, Haití y Panamá. La OEA ha tomado estas medidas y ha emprendido esfuerzos para mejorar la cooperación para el desarrollo a través del establecimiento de un marco estratégico para la cooperación técnica. Esto fue acordado en la ciudad de México en febrero de 1994.<sup>7</sup>

Estos esfuerzos de la OEA para fortalecer el desarrollo hemisférico y la democracia han sido un desafío muy especial para los miembros de la Organización. La OEA fue creada para

enfrentar amenazas externas bajo el tratado de Río, como una organización para la seguridad colectiva. Tradicionalmente ha seguido la política de no intervención como señalara Edward Marks, un profesor visitante del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Washington D.C.<sup>8</sup>. Pese a ello se ha comprometido a defender y apoyar los gobiernos democráticos de las Américas de acuerdo con el Art 9, décimo sexta sesión especial, 1992 de la XXI Asamblea General.

Por ese motivo cuando surgieron problemas como el de Panamá y Haití, se suscitaron conflictos internos entre aquellos que están a favor de apoyar la democracia con la intervención y aquellos que vacilan en intervenir. Como señala Marks, existe también la percepción de que EE.UU. trata de usar la OEA "...como un instrumento de la Guerra Fría (República Dominicana, Cuba, Grenada) o como una cobertura para la acción unilateral (Panamá, Haití)".<sup>9</sup> Estas percepciones complican la cooperación, sobretodo en la parte inferior del espectro de conflicto donde la intervención de una organización internacional puede ser la respuesta adecuada.

A pesar de esta complicación, han sido firmados recientemente importantes acuerdos de no proliferación y control de armas como resultado de la cooperación hemisférica en el marco de la OEA. Estos son asuntos de dominio público y han sido enfatizados por varios académicos y diplomáticos tales como el Embajador Skol. Estas medidas están caracterizadas por la transparencia y su potencial de verificación. Podemos citar entre ellos:

- Una serie de acuerdos de delimitación fronteriza que existen en las Américas, tales como el Tratado de Lima de 1929 (Perú-Chile); la mayoría de los cuales han soportado la prueba del tiempo, al paso que otros han sido desafiados por conflictos como en el caso entre Perú y Ecuador por ejemplo. Parece existir una disposición para resolver este tipo de problema pacíficamente en vez de utilizando la violencia. Chile, por ejemplo, "...tenía 24 disputas fronterizas con Argentina, de ellas 22 han sido totalmente resueltas. Una de ellas, el caso de "laguna del desierto" fue sometida al arbitraje internacional, la otra "campos de hielo" está siendo resuelta por acuerdos entre las

partes, dejando el arbitraje como alternativa en el caso de que no se encontrara ninguna otra solución".<sup>10</sup>

- Argentina y Chile ratificaron el Tratado de Tlatelolco, que hace de América Latina y el Caribe un área desnuclearizada.
- Brasil será el próximo país que debe ratificar el Tratado de Tlatelolco; ya ha ratificado sin embargo "...un amplio acuerdo de salvaguardias con Argentina y con la Agencia Internacional de Energía Atómica".<sup>11</sup>
- En 1992, Argentina, Brasil y Chile, además de otros países del hemisferio, se comprometieron a prohibir las armas químicas y biológicas. Se encuentra pendiente para ser firmada una convención sobre guerra química.
- Varios países se han adherido al régimen de control de tecnología misilística, incluyendo Brasil y Argentina en 1994. Brasil tratará de mejorar los controles sobre la exportación para complementar su legislación actual mientras que Argentina canceló el programa de misiles balísticos intercontinentales Cóndor II.<sup>12</sup>
- Argentina y Gran Bretaña establecieron una serie de medidas de fomento de la confianza para evitar otro conflicto sobre las Malvinas en el Atlántico Sur. Incluyendo: a) comunicación directa entre las islas y Argentina; b) consultas recíprocas; c) un sistema para intercambiar información sobre seguridad y navegación; d) procedimientos conjuntos para búsqueda y rescate; e) intercambio anticipado de información sobre maniobras y movimientos de aviones, buques y organizaciones militares.<sup>13</sup>
- La comisión de seguridad centroamericana que surgió del proceso de paz Contadora/Esquipulas y de recientes sugerencias del Cono Sur, está tratando de implementar un control más estrecho de las armas convencionales en el área centroamericana.<sup>14</sup>

Estos ejemplos de acuerdos son formas de medidas de fomento de la confianza que promueven la confianza y la cooperación. Son transparentes y el cumplimiento de las partes puede ser verificado. Podríamos mencionar otros pero la idea es que las medidas de fomento de la confianza viables existen en el contexto de un marco político definido por los acuerdos diplomáticos.

## Económicas

Como mencionáramos, el hemisferio está cada vez más integrado económicamente, como resultado de la orientación hacia la implantación de economías de libre mercado y de mercados comunes sub-regionales. Hemos sido testigos de la creación del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), NAFTA (Canadá, México y EE.UU.) y del continuo crecimiento de los acuerdos ya existentes en las regiones andinas y caribeña. Grupos tales como el Pacto Andino han adoptado tarifas externas comunes y varios países de la región están reduciendo las tarifas bilaterales. Estas acciones han creado un nivel sin precedentes de interacción económica, expresada en aumento del comercio y crecimiento económico.

En 1993 el crecimiento regional latinoamericano fue calculado en 3.6%, una tendencia alcista ya en su tercer año seguido. Los inlujos de capital han sido tres veces mayores que durante la década de los ochenta, mientras que los niveles inflacionarios internos continúan cayendo.<sup>15</sup> Este es un marcado contraste con la situación experimentada durante la década anterior cuando la inflación en algunos países alcanzaba cuatro dígitos y se verificaba una fuga de capital. En este momento, el comercio EE.UU.-América Latina se calcula en los miles de millones de dólares mensuales. Estos desarrollos económicos han aumentado la interdependencia hemisférica en la medida en que la región se posiciona para competir en la economía global. Estos acuerdos económicos han tenido el efecto de aumentar el acceso inter estatal y demuestran un potencial para mejorar el respeto mutuo y abrir los canales de comunicación. Esto podría servir como base para el aumento de la cooperación en una serie de áreas, incluyendo la cooperación entre fuerzas armadas. El General Gleuber Vieira de Brasil, observó que el MERCOSUR potencialmente podría ser la base del aumento de la cooperación de seguridad en el cono sur, como señala en su trabajo "La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR".<sup>16</sup> Mientras que ningún país del Cono sur ha pedido todavía la formación de una organización de seguridad militar paralela, hay pruebas claras de asistencia militar recíproca y de relaciones cordiales que van desde el entrenamiento a proyectos de modernización de equipos,

algunos de los cuales son anteriores al MERCOSUR.<sup>17</sup>

Dado este resumen de la situación hemisférica actual, caracterizada por el aumento de la integración económica y de la cooperación político militar, la próxima sección introducirá algunas ideas de medidas de fomento a la confianza y mecanismos de verificación.

### **III. Medidas de fomento de la confianza: ideas para las Américas**

Las ideas en esta sección tienen como foco la prevención de los conflictos en las Américas y el fomento de la comunicación y la cooperación en lo que se refiere a intereses coincidentes. Se caracterizan por su capacidad de creación de confianza y transparencia. Estas ideas pueden ser consideradas como un todo o en partes y no representan la posición oficial de ningún gobierno u organización.

#### **Fuerzas-tarea sub-regionales**

Podrían ser creadas fuerzas-tarea de seguridad sub-regionales, compuestas por miembros de la OEA, con el objetivo de cumplir con misiones y tareas específicas que podrían perder su prioridad y tener menos atención si fueran incluidas en acuerdos de seguridad más amplios. La fuerza-tarea podría ser permanente o tener un mandato por tiempo limitado. Tareas tales como la ayuda en caso de desastres naturales o la ayuda humanitaria, entrenamiento, terrorismo y asistencia de seguridad para épocas en las cuales se avecina una crisis, son algunos de los ejemplos. El comando y control y la logística de la fuerza-tarea serían compartidos por los estados miembros.

Este enfoque fue muy efectivo en el Caribe anglófono con el establecimiento del sistema de Seguridad Regional (RSS) en los años ochenta. El RSS ha respondido de forma eficaz a una serie de amenazas que involucraron terrorismo, desastres naturales y contrabando. El carácter multinacional del RSS ha aumentado la comunicación, la cooperación y la confianza entre sus miembros. El sistema ha sido efectivo en la disuasión de amenazas locales. Su éxito ha dependido "... no

de la planificación conjunta y de la cooperación sino también de conciencia política de los peligros y la voluntad de hacer algo en relación a ellos".<sup>18</sup>

### **Maniobras militares bilaterales y multilaterales**

Se podría considerar la posibilidad de llevar a cabo maniobras militares entre dos o más naciones miembros de la OEA. Estas maniobras servirían no sólo para promover la profesionalización de los militares, sino que serían un excelente medio para mejorar el acceso, la comunicación y la cooperación entre los países. El proceso mejora la prontitud mientras que al mismo tiempo fomenta el respeto mutuo y elimina las barreras de la desconfianza. Estos ejercicios son transparentes y cuentan con la aprobación de los gobiernos electos democráticamente. Este último punto es muy importante porque envía una señal clara sobre el deseo de establecer relaciones cívico-militares responsables dentro de un contexto democrático.

Estos ejercicios pueden incluir actividades fluviales, búsqueda y rescate, escenarios militares clásicos, actividades de ingeniería, etc. Durante décadas EE.UU. ha llevado a cabo las operaciones navales UNITAS con una serie de naciones americanas en formatos bilaterales o multilaterales. El ejercicio conjunto-combinado FUERZAS UNIDAS también fue realizado con éxito con diversos países. Estos ejercicios no sólo han cumplido con los objetivos profesionales de las fuerzas participantes, sino que también han generado buena voluntad a largo plazo.

### **Intercambios militares bilaterales y multilaterales**

La expansión de los intercambios de personal militar y de pequeñas unidades puede mejorar la comunicación, confianza, camaradería y respeto mutuo entre los miembros de las fuerzas armadas de los diferentes países, tanto a nivel nacional como individual. Estas actividades ayudan a aumentar el profesionalismo de los participantes. Los intercambios pueden enfocar las visitas o intercambios con expertos militares en

táctica, estrategia, logística, ingeniería, combate, medicina, administración, entrenamiento y una serie de otras especialidades militares. Estos programas pueden ser organizados a través de acuerdos bilaterales o bajo los auspicios de una organización internacional como por ejemplo la Junta Interamericana de Defensa.

EE.UU. ha ejecutado con éxito este tipo de programas con países en todo el mundo. Estos programas llevan a la formación de oficiales bilingües, con consciencia cultural y con sensibilidad en relación a las necesidades político-culturales de este cambiante mundo. Los Generales Galvin y Worner, ex-comandantes de la OTAN y del Comando Sur, son ejemplos de oficiales que tuvieron este tipo de formación al comienzo de sus carreras.

## **Diálogo militar y simulaciones**

Diálogos periódicos, bilaterales y multilaterales, entre Estados Mayores sobre temas de interés mutuo, aunados a simulaciones político-militares, anuales o semestrales pueden ser considerados válidos como medidas de fomento de la confianza. Estas conversaciones entre Estados Mayores mantienen abierto y transparente el diálogo militar en el hemisferio. Podrían también ser útiles en la resolución de temas de seguridad contenciosos o resultar en sugerencias sobre políticas que serían sometidas a consideración del poder político. Con el tiempo, conducirían al fomento de la confianza y el respeto mutuo. Los diálogos podrían ser abiertos para observación por terceros y su organización coordinada con las autoridades civiles competentes en los países en cuestión.

Estos diálogos servirían como base para el desarrollo de simulaciones que traten de resolver conflictos potenciales o amenazas a la seguridad a través de juegos y ejercicios de manejo de crisis. Por ejemplo, como reaccionarían los países x e y a una incursión de tropas militares a través de las fronteras. Que políticas, principios y procesos de toma de decisiones deben ser sometidos a prueba para resolver la situación sin un conflicto violento. En mi opinión este es el momento de enfrentar amenazas reales a través de la exposición a escenarios probables en un ambiente simulado. Esta experiencia puede preparar a los líderes del hemisferio a

enfrentar situaciones reales y probablemente identificará las fragilidades de los preparativos actuales. Las simulaciones pueden ser la clave para sugerir nuevas ideas en la prevención de conflictos.

### **Actividades para la prevención de conflictos territoriales**

La participación bilateral o multilateral en operaciones para proteger la soberanía territorial debe ser considerada en las regiones tensas, donde los conflictos violentos estén prontos a estallar. Estas actividades pueden ser desarrolladas bajo los auspicios de la OEA con la asistencia de la JID. Asumiendo que existen los acuerdos diplomáticos ratificados o que están en vigencia acuerdos territoriales tentativos, los países fronterizos podrían considerar la utilización de patrullas militares conjuntas para verificaciones y el establecimiento de comunicaciones de urgencia (hot lines) trans-fronterizas para situaciones de emergencia. Estas comunicaciones fueron utilizadas de manera muy efectiva entre EE.UU. y la URSS durante la guerra fría.

El uso de modernos equipos de posicionamiento global portátil podría ayudar en la verificación a través de la identificación de territorios mal definidos y podría también ser de gran ayuda en la prevención de incursiones involuntarias de tropas en territorios fronterizos. Esta tecnología podría también ser combinada con datos fácilmente disponibles de satélites comerciales utilizados para la observación geográfica y ambiental. Esto último sería útil para analizar lo que está sucediendo en áreas muy extensas o inaccesibles. Esta tecnología sería beneficiosa para varios tipos de verificación.

Los intercambios diplomático/militares y las actividades humanitarias o policiales conjuntas en áreas fronterizas donde existan tensiones, podrían servir para mantener el diálogo y promover la confianza mutua. Equipos médicos o proyectos locales de servicios ingeniería podrían ayudar a las poblaciones locales y al mismo tiempo transformar parte de su hostilidad en cooperación sub regional. Esto de por si ya ayudaría a reducir la tensión y a evitar los conflictos violentos.



## **La Junta Interamericana de Defensa y la OEA**

La Junta Interamericana de Defensa (JID), puede tener un importante papel en la seguridad hemisférica al asumir las tareas de coordinación del apoyo militar en caso de desastres naturales, en el entrenamiento de fuerzas de paz, el entrenamiento en áreas específicas de capacidad militar (logística y comunicaciones por ejemplo) y compartiendo informaciones (narcotráfico y tráfico de armas). En este momento existe la necesidad de coordinar estas actividades pues atravesamos una era de reducción de fuerzas militares, recursos limitados y amenazas cambiantes. Esta función coordinadora podría complementar los esfuerzos individuales nacionales y los esfuerzos bilaterales que están siendo realizados actualmente en el hemisferio. Deberá ser conseguido un uso más eficiente de los recursos militares. Este nuevo papel mejoraría la comunicación y la cooperación entre los militares de la región. Crearía respeto civil-militar al enfrentar los problemas comunes en el hemisferio.

Este nuevo papel, parece ser una extensión lógica de la función de coordinación básica ejecutada por la JID en el exitoso proyecto de desminado en América Central. En este momento la misión de la Junta Interamericana de Defensa es preparar las recomendaciones para la legítima defensa colectiva de las Américas y para llevar a cabo funciones relevantes, tales como la asesoría de carácter técnico militar y el llevar a cabo las tareas que le son asignadas por la OEA. Recientemente, ante la falta de amenazas externas significativas, la JID ha trabajado para adaptarse al cambiante nuevo orden mundial. Se ha mantenido pronta para asesorar y actuar a solicitud de la OEA. El que la JID pueda concretar este potencial a través de una expansión en su función de coordinación, dependerá en gran parte de la voluntad política y del apoyo de los gobiernos de los países miembros de la OEA. Dicho de manera sencilla, la JID puede ser potencializada y apoyada en su accionar.

## **El Colegio Interamericano de Defensa**

El Colegio Interamericano de Defensa (CID) podría tener un papel más vital en la promoción de la seguridad hemisférica y

su comprensión a través de una expansión de la investigación, publicación y de sus capacidades educacionales. El plan de estudios del colegio es actualizado anualmente y las oportunidades de estudio se han visto enriquecidas. Sin embargo el obstáculo para la realización de mejorías más significativas es la limitación de los recursos existentes.

Indudablemente desde 1962 el Colegio se ha posicionado como una institución de primera línea para la formación a nivel de pos grado de militares y altos funcionarios civiles de los gobiernos de las naciones americanas. En este sentido su capacidad de mejorar la comunicación civil-militar recién ahora está siendo apreciada en toda su magnitud, en la medida en que más y más países envían alumnos civiles. El cambiante orden mundial exige mejorías para que el CID pueda enfrentar las demandas del próximo siglo. El Colegio es un recurso de la OEA que no sólo educa futuros líderes de los gobiernos, sino que también tiene un gran potencial, que apenas ha sido explotado, para mejorar la cooperación entre las naciones, la confianza y la capacidad de resolver problemas.

Para satisfacer estas demandas el Colegio necesitaría que por lo menos un tercio de su cuerpo docente de civiles y militares fueran permanentes. Esto daría más continuidad a los programas y permitiría que el colegio se abocara a más proyectos de largo plazo. El número de profesores visitantes podría ser aumentado para agregar a las ya diversas oportunidades educacionales. Estos profesores podrían ser del mundo de la diplomacia, del gobierno, militares, académicos, del mundo de las artes y los negocios.

Con un cuerpo docente permanente sería posible también ofrecer cursos de corta duración para militares y civiles de los países miembros de la OEA. Estos cursos podrían ser preparados especialmente para necesidades específicas y a veces transitorias tales como operaciones de paz, resolución de conflictos internacionales y estudios de área.

En mi opinión, debería ser creado un Centro de Asuntos Interamericanos del CID que desarrollaría investigaciones independientes además de las que fueran solicitadas por los estados miembros de la OEA. Este centro podría dedicarse a la publicación y a programas de intercambio académico. Su personal podría consistir de un pequeño cuadro de militares y

civiles y de investigadores visitantes. Estos investigadores estarían asignados por períodos cortos, de hasta dos años.

Estas mejorías necesitan del apoyo de los estados miembros de la OEA. Esto implicaría también pequeñas mejorías en equipos de informática. Obviamente sería necesario también espacio físico adicional. Estas inversiones en última instancia contribuirían a la formación de líderes más preparados para el futuro, para una mayor cooperación en seguridad y para el fortalecimiento de las relaciones inter-estatales

#### **IV. Conclusiones**

Este trabajo llegó a la conclusión de que las medidas de fomento de la confianza y los mecanismos de verificación podrían ser una ayuda inestimable a la búsqueda de la paz y la prevención de los conflictos. Estos instrumentos crean la confianza y abren canales de comunicación entre las naciones. Pueden además promover la cooperación y son transparentes: no existen las segundas intenciones.

Sin embargo, a pesar de su valor, su pleno potencial puede ser mejor alcanzado si se aplican en épocas de paz, antes que los conflictos violentos tengan la oportunidad de estallar. Ese es el momento más oportuno en el ciclo del conflicto. Son especialmente aplicables en regiones donde los valores, la cultura y las tradiciones son semejantes, ya sea por medio de acuerdos bilaterales o implementación multinacional a través de una organización regional tal como la OEA.

Afortunadamente la OEA y las entidades que describimos como el sistema interamericano ofrecen una base estable para la promoción de la seguridad hemisférica. Las relaciones inter-estatales son en general buenas y el nivel de interdependencia político, militar y económico está creciendo de manera positiva. Mientras que el cambiante orden mundial está modificando los tipos de amenazas que enfrentan las Américas, existe la disposición de entablar el diálogo y trabajar juntos dadas las transformaciones democráticas en todo el hemisferio.

## Recomendaciones

En este espíritu, creemos que es hora de mejorar las buenas relaciones ya existentes a través del establecimiento oportuno de medidas de fomento de la confianza adicionales y de salvaguardas de verificación. Ellas pueden ser utilizadas para promover la seguridad interamericana. Es necesario, por lo tanto, considerar seriamente la implementación de algunas de las medidas de fomento de la confianza sugeridas en la Sección III de este trabajo. Tenemos la oportunidad de mejorar nuestra capacidad de prevenir conflictos en vez de reaccionar a la violencia que ellos causan. Es este el momento de invertir en la cultura de la paz.

## Notas

---

1. *Force XXI Operations*, US Army, Training and Doctrine Command Pamphlet 525-5, agosto 1, 95. Capítulo 1. pp. 1-2.
2. *Ibid.*, Capítulo 2. pp. 1-3.
3. "UNESCO's Culture of Peace Programme", París, 1994.
4. M. Lund, "Early Warning and Preventive Diplomacy", documento no publicado, marzo 17, 1991. pp. 3 y 5.
5. *Ibid.*, p. 2.
6. Adaptado de M. Lund, pp. 7-10.
7. Michael Skol, "The Convergent Hemisphere", presentado en la National Defense University, publicado en *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post 1995 Environment*, National Defense University, 1994. p. 74.
8. Edward Marks, "Peace Operations Involving Regional Organizations", *Strategic Forum*, N° 25, abril 1995. p. 3.
9. *Ibid.*
10. Vicealmirante Jorge Arancibia Reyes, Jefe del Estado Mayor de Defensa Nacional de Chile, "View from Chile". *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post 1995 Environment*, National Defense University, Washington, D.C. p. 89.
11. Michael Skol, p. 77.
12. *Ibid.*
13. Isaac Caro, "Medidas de confianza mutua en Sudamérica", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol. IX, N° 2, abril-junio 1994. p. 8.
14. Michael Skol, p. 76.
15. *Ibid.*, p. 71.
16. General Gleuber Vieira, "La variable estratégica en el proceso del MERCOSUR", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol. IX, N° 2, abril-junio 1994. pp. 12-19.
17. Coronel Curtis Morris Jr., USAF, Former Commander of the US

18. Military Mission (ODC) en Uruguay, 1990-1993.  
Brigadier R.E.C. Lewis, "The Eastern Caribbean Regional Security System as a Model for United Nations Action in Relation to the Security of Small States", mayo 1991. p. 49.