

Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

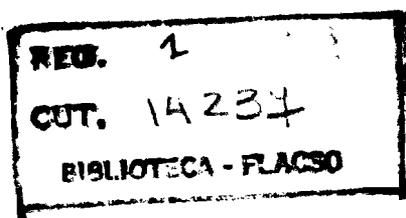
**MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA
EN AMERICA LATINA**

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

CAPÍTULO 11

CRITERIOS RECTORES PARA FORMULACION DE MEDIDAS DE CONFIANZA EN UN AMBITO SEGURIDAD COOPERATIVA PARA EL CONO SUR¹

General (R) Antonino Fichera
Mayor Carlos Daniel Esteban

El conflicto Este-Oeste organizó el mundo durante los últimos cuarenta años en función de dos grandes bloques militares, sustentados en principios ideológicos irreconciliables y poseedores de vastos arsenales nucleares que exponían al mundo a la destrucción mutua.

La resolución del mismo, luego del fenómeno de disgregación política de la URSS en su disputa por la hegemonía mundial, la consecuente disolución del Pacto de Varsovia y la posterior desarticulación del estado soviético permiten alejar la probabilidad de una guerra nuclear generalizada y homogeneizar las formas de organización política y sistemas económicos.

La distensión que supuso el fin de la guerra fría, no significa que vivamos en un mundo menos conflictivo. Ha cambiado la naturaleza polar de los conflictos, que no se subordinan ya a uno dominante sino que los mismos responden a múltiples causas de origen político, étnico, ideológico, económico territorial, cultural o religioso.

La actual situación se presenta como una compleja transición para los sistemas de seguridad de las relaciones internacionales, producto de la desarticulación de los mecanismos que caracterizaron el período precedente. Los actores de la comunidad mundial hoy se encuentran enfrentados en un inestable proceso de reacomodamiento de pautas de comportamiento, replanteo de objetivos y redefinición de roles en función de sus intereses.

Tal situación estratégica mundial es totalmente novedosa y se caracteriza por la falta de previsibilidad de los actores y, por ende, la dificultad en formular un sistema de seguridad global eficaz que permita prevenir o regular los conflictos de manera total.

La ONU ha definido la seguridad como "una condición exenta de peligros, presión o coerción al desarrollo y progreso de los pueblos". En función de ello podemos distinguir situaciones estructurales críticas que pueden constituir en un futuro cercano desafíos a la seguridad: 1) la extensión horizontal de la producción y posesión de armas de destrucción masiva y química; 2) el armamentismo creciente y sostenido generador de desequilibrios; 3) la producción y tráfico de drogas ligados al terrorismo y a la subversión; 4) las desigualdades en el desarrollo económico y social de los pueblos generadoras de tensiones; 5) las situaciones de extrema pobreza y marginación social; 6) el surgimiento de nacionalismos y la intemperancia y discriminación racial, religiosa, cultural y política; 7) los problemas étnicos ligados a fenómenos de exclusión político-social; 8) las tensiones demográficas y la inmigración clandestina; 9) el medio ambiente, su degradación y la disputa por su control; y, 10) los vacíos geopolíticos, objeto de disputas de soberanía.

Frente a la diversidad de los problemas planteados, una comunidad mundial conformada por una pluralidad de actores de distinta naturaleza, con objetivos e intereses diversos y asimétricas de poder manifiestas, se encuentra ante el desafío de formular una respuesta que permita estructurar un ámbito de seguridad que reduzca las posibilidades de conflictos interestatales e incremente la capacidad de control y regulación del mismo.

La respuesta más significativa a este desafío fue el "Programa de Paz", formulado por el Secretario General de la ONU en junio de 1992.

Allí se planteó la reconversión de los sistemas de seguridad global, partiendo de uno que se basa en la capacidad de respuesta a la agresión y en el equilibrio de poder entre dos bloques poseedores de armas de destrucción masiva a otro sustentado en políticas de cooperación para la prevención de conflictos.

Ese sistema gira en torno al reconocimiento de "la importancia e indispensabilidad del Estado soberano como entidad fundamental de la comunidad internacional"², hecho que lo ratifica como núcleo político activo y actor esencial de las relaciones internacionales, y en el logro de un consenso básico sobre los siguientes puntos: "El respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales, un desarrollo económico/social sostenible a fin de alcanzar una prosperidad más generalizada y la necesidad de limitar la existencia de armas de destrucción masiva"³.

La propuesta tiene por finalidad desalentar eventuales agresiones, para lo cual resulta necesario desactivar situaciones de conflicto o en el

caso que se presenten adoptar medidas para el establecimiento de la paz y su mantenimiento.

Su implementación supone el ejercicio de un rol protagónico por parte de la ONU y de otros organismos multilaterales de carácter regional para la atención de los problemas de seguridad dentro de su ámbito, merced al ejercicio de la diplomacia preventiva o mediante acciones para el establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz.

Este concepto de seguridad en las relaciones internacionales denominado seguridad cooperativa se basa en la promoción de medidas de confianza entre los Estados que otorguen la mayor transparencia a sus relaciones y, a través de las Naciones Unidas, la implementación de políticas generales destinadas a: 1) la proscripción total de armas de destrucción masiva y químicas; 2) la limitación de armas convencionales, procurando su configuración al ejercicio del derecho a la legítima defensa de cada Estado; 3) la participación en fuerzas multinacionales para el mantenimiento, establecimiento o consolidación de la paz; y, 4) el fomento de medidas de confianza entre los Estados.

Ante la propuesta del Secretario General de la ONU, a los estados miembros se plantea una disyuntiva: mantener una actitud expectante, centrando en el bilateralismo el eje de las relaciones internacionales o apoyar las iniciativas de los organismos multilaterales, en la creencia de que actuar dentro de un sistema de tales características constituye el camino más adecuado para la preservación del derecho de los estados y sus intereses en un ámbito de paz y seguridad.

El apoyo argentino a la construcción de un sistema global, basado en los principios cooperativos es el resultado de un camino elegido para el logro de sus intereses nacionales y siendo además funcional y complementario con nuestra concepción de la defensa nacional, no comprometiéndolo su esencia conceptual por las siguientes razones:

- 1) Porque el "Programa de Paz" del Secretario General de la ONU rescata la categoría estados nacionales como sujeto del derecho internacional, cuidando no caer en las simplificaciones del fenómeno de la transnacionalización.
- 2) Porque la defensa es función indelegable de cada estado nacional compatible con un mundo plural pero en el que nadie puede garantizar de modo permanente y eficaz la soberanía e independencia de la nación; la integridad territorial y capacidad de autodeterminación; la protección de la vida y libertad de los habitantes;

- 3) Porque la ley de defensa nacional en su artículo primero establece "...el empleo de las FF.AA., en forma disuasiva o efectiva, para enfrentar agresiones de origen externo...", por lo tanto, es coherente con la configuración defensiva de los instrumentos militares nacionales que plantea el "Programa de Paz" de la ONU.
- 4) Porque la misión del Ejército se encuadra dentro de los principios enunciados por el sistema de seguridad cooperativa al definir que el rol principal de esta fuerza consiste en lograr una capacidad de disuasión creíble que desaliente posibles amenazas al interés nacional y como rol subsidiario es donde especifica la participación en operaciones para el mantenimiento de la paz.
- 5) Porque un sistema de seguridad cooperativa permite articular los distintos ámbitos espaciales de interés en que se desenvuelve y participa la República Argentina, el cono sur, el hemisférico y el global.

Resulta evidente que en la época que nos encontramos transitando, los intereses vitales de una nación no se preservan de mejor manera adoptando posturas aislacionistas, sino promoviendo el desarrollo de ámbitos regionales y/o subregionales que contribuyan a la conformación de una situación de paz y seguridad.

En el continente americano los esfuerzos integracionistas tienen una larga tradición que se remonta al origen mismo de las nacionalidades. La OEA y sus foros consultivos, el grupo de apoyo a Contadora, el Acuerdo de Cartagena, el Grupo de los Ocho que dio origen al llamado compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia (suer-te de manifiesto político de nuestros días), el Pacto Andino y el Mercosur son muestra cabal de esta tradición.

Cualquiera sea la posición respecto del rol central de un sistema nacional de defensa no debe dejarse de lado la contribución que el mismo puede realizar apoyado en sus capacidades remanentes en dirección a la construcción de un ámbito de seguridad cooperativa.

La implementación de este ámbito ha sido colocado como una exigencia prioritaria por los líderes políticos y militares, con el propósito de reemplazar la respuesta a las amenazas, por una prevención que evite el surgimiento de esas amenazas.

Una seguridad cooperativa que no aspira a crear un supragobierno, a eliminar todas las armas, a prevenir toda forma de violencia, a resolver todos los conflictos o armonizar los valores políticos divergentes, sino

que tiene por finalidad prevenir y desalentar la acumulación de medios que conduzcan a la posibilidad técnica de una agresión, deliberada y organizada.

Acciones posibles para la evolución cooperativa

Condicionados por este panorama mundial y regional las políticas militares de los países integrantes del cono sur se hallan ante el desafío de constituirse en un instrumento fundamental para la cooperación entre los estados.

La República Argentina considera que los principios cooperativos son de validez universal y deben ser implementados simultáneamente en todos los ámbitos de interés para el estado: el global, hemisférico y subregional.

Por ello, al estado nacional, teniendo en cuenta que los ámbitos espaciales en que se desenvuelve no solo son complementarios sino que resultan la lógica extensión geopolítica del otro, se le plantean las siguientes opciones: 1) accionar con prioridad sobre los acuerdos y organizaciones vigentes a nivel regional en aras de su revitalización o perfeccionamiento; o, 2) concretar acciones circunscriptas específicamente al ámbito subregional que sustenten y enmarquen al proceso de integración y que a su vez actúan como catalizador sobre el sistema regional.

La primera opción si bien resulta viable, dado que existen los instrumentos jurídicos pertinentes, se encuentra seriamente dañada en su credibilidad por cuanto ha demostrado su ineficacia en situaciones de crisis.

La comunidad panamericana presenta marcadas asimetrías de poder entre los países miembros la que unida a diferencias coloniales, étnicas y religiosas, dificulta un eventual proceso de acercamiento eficaz.

Esta opción no otorga, por otra parte, la necesaria garantía de apoyo a los procesos de integración de las unidades subregionales, pudiendo por el contrario, despertar recelos en actores del cono sur frente a políticas de acercamiento marcadamente unilaterales.

La segunda (opción retenida), se asienta en el hecho cierto de la continuidad geográfica, homogeneidad cultural, religiosa y étnica y las simetrías de poder que presenta el cono sur y que hacen posible edificar, pese al diferente grado de vulnerabilidad de los estados y la heterogeneidad de sus problemas, un accionar común y un ámbito de paz y seguridad.

Para ello deberán superarse los recelos y las tensiones, sobre la base de una seria, racional y creciente confianza mutua, fundamentada en la transparencia de las relaciones y en un esquema de equilibrio de potencialidades coactivas, para prevenir el peligro de los vacíos y las asimetrías en las siempre inestables relaciones del poder.

No debemos dejar de recordar tal como afirmó el Ejército en la XX Conferencia de Ejércitos Americanos, que el cono sur sigue caracterizado por la calificación de "irrelevancia estratégica" lo que obliga a extremar la imaginación para legitimizar la razón estratégica de sus instrumentos armados, una exigencia que nos conduce al análisis desapasionado de las respectivas realidades nacionales no confiando en hipotéticos sistemas de resguardos supranacionales.

La retención del ámbito subregional como modo de acción se impone para la defensa y seguridad porque: 1) es el único que aborda un ámbito concreto de aplicación; 2) proporciona una base sólida para avanzar en la constitución de un sistema regional; 3) apunta a medidas aptas, factibles y aceptables que aventaran prevenciones ante un acuerdo ampliado.

Los objetivos que se pretenden lograr mediante este modo de acción llevan implícito el que: 1) dan consistencia y viabilidad al proceso integrador; 2) estimulan un mayor compromiso de los integrantes de los acuerdos subregionales (Pacto Andino, Mercosur, etc.); 3) brindan estabilidad a las decisiones estratégicas; 4) motivan a integrarse a otros actores subregionales; 5) posibilitan un posicionamiento estratégico subregional favorable para obtener una inserción adecuada en el marco regional y global; y, 6) generan un marco de confianza y respeto entre los distintos actores.

Se considera que el nivel de cooperación existente entre las FF.AA. de los países integrantes del cono sur puede ser orientado e incrementado mediante la implementación de medidas que proporcionen mayor transparencia a la relación entre los estados, entre los cuales pueden señalarse: 1) el desarrollo de proyectos comunes; 2) la implementación de políticas para el control, verificación, y registro de armamentos; 3) la eliminación de toda forma de proliferación de armamentos de destrucción masiva dentro de la región; 4) la búsqueda de la interoperatividad; 5) el incremento del intercambio de personal, comandos, fracciones, estados mayores, etc.; 6) mejorar el flujo de información, los intercambios y las comunicaciones; 7) la realización de ejercicios combinados; 8) la realización de reuniones de consulta al más alto nivel; 9) la unificación

de posturas ante distintos foros para la materialización eventual de un futuro sistema cooperativo de defensa; 10) la creación de un organismo o mecanismo permanente de prevención de conflictos; y, 11) la organización de seminarios, simposios y otros foros que permitan debatir problemas comunes.

El conjunto de medidas sugeridas impone como requisito la adscripción a una escala de valores que podemos definir como de reconocimiento de la independencia y soberanía nacional, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el respeto de los derechos humanos, el normal desenvolvimiento de las instituciones democráticas, la igualdad jurídica entre los estados, y la confianza en la solución pacífica de los conflictos políticos.

Las acciones implementadas en el marco subregional permitirán un avance prudente, posible y controlable, teniendo en cuenta la situación actual y los antecedentes existentes en el cono sur y por otra parte proporciona bases sólidas hacia instancias más complejas de integración.

La concreción de este objetivo, mediante las acciones propuestas y el respeto por la escala de valores enunciada, proporcionaría claros beneficios a la acción cooperativa, entre estos podremos señalar: 1) la disminución de las posibilidades de crisis y conflictos armados; 2) un adecuado balance de los costos correspondientes a seguridad y defensa con otras exigencias del estado, tales como educación, salud y desarrollo; 3) el acompañamiento de la estrategia militar a otras estrategias sectoriales; 4) el mantenimiento de una equilibrada capacidad defensiva; 5) la posibilidad de proyección común en un plano geoestratégico ampliado; 6) la conservación del status soberano pleno de los estados; y, 7) la morigenación de las situaciones estructurales críticas.

Somos conscientes que la acción cooperativa, resulta el más grande desafío que la época nos impone. Los militares estamos convencidos que apoyados en el importante aporte de las actuales acciones de acercamiento entre las fuerzas armadas y nuestro esfuerzo futuro seremos capaces de contribuir significativamente a la construcción de un espacio de paz y seguridad para la región que posibilite el desarrollo y crecimiento de nuestros pueblos.

NOTAS

1. Trabajo realizado sobre la base de la propuesta formulada por la Secretaría General del Ejército en el seminario "El rol de las Fuerzas Armadas en el Mercosur", organizado por el Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales entre el 24 y 25 de noviembre de 1993.
2. *Un Programa de Paz*, "Un Contexto de Evolución", punto 10.
3. *Un Programa de Paz*, "Introducción", punto 5.