

Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

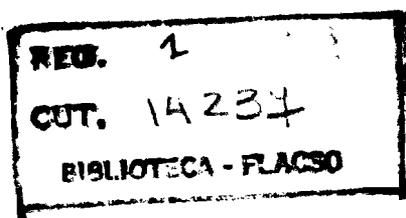
**MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA
EN AMERICA LATINA**

FLACSO - STIMSON CENTER - SER

FLACSO - Biblioteca

980

M46m



Medidas de Confianza Mutua en América Latina
Augusto Varas e Isaac Caro (Editores)

© FLACSO

Inscripción Nº 89.484
I.S.B.N. 956-7399-01-8

Producción editorial : Cristina de los Ríos
Tema de portada : *In the Style of Kairouan, Transferred to the Moderate*,
1914, Paul Klee
Diseño de portada: Patricio Andrade
Composición : Patricio Velasco G.

Impresión: S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fono: 556-5796 Fonofax: 551- 9123
Santiago.

Se terminó de imprimir en
febrero de 1994

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE.

Indice

Prefacio		9
Prólogo		13
Presentación		17
Introducción	Las Medidas de Confianza Mutua en la América Latina de Post-Guerra Fría Augusto Varas	23
PARTE I	MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVAS REGIONALES	
CAPÍTULO 1	Las Medidas de Confianza Mutua en la Europa de Fin de Siglo Enrique Gomáriz	31
CAPÍTULO 2	Medidas de Confianza Mutua en América Central Jack Child	43
CAPÍTULO 3	Esquipulas: Un Proceso de Construcción de Confianza Francisco Rojas Aravena	73
CAPÍTULO 4	Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica Michael Morris	101

CAPÍTULO 5	Medidas de Confianza Mutua: Algunas Perspectivas Complementarias María Teresa Infante y Roberto Durán	133
PARTE II		
MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVAS NACIONALES		
CAPÍTULO 6	La Seguridad Estratégica Regional y las Medidas de Confianza Mutua Pensadas desde Argentina Rut Diamint	141
CAPÍTULO 7	La Idea de Medidas de Confianza Mutua desde una Visión Brasileira Thomaz Costa	165
CAPÍTULO 8	Cooperación para la Paz y Medidas de Confianza Mutua: Perspectiva del Perú Juan Velit	177
CAPÍTULO 9	Cooperación Pacífica y Medidas de Confianza Mutua en Chile Isaac Caro	189
CAPÍTULO 10	Fuerzas Armadas y Medidas de Confianza Mutua en Chile TGl. Sergio Covarrubias BGl. Javier Salazar GrI. Leopoldo Porras	203
CAPÍTULO 11	Criterios Rectores para Formulación de Medidas de Confianza en un Ambito de Seguridad Cooperativa para el Cono Sur GrI. (R) Antonio Fichera Mayor Carlos Daniel Esteban	215

- II -

Bgl. Javier J. Salazar Torres

Las opiniones vertidas a continuación, junto con ser auténticas y francas, no comprometen posiciones oficiales ni del Ministerio de Defensa Nacional, ni de las instituciones de las FF.AA., dado que tales organismos o instituciones tienen sus entes orgánicos específicos para tales efectos.

La Academia procura ser el punto de encuentro y de discusión de los temas que preocupan a las FF.AA. especialmente en el ámbito o niveles de lo político y político estratégico. Sus investigadores y académicos llevan a cabo el análisis de lo que podríamos denominar la agenda de la seguridad nacional y su vinculación con la defensa nacional. Desde esa perspectiva pretendemos contribuir al conocimiento y comprensión de la compleja responsabilidad que el nivel político tiene respecto a tales conceptos.

Consideramos de gran valor la realización de eventos académicos -no sólo por la importancia y seriedad con que se abordan las materias específicas que son de nuestro interés- sino por la oportunidad de intercambiar opiniones que -aunque discordantes en más de alguna ocasión- nos permiten evaluar el grado de percepción, comprensión y profundidad con que son recibidos y manejados los temas en el ámbito académico externo a las FF.AA. y al país.

Para una aproximación al tema de las MCM es importante considerar la situación mundial, hemisférica y regional de la seguridad. La interpretación de esa situación es contradictoria. Desde una percepción personal las nuevas condiciones del mundo otorgan un menor grado de riesgo nuclear, tendencia que debiera mejorar día a día en el futuro cercano.

Al amparo de esa especial circunstancia, y según hechos puntuales y objetivos, la tendencia a disminuir los conflictos regionales no se ha producido en el transcurrir del tiempo reciente. Se asegura que en los últimos 4 años, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ha debido asignar igual o más tareas de pacificación o de mantenimiento de la paz que en los 40 años anteriores. Ha sido justamente esta realidad la que ha motivado al mundo político en la búsqueda de instrumentos, procedimientos o métodos que contribuyan a la preservación de la paz y la seguridad.

Expresamos nuestra más ferviente adhesión a esta causa: la de la preservación de la paz y la seguridad. Pero, es necesario condicionar la paz a la que se ha hecho referencia antes de avanzar sobre el tema de las medidas de fortalecimiento de la confianza. Para que esa paz sea realmente disfrutada deberá estar compatibilizada con nuestros intereses nacionales vitales. De no suceder así, se tratará de una paz impuesta, forzada y generadora a futuro de una gran inestabilidad.

Adquiere entonces trascendencia relevante lo que se identifique como intereses nacionales vitales. Sólo cuando se logre compatibilizar los intereses de los países a través de la adecuación de su más profunda y arraigada interpretación, y ésta sea aceptada por el ser nacional, habrá un relativo grado de certeza de que se ha disipado la posibilidad de conflicto. Aunque esto sea extremadamente difícil, es necesario, en mérito a la verdadera búsqueda de la paz, expresarlo como el gran objetivo de quienes procuran su preservación.

El desarme, la limitación de armamentos y las medidas de fortalecimiento de la confianza, si bien contribuyen indirectamente a tales propósitos, son sólo paliativos que hacen diferir en el tiempo la verdadera solución de los conflictos. Comparativamente, el esfuerzo que se realiza en esas propuestas apunta a neutralizar lo que en el estudio de la historia hemos llamado como las causas aparentes de un conflicto, quedando intactas las causas reales que efectivamente potenciarán la generación de las futuras crisis.

No obstante ello, considerando lo complejo del desafío de encontrar la armonización de los intereses, o lo inalcanzable de la solución pacífica de la controversia central del conflicto, es de gran ayuda lograr la disminución de tensiones marginales que ese mismo conflicto produce. Creemos que es fundamental considerar que cualquier proposición en tomo al tema de la distensión tenga presente la responsabilidad ineludible del Estado de mantener el necesario nivel de seguridad.

Cuando hablamos de las MCM, nuestro pensamiento se dirige automáticamente al ámbito militar. La globalidad de la época actual debiera hacer variar esa tendencia. Si bien es cierto que la amenaza más grave proviene del ámbito militar, no es menos verdadero que existen otras áreas de las relaciones interestatales que también pueden contribuir a una distensión efectiva. Entonces, deberán hacerse esfuerzos combinados de los diferentes sectores para transmitir -si ésta es nuestra voluntad- las señales correctas que apunten al fortalecimiento de la confianza mutua.

Ahora bien, sabido es que la desconfianza surge de las percepciones de amenazas. El más débil percibe con mayor fuerza esa desconfianza. Tal circunstancia lo enfrenta básicamente con dos herramientas: el relativo respaldo de los organismos de seguridad colectiva y el poder disuasivo que logre por sí mismo.

Por otra parte, el país más fuerte estará más alejado de las percepciones de riesgos. Si las tuviera, no lo afectarían substancialmente, ya sea por la fortaleza de su posición internacional, o por el efectivo respaldo de su superioridad.

Si superponemos a este escenario la condición de país satisfecho al más débil y de insatisfecho al más fuerte, las medidas de fomento a la confianza paradójicamente crearán condiciones de mayor percepción de indefensión del más débil.

Lo anterior tiene también una relevancia especial si se consideran las características geoestratégicas involucradas en un eventual conflicto, donde los espacios y sus condiciones juegan un papel sustantivo para quienes actúan en un sentido y con una determinada actitud respecto a la forma en que lo hacen sus oponentes. Si a lo expresado le agregamos la mayor capacidad de reacción que pudiera tener el más fuerte, la indefensión del más débil será más patente.

Para evitar todas esas percepciones, las medidas de fortalecimiento de la confianza deberían ser diseñadas de tal forma que generen un real efecto de distensión, exigiendo proporcionalmente más de quien ostenta superioridad en beneficio del adecuado equilibrio. Esta condición de por sí es casi inalcanzable. Nadie aceptará reducir sus capacidades más allá de lo que su oponente está realizando. La demostración palpable está a la vista en todo el proceso de negociación para la reducción de armamento nuclear sostenido entre USA y la URSS en la década del 80.

Específicamente para Chile, el tema de las MCM tiene una singular complejidad. Circunstancias históricas del siglo pasado lo transforman en heredero de los efectos de dos conflictos armados con dos de sus tres países vecinos. Asimismo, las relaciones con el tercero no han estado exentas de controversias. Luego, interferirá sobre estos países la existencia de prejuicios y de errores de interpretación generados a lo largo del tiempo, los que lógicamente no podrán eliminarse de una sola vez mediante la aplicación de MCM.

No obstante ello, creemos firmemente que es necesario hacer los esfuerzos necesarios para acrecentar la distensión, en la medida que las circunstancias globales y particulares de seguridad lo recomiendan.

Surge sí una condición que debe estar considerada en cualquier estudio de proposiciones sobre MCM y que dice relación con que éstas no debieran afectar el concepto de disuasión. Si ello sucediera, debiera ser porque se ha resuelto la búsqueda de otros mecanismo de preservación de la paz, ya sea por medio de la limitación de armamento, o a través del desarme, caminos éstos de diferente signo y de relativa eficacia.

Las Fuerzas Armadas chilenas están llevando a cabo un completo programa de medidas de fomento a la confianza entre los países vecinos con los cuales existen relaciones diplomáticas. En estos momentos y sólo a manera de ejemplo, se está conversando con Perú la puesta en práctica de varias medidas. Todas ellas llevan implícita la necesidad de aplicarlas gradualmente, cumpliéndolas de buena fe, condición que ayudará a consolidarlas para así progresar con nuevas iniciativas si las circunstancias imperantes lo hacen recomendable.

Será quizás de perogrullo señalar que el éxito de cualquier programa de medidas que se adopte exige como condición previa la existencia de un alto grado de confianza mutua interna entre las FF.AA. y las autoridades políticas del país.

La fortaleza de la relación civil-militar será el elemento fundamental de esa confianza mutua. Quizás sea necesario detenerse un poco más en esta idea. Se concuerda plenamente en el rol de las FF.AA. como instrumento de la gran política nacional.

No se busca ni pretende un cogobierno en materias de RR.EE. Es válida plenamente la idea de consulta al estamento militar. El problema subyace en que no existe un grado de confianza plena en que los actores políticos conocen y dominan las implicancias de la seguridad del país.

Décadas de gestión política, en las cuales han estado marginados constantemente de la agenda política los temas de la seguridad y de la defensa, no pueden generar confianza en los hombres de armas respecto a la evaluación correcta de los factores para la decisión estratégica. Tampoco se trata de imponer la visión de las FF.AA., pero estamos convencidos que cuando se comprenden todos los elementos que están en juego en la seguridad, la decisión estará más alejada del error.

No obstante respaldar las medidas de fomento de la confianza, es conveniente terminar con una pequeña advertencia que no contradice esta posición, pero que la ubica en el más exacto realismo. El diccionario de la Real Academia de la Lengua Española interrelaciona el sustantivo "confianza" y el verbo "confiar" con el adjetivo "confiado", dando a este último el significado de "crédulo e imprevisor".