

Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

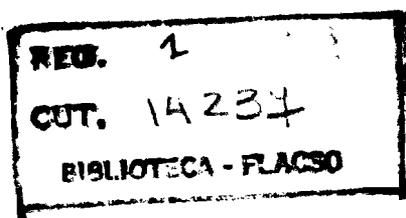
**MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA
EN AMERICA LATINA**

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

PREFACIO

Michael Krepon
Augusto Varas

Los documentos incluidos en esta recopilación fueron presentados originalmente en un taller realizado en Santiago de Chile, el 11 de agosto de 1992. La Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales en Santiago y el Centro Henry L. Stimson de Washington, D.C., auspiciaron esta reunión con el fin de permitir que un grupo de académicos y militares de las Américas investigaran la aplicabilidad de las medidas de confianza mutua a los problemas de seguridad que enfrentan los estados latinoamericanos.

Se ha analizado e investigado mucho acerca de las MCM aplicadas en el contexto de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) para enfrentar los cambios en materia de seguridad. Por el contrario, el conjunto de medidas de confianza mutua aplicadas en América Latina ha sido objeto de menor atención, al igual que las consideraciones acerca de las diversas formas en que estas herramientas flexibles pueden ser aplicadas en América del Sur, América Central y en la cuenca del Caribe.

De hecho, tal como lo ilustran los diversos capítulos en este volumen, en América Latina se han aplicado medidas de confianza mutua desde hace largo tiempo aun cuando no siempre hayan recibido ese nombre. Al contrario de lo que ocurrió con las MCM deliberadas y formales codificadas en una serie de acuerdos de la CSCE firmados a partir de 1975, gran parte de las experiencias de MCM llevadas a cabo en América Latina hasta la fecha han tenido un carácter más informal. Por ejemplo, uno de los objetivos primordiales de las MCM es lograr una relación más abierta y transparente entre las fuerzas armadas de los estados vecinos. En América Latina, ésto se ha realizado cuando las academias militares capacitan a los oficiales de otros países y cuando el

personal militar y los líderes políticos de las naciones se han reunido informalmente para analizar los temas de seguridad que los afectan. Con esto no se quiere decir que no hayan habido MCM formales, pues de hecho sí las hay. Por ejemplo, las fuerzas navales de Argentina y Chile han establecido reglas de navegación en las aguas que rodean Tierra del Fuego, y los oficiales que representan a cada una de las Armadas se reúnen para revisar en conjunto la puesta en práctica del acuerdo. Esto es una MCM mediante la cual ambas partes evitan los conflictos que pudieran originarse si una de ellas interpretara erróneamente las acciones de la otra en zonas sensibles.

Los documentos que siguen a continuación comprenden un tratamiento global del tema. Tal vez el único punto que conviene tratar en esta introducción está relacionado con la definición de medida de confianza mutua. Este término es muy pobre desde el punto de vista de las ciencias sociales, dado que no expresa precisamente qué medidas pretende lograr. Por consiguiente, muchos analistas, entre ellos los autores de los documentos incluidos en esta recopilación, usan diferentes definiciones para dicho término. Conviene revisar estos distintos usos para ayudar a diferenciar y comprender plenamente los propósitos de los autores.

Partiendo de un extremo del espectro, en su sentido más restringido y específico, las medidas de confianza mutua son acuerdos de cooperación mediante los cuales los estados se transmiten sus intenciones militares no hostiles. El ejemplo del acuerdo de reglas de tráfico marítimo entre Argentina y Chile que mencionamos previamente calza dentro de esta definición: ambas partes acuerdan cumplir procedimientos y límites establecidos respecto de los movimientos de sus barcos en una zona conflictiva, de modo de asegurar al otro que sus actividades no tienen intenciones hostiles. Esta definición coincide con las medidas de confianza mutua tal como fueron formuladas y aplicadas en Europa durante el CSCE, y se aplica a un ~~variedad~~ variedad de medidas que promueven la apertura, comunicación y mayor entendimiento entre instituciones militares.

Un uso más amplio del término medida de confianza mutua aparece en el Informe del Secretario General de las Naciones Unidas de 1981 titulado *General and Complete Disarmament: Confidence-Building Measures*. Señala que "el objetivo de las medidas de confianza mutua es contribuir a, reducir o, en algunos casos, incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones y hostilidades" entre estados. Dentro de este concepto de MCM, se supone que las medidas están dirigidas a las

causas mismas de tensión y conflicto entre países, y además incluyen los pasos para asegurar intenciones amistosas. En otras palabras, mientras en su concepción más restringida las MCM apuntan exclusivamente a hacer más pacíficas y estables las relaciones militares de los países dentro de las relaciones políticas existentes, la noción más amplia incluye los pasos para mejorar las relaciones políticas existentes, y de ese modo reducir la probabilidad de una guerra. Como ejemplos de MCM según el concepto más amplio, tenemos los pasos para arreglar asuntos contenciosos pendientes entre países, tales como una disputa fronteriza o políticas de comercio antagonistas, que no cabrían dentro de la concepción más restringida del término.

El propósito de explicar ambas nociones de MCM no es elegir una por sobre la otra. En lugar de ello, el objetivo es pedir al lector que ponga atención en el tipo de MCM del que se está hablando en cada uno de los documentos y evaluarlas según corresponde. Los líderes políticos y oficiales militares buscarán lograr estas metas diferentes -estabilizar las relaciones militares existentes versus eliminar las fuentes de tensión en una relación- en momentos y con herramientas diferentes. Los distintos esfuerzos deben ser comprendidos y juzgados dentro de sus propios contextos.

Sin embargo, una concepción de MCM que es necesario evitar es la formulación de que una medida de confianza mutua es cualquier aspecto que promueve la confianza entre los países. Esto resulta tan amplio y se basa de tal forma en la evaluación subjetiva de cuando existe o no existe confianza, que hace que el término sea prácticamente inútil. Por ejemplo, los intercambios culturales entre los países pueden promover el entendimiento y fomentar la confianza en cuanto a las relaciones por parte de los funcionarios gubernamentales responsables. Pero, el impacto de dichos pasos en la reducción de la probabilidad de conflicto es tan tenue y pequeña que lo vuelve irrelevante en estos términos. Las medidas que caen dentro de la definición más amplia de la ONU deben tener un efecto directo en lograr una paz más estable.

Sin considerar las diferencias sobre cómo definen las MCM, todos los autores escribieron sus documentos con el mismo fin en sus mentes: ayudar a desarrollar las herramientas que puedan hacer que América sea un lugar pacífico y seguro. Por este motivo, deseamos agradecer a los autores y a todos los participantes en el taller por su valiosa contribución. Además, quisieramos agradecer en forma especial a Augusto Varas, coordinador del área de relaciones internacionales y militares de

FLACSO-Santiago, y a su equipo por organizar y ser los anfitriones de esta reunión tan valiosa. Finalmente, deseamos expresar nuestra más profunda gratitud a Steven Wolfe, ex-investigador asociado al Stimson Center, quién coordinó la programación del Centro en materia de medidas de confianza mutua en América Latina durante los años 1992 y 1993, y que jugó un papel vital en la planificación y conducción del taller realizado en Santiago.

FLACSO-Chile y The Henry L. Stimson Center, agradecen el apoyo de "Seguridad Estratégica Regional en el 2000" (SER), quien ha patrocinado la publicación de este volumen y el capítulo final correspondiente a la perspectiva de Argentina sobre este tema.

"Seguridad Estratégica Regional en el 2000" tiene como antecedente tres años de funcionamiento ininterrumpido de un seminario denominado "*Hacia las Fuerzas Armadas del año 2000*", en el que un grupo de políticos, militares en actividad y retiro y académicos, viene debatiendo todos los aspectos que influyen en la definición con claridad de un perfil de nuestras FF.AA. para el siglo venidero. Para ello ha desarrollado una visión del mundo, en lo que concierne a las grandes tendencias internacionales, regionales y en el plano nacional. Esto sucedió de tal suerte que en el tercer año, habida cuenta de las ideas producidas, se hizo necesario comenzar a difundir los resultados del debate. Así es como nace "SER en el 2000", como instrumento de comunicación social de la temática de seguridad y defensa, con cinco números publicados durante los años 1992/3, en la actualidad su consejo editorial se complace en coeditar con FLACSO-Chile y The Henry L. Stimson Center este libro conteniendo aportes sustanciales sobre las medidas de confianza mutua en la región.

PRÓLOGO

Embajador Hernán María Patiño Mayer
Representante Permanente de la
República Argentina ante la O.E.A.

La consolidación de la democracia en la región surge como el elemento clave tanto para la generación como para la viabilidad y profundización en el largo plazo de las medidas de fortalecimiento de la confianza mutua.

Como la historia lo demuestra, las democracias raramente provocan conflictos internacionales que deriven en acciones bélicas entre ellas, sino que, por el contrario, suelen proveer la estabilidad institucional necesaria para el afianzamiento y profundización de las relaciones de cooperación entre los estados.

Sumada a este "presupuesto democrático" encontramos la coincidencia generalizada en reconocer que América en su conjunto exhibe el privilegio de ser una de las regiones más pacíficas del planeta en cuanto a conflictos interestatales se refiere.

Razón por la cual, la noción de medidas para el fomento de la confianza mutua, surgida en escenarios de confrontación y antagonismo, no debe ser extrapolada automáticamente a un escenario donde el diálogo y la cooperación han sido la base del relacionamiento entre los estados.

Esta circunstancia en modo alguno significa concluir que las medidas de confianza no sean necesarias en la región sino que, por el contrario, pueden proponerse y promoverse teniendo en vista objetivos mucho más amplios y ambiciosos.

Las condiciones existentes en nuestro continente posibilitan que las medidas para el fortalecimiento de la confianza mutua no se limiten a la prevención de los conflictos bélicos sino que comprendan aquellas decisiones de orden económico, político, social o cultural que favorecen la profundización de la cooperación y la complementación entre los estados.

Podríamos incluso decir que la "integralidad" caracteriza la perspectiva americana de las medidas de confianza, en tanto ninguno de los componentes que la conforman genera credibilidad aisladamente sino que es su interacción la que produce los efectos buscados.

Sin perjuicio de lo cual, tal como lo señaláramos durante la reunión de Washington, el hecho de que la profundización de la confianza mutua en América deba asentarse en una concepción multidisciplinaria no implica que deba ignorarse el aspecto militar. Es mas, estamos en deuda en este terreno, deuda que, creemos, puede pesar gravosamente sobre el futuro común del continente.

Estamos convencidos que no es posible alcanzar una auténtica integración regional o subregional si persisten entre las FF.AA. de nuestros países viejos recelos, desconfianzas o lo que es aun peor hipótesis de mutuo conflicto, originadas éstas, en razones tan absurdas como antihistóricas que hicieron que los países americanos percibieran a sus vecinos como potenciales agresores a la soberanía territorial de sus estados, ignorando sus identidades preexistentes y el carácter mas o menos arbitrario y en muchos casos, más jurídico que real, de los límites interestaduales.

Estamos convencidos también que las fuerzas armadas de nuestros países bajo la conducción de gobiernos representativos de la libre voluntad popular tienen un rol trascendente a jugar en la empresa de la integración continental.

En este campo, las medidas para el fortalecimiento de la confianza, desde las más modestas hasta las más ambiciosas en tanto contribuyan a reducir las desconfianzas, temores y equívocos y favorezcan las relaciones de armonía y cooperación entre las instituciones armadas, ayudarán a consolidar los esfuerzos que en el mismo sentido se desarrollan en el terreno político, económico, social y cultural.

Ciertamente no son ellas la fuente de solución a todos los conflictos, pero en tanto establecen ciertas normas de conducta mutuamente aceptadas y con obligaciones recíprocas, susceptibles de ser evaluadas y verificadas, fomentan el acercamiento y disminuyen las tensiones atribuibles a percepciones equívocas.

Tampoco debemos ignorar las consecuencias beneficiosas de orden económico que se derivan de su aplicación, al eliminarse la competencia se favorece la complementación, optimizando esfuerzos, potenciando las propias capacidades y permitiendo una más racional y eficiente asignación de los recursos disponibles.

Ahora bien, reconociendo que por estar referidas a situaciones distintas, resultado en muchos casos de arduos procesos de negociación, las medidas de confianza no ofrecen un modelo único sino que son resultado de prácticas o comportamientos signados por la realidad histórica donde se han generado.

Es por ello que el establecimiento de regímenes en la materia se ha visto facilitado en los ámbitos bilateral o subregional resultando más compleja su transferencia al ámbito regional o global.

Motivo por el cual, una aproximación continental a esta temática no debe en modo alguno entorpecer sino por el contrario facilitar las experiencias que tanto en los bilateral como en lo subregional se han venido generando en todo el hemisferio.

En definitiva, se trata de aprovechar, profundizar e integrar dichas experiencias en beneficio de la cooperación y la complementación con *el propósito inequívoco de erradicar toda posibilidad de conflicto intraregional y dotar a la región de mayor peso relativo en el aún incierto panorama de la seguridad internacional.*

La tradición de paz continental sumada a los progresos ocurridos en el terreno axiológico común debieran permitir a los estados americanos avanzar en la cooperación en materia de seguridad, ocupando las medidas para el fortalecimiento de la confianza mutua lugar principal en un esquema de seguridad cooperativa cuyo objetivo es, precisamente, el arbitrio de los medios adecuados para reducir colectivamente las posibilidades y el alcance de eventuales agresiones.

De allí la importancia de este trabajo colectivo, con cuya presentación se me ha honrado, que servirá de enorme contribución a la reflexión y difusión de un pensamiento genuinamente americano en materia de medidas de confianza que nos ayude, también a ir sentando bases sólidas y permanentes sobre las cuales consolidar la paz y seguridad continental.

PRESENTACIÓN*

Isaac Caro

Junto a la pluralidad de conflictos armados intra e inter-estatales en la post-guerra fría, se observan esfuerzos por prevenirlos, contenerlos y eliminarlos. Para evitar una multiplicación exponencial de los conflictos, la comunidad internacional ha desarrollado varias operaciones de mantención de la paz. Así, a la par de los conflictos observados emerge una tendencia a la resolución pacífica de las controversias, la que se manifiesta en el creciente rol de la ONU en materias de mantención y construcción de la paz. De este modo, la organización internacional está llevando a cabo misiones de observación, mantención y supervisión de acuerdos pacíficos en Somalia (United Nations Operation in Somalia-UNOSOM), Camboya (United Nations Transitional Authority in Cambodia-UNTAC), el Golfo Pérsico (United Nations Iraq/Observer Mission-UNIKOM), El Salvador (United Nations Observer Mission in El Salvador-ONUSAL), Sahara Occidental (United Nations Mission for the Referendum in Western Sahara-MINURSO), Angola (United Nations Angola Verification Mission II-UNAVEM II), Croacia (United Nations Protection Force-UNPROFOR), India/Pakistán (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan-UNMOGIP), Chipre (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus-UNFICYP), Líbano (United Nations Interim Force in Lebanon-UNIFIL), Israel/Siria (United Nations Disengagement Observer Force-UNDOF), Medio Oriente (United Nations Truce Supervision Organization-UNTSO).

Una manera de prevenir los diversos conflictos existentes es el desarrollo de medidas de confianza mutua. El volumen que aquí presen-

* Especiales agradecimientos a Alicia Frohmann por sus importantes sugerencias y aportes a la edición de este libro.

tamos aborda el conjunto de medidas de cooperación para la paz en América Latina agrupadas bajo el común rótulo de MCM, muy particularmente su rol, significado y proyecciones. Así, producto de un trabajo de colaboración académica civil-militar entre estudiosos latinoamericanos y estadounidenses, hemos incluido enfoques, definiciones y visiones de diversos autores, los que en diferentes aspectos coinciden y se contraponen entre sí, proporcionando una imagen realista del nivel de acuerdo que existe al respecto en la región.

La primera parte de este estudio está dedicada al análisis de experiencias regionales, tales son los casos de Europa, Centroamérica y Sudamérica. Del análisis comparado de estas experiencias surgen diversas dimensiones y connotaciones de lo que sería un marco de ordenamiento de las MCM. Una primera conclusión que se puede obtener de esta comparación, es que la amplitud de las definiciones conspira contra la posibilidad de establecer un patrón sólido de referencia, aceptado por todos los analistas. Por el contrario, de cada análisis y experiencia regional surgen listados de acciones que pueden contribuir a la cooperación pacífica. Así, en la medida que las MCM mantengan esta difusividad conceptual seguirán siendo medidas de baja intensidad para la cooperación militar regional.

Analizando el caso europeo, Enrique Gomáriz distingue dos definiciones de MCM. Una, estricta, que las considera como mecanismos técnicos destinados a evitar el estallido de un conflicto. La otra, amplia, que las entiende como aquellas medidas que incrementan el grado de confianza ya existente entre dos o más Estados. Aplicando esta segunda definición, centra su atención en la experiencia europea a partir del Acuerdo de Helsinki (1975), en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), y destaca varias fases, especialmente las de Estocolmo (1984-1986) y Viena-París (1990-1991). De este análisis subraya que el cuadro de MCM diseñado en la CSCE podría ser una de las vías de consolidación de los cambios en Europa del Este. En el mismo campo de los conceptos y definiciones, Jack Child señala que las MCM tienen por objeto reducir el riesgo de conflictos, pueden contribuir a limitar los niveles de armamento y, para tener éxito, tienen que ser transparentes, abiertas, predecibles, confiables, recíprocas, equilibradas, con comunicaciones adecuadas. Indica que las MCM están relacionadas con otras acciones de resolución pacífica de conflictos, como las misiones para imponer, mantener, observar y verificar la paz, así como las propuestas de zonas de paz. Examinando el proceso de paz centroame-

ricano, destaca las reuniones en el marco de Contadora como hitos importantes en la aplicación de MCM, a través de protocolos, acuerdos y propuestas consistentes en notificación previa, intercambio de información, verificación, inventario de armas y operaciones conjuntas. Francisco Rojas analiza el proceso de fortalecimiento de la confianza en Centroamérica a partir de Esquipulas, considerando las MCM como instrumentos y técnicas que posibilitan la comunicación, haciendo más transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Michael Morris, por su parte, sostiene que es conveniente adoptar un concepto amplio de MCM, adaptado a la realidad del Tercer Mundo, con la condición que la seguridad militar siga siendo el elemento fundamental y dando especial atención a los cambios y continuidades en el escenario de seguridad sudamericano durante la década pasada. De este modo, aborda el tema de las MCM en Sudamérica, partiendo de cambios importantes, que traduce en dos proposiciones centrales relacionadas con una seguridad regional más benigna y menos amenazadora; y con nuevos problemas de seguridad, que incluyen elementos militares y policiales. Distingue MCM militares y policiales, siendo los principales objetivos de las primeras aplicables a temas nucleares, problemas territoriales, antagonismos regionales y bilaterales, producción y exportación de armas, rol de las FF.AA. Las MCM policiales, por su parte, deben resolver problemas como el narcotráfico. En esta última área, María Teresa Infante hace referencia a medios de solución de controversias tendientes a fortalecer los problemas del narcotráfico, el terrorismo, las migraciones, los refugiados, entre otros, como aspectos complementarios de las MCM. También destaca la importancia de los principios y valores básicos de sustentación de la acción colectiva internacional, referidos a acuerdos sobre regulación de las competencias de los diferentes Estados. Roberto Durán termina esta primera parte indicando que la implementación de MCM depende de tres factores que dicen relación con el tipo de actor que representa los intereses del Estado negociador, las características de la crisis, y la voluntad política de cada Estado en el proceso de negociaciones.

En la segunda parte examinamos cuatro experiencias nacionales de MCM: Argentina, Brasil, Perú y Chile. En el caso argentino, Rut Diamint menciona el avance logrado en el control y limitación de armas a partir del "Acta de Helsinki", y describe una serie de iniciativas llevadas a cabo en Argentina, las que en distinto grado pueden considerarse MCM, tales como los acuerdos y negociaciones bilaterales con el gobierno británico

en torno a las islas Malvinas, contemplando principalmente el establecimiento de sistemas de información y comunicación, con el fin de limitar la posibilidad de un conflicto; la formación del área marítima Atlántico Sur, con Brasil, Paraguay, Uruguay, permitiendo una mayor capacidad de negociación y de acciones pacíficas en esa área; las reuniones de los Estados mayores de las fuerzas armadas de Argentina y Brasil, con la posterior incorporación de Uruguay -como miembro pleno- y Paraguay -como observador-, las que tienen un punto de partida en la "Declaración de Iguazú" de 1985, y están destinadas a la cooperación pacífica entre estos países; los encuentros entre las marinas de Argentina y Chile por la zona del Beagle; y el Sistema de Cooperación entre las fuerzas aéreas americanas (SICOFFAA).

En el caso de Brasil, Thomaz Costa enfatiza la importancia de las MCM como enfoque auxiliar de la política exterior brasilera, aunque en su discurso no hay una adopción explícita del concepto. Tras revisar la experiencia europea, algunas concepciones en el marco de la ONU y ciertos modelos analíticos, señala que se deben tener en cuenta los siguientes elementos en el caso del Brasil: la inexistencia de preocupaciones sustantivas sobre posibles confrontaciones armadas; las relaciones con Argentina que, en los últimos años, se han caracterizado por una etapa de negociaciones y contactos; las relaciones con las potencias desarrolladas, especialmente en el ámbito de la transferencia de tecnología sensible; y la actitud de las FF.AA.

Juan Velit aborda el tema de las MCM en Perú considerando como un hito fundamental la "Declaración de Ayacucho" y sus antecedentes al contener fuentes de carácter integracionista, tercermundista, jurídico e histórico, que relacionan a los países latinoamericanos. Analizando esta iniciativa como ejemplo de MCM menciona las dos primeras reuniones de expertos, celebradas en Lima y Santiago, en que se acordó trabajar para lograr una limitación de armamentos y crear un clima de confianza mutua; los encuentros de los altos mandos militares de Perú y Chile, destinados a concertar un acuerdo de limitación de gastos militares y a desarrollar una concepción común de seguridad; y el acercamiento con Ecuador, a través de encuentros presidenciales y realización de proyectos conjuntos.

Finalmente, en el caso chileno, Isaac Caro se refiere a los cambios en los contextos global y regional, señalando que éstos crean condiciones favorables para impulsar el fortalecimiento de la confianza. Aborda la experiencia chilena al respecto considerando como instrumentos im-

portantes de referencia el "Tratado de Tlatelolco" y la "Declaración de Ayacucho". Distingue iniciativas conjuntas con los países vecinos, referidas a negociaciones y acuerdos sobre límites, a cooperación militar e integración de zonas fronterizas con Argentina, y a encuentros de los altos mandos militares de Chile y Perú.

Estos análisis nacionales son comentados por representantes de las FF.AA. chilena. Así, las MCM son en teoría definidas por el TGL. Sergio Covarrubias como acciones útiles, una forma de mejorar la conveniencia de todo orden. No obstante, destaca que como cuestión previa es necesario contar con una política de seguridad nacional, otra de defensa y una buena relación civil-militar para que éstas tengan éxito. Igualmente, el BGL. Javier Salazar sostiene que el tema de las MCM no debiera afectar ni eliminar el concepto de disuasión, del cual ellas no son un sustituto, teórica ni materialmente. En este marco de condiciones necesarias, mas no suficientes para la cooperación regional, el Gral. BA. Leopoldo Porras menciona varios procedimientos tendientes a hacer efectivas las MCM, destacando los agregados militares a las embajadas, las reuniones de los comandantes en jefes de las fuerzas aéreas americanas, los contactos directos entre los mandos militares regionales, la Junta Interamericana y el Colegio Interamericano de Defensa.

En suma, la obra que aquí presentamos sintetiza diversas visiones y proporciona elementos para lograr una perspectiva coherente sobre el papel, significado, efectividad y proyecciones de las medidas de confianza mutua como elementos funcionales a la cooperación para la paz en América Latina.

INTRODUCCIÓN

LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN LA AMÉRICA LATINA DE POST-GUERRA FRÍA

Augusto Varas

Al finalizar la guerra fría se pensó que los cambios estratégico globales que en ese momento estaban ocurriendo en el mundo pronto tendrían efectos en América Latina. De esta forma, se pensaba que al crearse un nuevo orden estratégico global, éste se proyectaría en el hemisferio occidental de manera simétrica y sincronizada con el nuevo perfil económico-político que emergía, incrementándose la distensión regional.

Cinco grandes cambios permitían pensar en esos términos. Primero, la distensión ideológica había posibilitado que América Latina ya no se viera forzada a alinearse en el conflicto Este-Oeste, apoyando a las potencias en conflicto más allá de sus propios intereses nacionales y regionales. Segundo, en la medida que los autoritarismos y totalitarismos habían dado lugar a sistemas democráticos, la distensión política había acercado a los países de la región. En la actualidad la casi totalidad de los gobiernos latinoamericanos son democráticos, lo cual generaría un mejor clima de entendimiento regional. Tercero, junto a lo anterior, se habían incrementado las heterogeneidades geo-económicas en un continente, observándose grandes diferencias en materias de estrategias de desarrollo económico. Ello contrastaba con las uniformidades económicas geo-estratégicas típicas de los años de la guerra fría. Se pensaba que la continentalización de hecho de Norteamérica (México, Canadá, Caribe) y los acuerdos bilaterales de libre comercio que se desarrollaron entre países de la región, darían por resultado una América Latina post-hispánica caracterizada por una mayor diversidad de intereses pero coordinada por la común actividad económica. En ese contexto, se destacaba que era necesario con mayor razón el repensar un nuevo orden regional, particularmente en el campo político-estratégico. En cuarto lugar, se observaba que la emergencia de temas nuevos como la protección del

medio ambiente y la lucha contra el narcotráfico, los cuales no debían ser tratados militarmente, pero que sí tenían efectos en la seguridad regional.

Sin embargo, a pesar de la distensión global y de todos los cambios señalados, el continente latinoamericano ha visto que las tendencias anteriores no se han plasmado tal como se anticipó a fines de los años ochenta. A diferencia de lo anticipado, el nuevo escenario de post-guerra fría muestra una persistente tendencia a mantener focos de conflicto inter a intra-estatales. Tales son los casos de ininterrumpidos conflictos en los territorios de la ex-URSS, los Balcanes, Medio Oriente, Asia y, en menor grado, América Latina. Así, se ha incrementado el nivel de intensidad de los dispositivos de fuerza militar regionales dada la proliferación nuclear, el desarrollo de armas estratégicas (misilística), la expansión de las industrias de armamentos en varias regiones del mundo (sudeste asiático) y los sobre-stocks de los países desarrollados presionan por una mayor transferencia de armamento excedente producto del desarme de las grandes potencias.

La optimista visión de los efectos del fin de la guerra sobre el hemisferio occidental, junto a la afirmación que la región observa crisis militares menores en comparación con otros lugares, llevó a afirmar incorrectamente que América Latina era una zona de paz.

Aun cuando el fin de la guerra fría tuvo importantes efectos para los presupuestos militares de los países de OTAN y del ex-Pacto de Varsovia, no ha sucedido lo mismo en el caso latinoamericano. Dado que América Latina nunca estuvo determinadamente vinculada al esfuerzo de la guerra fría, salvo tenuemente en el período 1952-1960, su fin no ha afectado en lo fundamental los intereses y políticas de defensa regionales y vecinales. De haber disminuido, éstos lo han hecho por otras razones. Por su parte, la ausencia de amenazas explícitas no ha implicado la eliminación de tensiones y crisis, que en el pasado reciente requirieron del respaldo indirecto de la fuerza militar para sus soluciones diplomáticas.

Igualmente, en la medida que una integración tipo europeo, no es parte del actual diseño de política económica y exterior de los países latinoamericanos, salvo para Argentina y Brasil, ella no es un marco eficiente para manejar las complejas interacciones de cooperación y conflicto del país.

Por su parte, el axioma que las democracias no luchan entre sí no es pertinente en el caso latinoamericano. Primero, porque la otra parte del mismo indica que las guerras son más violentas entre democracias y no-democracias (comunes en la región). Segundo, porque la estabilidad

democrática no es eterna. Tercero, porque en la región las democracias sí se han enfrentado militarmente (Ecuador-Perú). Y, cuarto, porque, a pesar de toda la armonía deseada, malgré nous, las democracias deben disuadir a otras democracias. Así, lo que la región necesita es actualizar una apreciación estratégico-política desde una perspectiva que, sin negar las realidades de conflicto, las articule con las necesarias y deseables relaciones de cooperación.

Una de las áreas de cooperación es la seguridad regional. Sin embargo, a partir de este supuesto, la paz en la región queda determinada por las posibilidades de una acción colectiva en contra de enemigos comunes. No obstante, aquí no se considera que la acción colectiva no tiene un arraigo muy profundo en la región; que las actuales condiciones de mercado estimulan las opciones de acomodación individual, tipo "free rider"; y que precisamente por que la guerra fría ha terminado no existe un enemigo común. El sustituir al comunismo por el narcotráfico u otro problema social no resuelve el problema, sólo lo agrava.

Por otra parte, considerando que el componente bélico es una parte integrante fundamental de la defensa nacional junto a otros instrumentos estatales, la limitación regional de armamentos es una necesidad para los países latinoamericanos. Primero, porque no existe una economía que resista una expansión ilimitada del gasto militar. Basta ver el efecto de ella en la ex-URSS y los EE.UU. Segundo, porque la modernización tecnológica es una necesidad funcional de la defensa. Y, tercero, porque los equilibrios militares regionales son dinámicos, teniendo cada país un techo natural de desarrollo de su capacidad militar, al mismo tiempo que éste depende del de los otros. Dado que las industrias militares regionales tienen un desarrollo relativo menor que la de otros actores internacionales, ella no afecta los equilibrios relativos regionales.

Con todo, su desarrollo puede afectar las percepciones del statu quo regional. Por estas razones, surge la necesidad de desarrollar iniciativas y regímenes regionales de limitación de armamentos. Primero, como mecanismo de control de desarrollos bélicos en otros países, evitando que otras modernizaciones rompan los equilibrios existentes generando externalidades negativas para el país. Y, segundo, como forma de permitir una constante transferencia tecnológica, la cual es permitida de manera estable y a más bajos costos, participando en los regímenes de control de armas existentes.

Dado que la paz regional debe descansar en regímenes de cooperación internacional, un área importante para generarlos es el desarrollo

profesional castrense. Estos regímenes exigen nuevos marcos conceptuales y políticos que privilegien iniciativas limitadas más que omnicomprensivas, funcionales más que geográficas, ad hoc más que sistemáticas. La coordinación -incluyendo a los EE.UU.- de políticas gubernamentales (regímenes) con estas perspectivas, es la única garantía de una paz estable en el hemisferio. Sin embargo, para que esta profesionalización no se traduzca en tensiones y conflictos interestatales, es necesario desarrollar mecanismos interacciones militares no confrontacionales en la región.

Todo lo anterior requiere superar la rígida, ineficiente y obsoleta institucionalidad hemisférica en materias de seguridad accediendo a sistemas subregionales flexibles y adecuados a los nuevos intereses latinoamericanos. La obsolescencia del Tratado de Río (TIAR), la falta de una adecuada relación entre la Junta Interamericana de Defensa y la Organización de Estados Americanos, la ausencia de mecanismos efectivos de resolución pacífica de conflictos regionales, y la ausencia de un monitoreo de los balances y desbalances militares regionales exigen nuevas respuestas.

Para superar esta situación se ha pensado en la mantención o ampliación del actual sistema de seguridad hemisférico. Sin embargo, el continuar con los mismos mecanismos no augura un futuro más pacífico que en el pasado. Por su parte, aumentar de las instancias y la ampliación de definiciones de la seguridad hemisférica incluyendo temas políticos y sociales sólo incrementaría la inoperancia del sistema y le daría una excesiva intromisión a las fuerzas armadas en temas lejanos a su competencia profesional. En consecuencia, son precisas otras formas de asociación defensivo-disuasivas que consideren los nuevos intereses comunes frente a las amenazas contemporáneas y les de respuesta a través de mecanismos de distinto tipo.

Una alternativa posible es la de desarrollar regímenes específicos de seguridad subregional circunscritos a grupos de países en torno a dimensiones o amenazas específicas. Ellos podrían permitir una combinación de fórmulas que, integrando los esfuerzos exitosos existentes, por ejemplo, incrementarían la acción conjunta en operaciones interamericanas en otras regiones del mundo en el marco de las operaciones de Naciones Unidas; se desarrollara la propuesta de una fuerza naval de las Américas para el control de aguas jurisdiccionales conciliándola con la iniciativa de tener fuerzas navales conjuntas en el mar presencial; li-

mitara el rol de las FFAA excluyéndolas de un papel central en la lucha contra el narcotráfico.

Estos regímenes subregionales, deberían estar apoyados por un sistema interamericano de resolución pacífica de conflictos, lo que supone fortalecer el sistema jurídico interamericano y la OEA; el aumento de las medidas de confianza mutua entre países limítrofes; y el desarrollo de los actualmente existentes procesos de cooperación militar subregional. Todo ello podría dar lugar a que los países latinoamericanos, junto a los Estados Unidos y Canadá construyeran un orden estratégico hemisférico que se corresponda con las nuevas tendencias económicas y políticas de la región en el siglo XXI.

Por las razones anteriores, junto a los desarrollos de crisis antes señalados, y para evitar una multiplicación exponencial de los conflictos, se observa una tendencia a la resolución pacífica de las controversias, la que se manifiesta en el creciente rol de la ONU en materias de mantención y construcción de la paz. De este modo, la organización internacional está llevando a cabo misiones de observación, mantención y supervisión de acuerdos pacíficos en Somalia, Camboya, el Golfo Pérsico, El Salvador.

De la misma forma, diversos esfuerzos multilaterales para controlar, limitar y erradicar las armas de destrucción masiva, químicas, biológicas, nucleares, y misiles balísticos ha sido implementados. Así, se ha registrado un considerable aumento del apoyo de la comunidad internacional a los principales tratados mundiales de desarme y control de armas. Según el Instituto de Investigación de la Paz de Estocolmo (SIPRI), en los últimos cinco años el "Tratado de No Proliferación" ha pasado de 136 a 146 miembros y la "Convención de Armas Biológicas" de 107 a 118, la "Convención de Armas Inhumanas" de 25 a 31 países suscriptores.

En América Latina se observa una tendencia similar. El "Compromiso de Mendoza", establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas; la "Declaración de Cartagena", renuncia a la posesión, producción, desarrollo, uso o transferencia de todas las armas de destrucción masiva; y las enmiendas al "Tratado de Tlatelolco", promoviendo su ratificación por los estados que no lo han hecho, han constituido pasos más que importantes para el afianzamiento de la cooperación pacífica en la región. Como resultado de una serie de negociaciones sobre problemas limítrofes

pendientes, se han suscrito acuerdos que han dado solución a controversias fronterizas, algunas de las cuales se arrastraban desde décadas.

No obstante los anteriores desarrollos, las realidades e hipótesis de conflicto potencial intra-latinoamericano no han variado sustancialmente producto del fin de la guerra fría. Por el contrario, en la medida que los términos aparentemente comunes de la unidad estratégica continental se han perdido producto del fin de la bipolaridad militar global, han reaparecido los intereses geo-estratégicos tradicionales de los estados latinoamericanos. En este contexto, aparecen con nueva vigencia y funcionalidad las medidas de confianza mutua (MCM), aptas para prevenir la ocurrencia de conflictos no deseados y reducir la intensidad de las crisis potenciales.

PARTE I

**MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA:
PERSPECTIVAS REGIONALES**

CAPÍTULO 1

LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN LA EUROPA DE FIN DE SIGLO

Enrique Gomáriz

INTRODUCCION CONCEPTUAL Y DE CONTEXTO

Existe amplio consenso acerca de que el continente europeo fue durante los pasados veinte años un escenario privilegiado para la aplicación de las medidas de confianza mutua (MCM). Su necesidad resultó evidente en un territorio explícitamente dividido por grandes bloques militares enfrentados, más aún cuando ese espacio debía absorber no sólo las posibilidades de conflicto que se generaban dentro de sus límites, sino también las provocadas en otros espacios del planeta y principalmente entre las dos potencias rivales. La idea de **guerra nuclear limitada** fue finalmente expuesta abiertamente por Reagan, pero el uso de Europa como teatro de operaciones siempre estuvo entre los juegos privilegiados de las comunidades estratégicas de ambas potencias.

No puede resultar extraño, por tanto, que se generara en el viejo continente una fuerte tendencia a controlar al máximo las posibilidades de un conflicto militar, tratando cuando menos de evitar accidentes, errores de percepción, etc. Así, en una coyuntura muy particular, en la que coincidieron esas pulsaciones europeas con necesidades políticas y de seguridad de ambas superpotencias, surgió el rápido proceso que se concretó en 1975 con la firma de la Conferencia de Helsinki, o, dicho en forma amplia, la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE).

La importancia del proceso de Helsinki no necesita exagerarse: para algunos, las mutaciones fácticas que introdujo, así como el clima que contribuyó a crear, fueron lo que permitió el cambio histórico que se ejemplariza con la caída del muro de Berlín. Sin discutir ahora esa hipótesis, lo que importa para poder examinar las perspectivas actuales de la

CSCE es precisamente su movimiento contrario: saber si el despliegue de medidas de confianza surgidas de la CSCE -y la CSCE misma- tienen sentido en una Europa donde desapareció uno de los bloques y, de esta forma, la división geoestratégica del continente. No son pocas las voces europeas que apuntan a la necesidad de ir olvidando progresivamente la importancia de la CSCE.

En realidad, una mirada retrospectiva sobre el desarrollo de las MCM en Europa, realizada desde el nuevo contexto, conduce directamente a encarar un problema conceptual: ¿las MCM que se usaron entre Estados con una rivalidad fuerte, impulsada por el conflicto intersistémico, pueden conservar su valor cuando esos Estados tienen ahora buenas relaciones? Para responder adecuadamente esa pregunta no queda más remedio que seguir un doble vía: 1) revisar el concepto mismo de medidas de confianza y 2) ver si éste puede operar en el contexto concreto de la Europa posterior al telón de acero.

Desde distintas reflexiones, especialmente las surgidas de Naciones Unidas (1982), parece existir coincidencia al menos en cuanto a lo que no pueden ser las medidas de confianza. Ante todo, las MCM no son un sistema de seguridad ni una doctrina de seguridad. Dicho de forma más amplia, un conjunto de MCM no forman por sí mismas un sistema de seguridad y no son necesariamente previas o se desprenden obligadamente de un sistema de seguridad. Evidentemente, un sistema de seguridad puede basarse en diversas MCM, pero éstas tienen entidad por sí mismas, independientemente de que exista o no un sistema de seguridad establecido.

Como se ha dicho, las MCM tienen una relación semejante con las doctrinas de seguridad (Gomáriz, 1988). Funcionan mejor si son apoyadas coherentemente por una doctrina de seguridad que, en vez de basarse en la represalia, se fundamenta en la seguridad común. Pero, tienen entidad particular al margen de las doctrinas existentes y muestran su valor preventivo cuando las doctrinas son claramente confrontacionales.

De igual forma, las MCM no sustituyen el control de armamentos ni las medidas de desarme (NN.UU., 1982). Pueden, como dice Palma (1988), crear condiciones para impulsar procesos de desarme, pero su entidad no depende de ello. "Si se cometiera el error de interpretar que las medidas de fomento de confianza constituyen un sustituto de las medidas de desarme no sólo se sobreestimaría su potencial positivo intrínseco sino que también podría correrse el riesgo de que se las utilizara como pretexto para evitar reales progresos en el control de armamentos

y el desarme, e incluso para legitimar el permanente aumento de los armamentos" (NN.UU., 1982, p.8).

Visto lo que las MCM no pueden o deben ser, hay que tratar de definir las en positivo. Existe una definición estricta en sentido instrumental y otra amplia en sentido ontológico. La primera identifica las MCM como mecanismos técnicos que alejan la probabilidad de que un conflicto estalle por accidente, error, malentendido, o percepción equivocada de intenciones. La definición amplia entiende como MCM aquellas medidas que logran incrementar apreciablemente el grado de confianza previamente existente entre dos o más Estados.

Esta última definición es de particular interés para examinar el caso europeo. Una medida de intercambio comercial entre la URSS y la Alemania Federal en 1980 podría ser efectivamente una MCM, pero esa misma medida entre Francia e Inglaterra, o entre otros países de la Comunidad Económica Europea, no constituiría en dicho año una MCM en sentido real. La primera sí significaba un aumento de confianza entre dos Estados que antes no la tenían, mientras que la segunda no aumentaba sustantivamente la confianza previamente existente.

En el ámbito estrictamente militar, una MCM será tal si logra cambiar el status quo de la confianza entre naciones, o dicho de otra forma, si se relaciona de forma efectiva con lo que cada una de ellas considera sus amenazas. Es decir, las MCM no son sólo muestras de cortesía o expresión de buenas relaciones diplomáticas: han de cambiar -o estar pensadas para hacerlo- el nivel previo de la confianza mutua.

De esta forma, muchas de las MCM ideadas en el proceso de Helsinki para aumentar la confianza entre rivales sistémicos ya no pueden considerarse como tales, aunque muchas otras parece que lo continuarán siendo por un tiempo prolongado, entre otras razones porque la inestabilidad sociopolítica de buena parte de los países del Este, la ex-URSS en primer lugar, hace que todavía sean vistos en Occidente como una amenaza. Por ello, durante un período transicional todo indica que diversas MCM surgidas de la CSCE, especialmente las de ámbito militar, continuarán teniendo ese carácter. Ciertamente, muchas cosas dependerán de cómo se estabilicen esos países y de cómo se articule la nueva Europa y su perspectiva de seguridad.

LA CSCE Y LA DESAPARICION DEL TELON DE ACERO

El hecho de haber sido territorio de competencia de las superpotencias hizo que en Europa se diversificaran bastante las fuentes originarias de posibles MCM: éstas podían proceder de tratados mundiales de control de armamentos o como consecuencia derivada de acuerdos bilaterales - también de MCM- entre EE.UU. y URSS. Sin embargo, la fuente mayor de MCM ha sido indudablemente el proceso de la CSCE. Puede afirmarse que la propia Conferencia de Helsinki fue una sólida medida de confianza recíproca, en el sentido de aceptarse definitivamente como interlocutores válidos en el ámbito de la construcción de la seguridad europea.

Como se sabe, años después de haberse firmado, la CSCE tuvo que enfrentarse al profundo deterioro de las relaciones de seguridad mundial, acentuadas por la crisis general de los años ochenta. Por esa razón, hubo que esperar diez años para que hubiera un mínimo espacio que permitiera establecer un cuadro de MCM efectivas, el que surgió como resultado de la Conferencia de Estocolmo, iniciada en enero de 1984 y concluida en septiembre de 1986. Ciertamente, el cuadro de MCM surgido de Estocolmo fue histórico. Y ello porque las MCM fueron: 1) políticamente vinculantes para los Estados firmantes; 2) constituyeron acuerdos militares muy significativos, por cuanto implicaban a unos contingentes (13.000 soldados en caso de notificación, 17.000 en el de observación) que comprendían la realidad militar del continente; 3) su aplicación geográfica fue realmente paneuropea (desde el Atlántico a los Urales) no limitándose a un franja específica o a una zona particular del continente; 4) estuvieron acompañadas de fuertes medidas de verificación que las afirmaban y aseguraban su cumplimiento.

Es necesario recordar que los decisivos resultados de la Conferencia de Estocolmo se referían todavía a un contexto de competencia entre rivales sistémicos. Por ello, si bien aumentaron efectivamente la seguridad europea, no cambiaron de rumbo el debate sobre la seguridad de Europa occidental, más bien lo profundizaron. Como diversos expertos comentaron posteriormente (Gomáriz, 1987) los núcleos de ese debate europeo continuaron siendo: a) el conflicto entre doctrinas de seguridad: disuasión versus seguridad compartida; b) la seguridad autónoma de Europa occidental (respecto de Estados Unidos); c) las relaciones de seguridad con Europa del Este; d) la seguridad europea en

relación con la seguridad mundial y en especial con respecto a los conflictos en el Hemisferio Sur.

La siguiente fase de la CSCE tuvo lugar en Viena, de acuerdo a las previsiones: en noviembre de 1990 se firmaba el documento de revisión del cuadro de MCM por todos los Estados participantes. Es importante destacar que la diferencia fundamental entre los documentos de Estocolmo y Viena no consistió en su objetivo y naturaleza, sino en el cambio de algo fundamental: el contexto.

En efecto, si se compara ambos documentos, en tanto textos de normas positivas, podría creerse que nada había cambiado en Europa al comenzar 1991, cuando entraba en vigor el documento de Viena (según su párrafo 157). De hecho, el cuerpo central de ambos documentos tuvo sólo variaciones leves. En ambos casos, este cuerpo lo formaban los siguientes elementos:

- a) la notificación previa de ciertas actividades militares (el límite de su magnitud era el mismo: 13.000 soldados y 300 carros de combate);
- b) la observación de determinadas acciones militares (también el mismo límite: 17.000 combatientes);
- c) el establecimiento de calendarios anuales de las actividades sujetas a notificación previa;
- d) los acuerdos sobre disposiciones limitantes (no se podrá operar con más de 40.000 soldados).
- e) los mecanismos de cumplimiento y verificación (este punto es más amplio en el documento de Viena, especialmente en todo lo referente a la evaluación del cumplimiento).

Este cuerpo estaba encabezado en el documento de Estocolmo por un acuerdo doctrinal sobre el no recurso al uso de la fuerza. El documento de Viena incorpora este acuerdo a los considerandos, junto a la Carta de París sobre la Nueva Europa y el fin de la guerra fría, que se firmaba paralelamente. En el documento de Viena ese encabezado se sustituyó por una extensión capitular del cuerpo de MCM mencionado anteriormente. En efecto, antes del punto sobre notificación previa, se incluyeron los siguientes: 1) intercambio anual de información militar general, sobre magnitud, tipo de unidades, presupuesto, etc., de las Fuerzas Armadas de los Estados firmantes; 2) mecanismos de reducción de riesgos, pensando sobre todo en la necesidad de informar verazmente sobre accidentes graves, militares o paramilitares (al estilo de Chernobyl); 3) promoción de contactos e intercambios entre mandos y oficiales.

También hubo alguna diferencia hacia el final de ambos documentos. El cuerpo del texto de Estocolmo concluía con el punto sobre cumplimiento y verificación. En el documento de Viena se agregaron dos puntos más: uno referido a la red de comunicaciones entre los Estados firmantes, y otro sobre la necesidad de establecer una reunión anual de implementación de los acuerdos alcanzados.

Dicho en breve, las ampliaciones que contiene el documento de Viena respecto del de Estocolmo proceden directamente de la experiencia adquirida -durante la segunda mitad de los años ochenta- en la aplicación de las medidas acordadas en la capital sueca, y no tanto de cuestiones generales, de los profundos cambios de contexto que ya se habrían explicitado, por ejemplo, en la caída del muro de Berlín.

Para encontrar ese necesario marco contextual, hay que buscar en la referencia mutua que hacen entre sí el documento de MCM de Viena y la carta de París, como partes complementarias de una misma Conferencia de la CSCE, pudiéndose hablar a estos efectos de la Conferencia París-Viena, aunque sean documentos de distinta naturaleza: uno conceptual, sobre relaciones y cambios en la situación de seguridad, y otro, sobre medidas y mecanismos de confianza, enfáticamente técnico.

De esta forma, respecto de lo que aquí interesa, la confianza mutua en Europa, es necesario subrayar que el cuadro de MCM actualmente vigente sigue siendo el compuesto por el documento de Viena y es sobre éste que hay que arrojar la luz de los veloces cambios sucedidos en Europa desde 1990, tanto en el Este (disolución de la propia Unión Soviética) como en el Oeste (Tratado de Maastricht).

LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN EL NUEVO HORIZONTE EUROPEO

Es cierto que, cuando tuvo lugar la Conferencia París-Viena, todavía no estaba consolidado el conjunto de cambios al Este y al Oeste de Europa. La caída del muro de Berlín y la unificación de Alemania eran el ejemplo más gráfico del fin de la era de guerra fría, pero todavía no estaba claro qué iba a suceder con el mapa general de Europa del Este y en especial con el de la Unión Soviética. La desarticulación de ésta y la rearticulación parcial de la Comunidad de Estados Independientes, así como la ruptura pacífica de Checoslovaquia y la brutalmente violenta de Yu-

goslavia, establecerían un cuadro distinto de seguridad continental, con desafíos -como el de Yugoslavia- para la propia Europa occidental.

De hecho, la situación en el Este comenzó a gravitar poderosamente sobre la perspectiva de la Unión Europea. Por poner un ejemplo preciso, es evidente que Alemania tiene ahora intereses distintos con respecto a la Comunidad Europea, dada la importancia que ahora tiene el área de influencia del marco en el Este europeo. De hecho, este factor ya ha impedido a la Comunidad operar de forma unitaria y con elevado perfil en el conflicto yugoslavo.

En todo caso, es necesario subrayar que, en términos de seguridad, los países del Este no representan ya para Europa occidental una amenaza sistémica militar -enterrado el Pacto de Varsovia- ni tampoco de voluntad política: en general, todos ellos desean integrarse económica, política y militarmente en una gran Europa unida, cuanto antes. La única fuente de amenaza está referida al factor ya mencionado: su inestabilidad socio-política interna, que les hace ser todavía socios poco deseables.

Mientras estos países se estabilizan, buena parte de las MCM surgidas de Viena seguirán siendo útiles, aunque probablemente sean exigidas de manera desigual por ambas partes. Si la estabilización se resuelve en el sentido de hacer de estos Estados socios de Europa occidental, probablemente la revisión de la CSCE sea profunda.

Ello incrementa la necesidad de examinar cómo se está modificando la seguridad en la Europa de Maastricht. La primera observación a realizar es que hay una notable diferencia de ritmos entre los cambios sucedidos en el contexto de seguridad y la modificaciones correspondientes tanto en el plano doctrinal como en el institucional, las cuales están evolucionando muy lentamente. Parece que los acontecimientos en la realidad continental no han conseguido mover en exceso la actitud conservadora característica de los círculos estratégicos occidentales.

Ciertamente, los obstáculos a superar no son despreciables. Ante todo, cuenta el hecho de que la propia Unión Europea avanza a un ritmo no precisamente acelerado. El abandono de la vocación federal en Maastricht, derrotada por decisión británica, hace pensar que deberá pasar algún tiempo antes que los Estados más reticentes estén dispuestos a depositar parte sustantiva de su soberanía en una Europa política, como trata de ser la Unión Europea. A pesar de los avances en la integración económica, lo acordado en Maastricht deja las cosas en términos de concertación entre Estados, es decir, la base sobre la que ya funcionaban las Comunidades Europeas. No hay que exagerar la importancia del

resultado negativo del referéndum danés sobre la ratificación de la Unión Europea, pero tampoco hay que minimizarlo: es una muestra palmaria de los avances y retrocesos del proceso. Pero, lo importante a rescatar es que si esto es así en el contexto general, cabe imaginarse cómo son las reticencias al cambio en el plano de las políticas de seguridad.

Por otra parte, los Estados Unidos tampoco se han mostrado muy entusiastas hasta el momento con la idea de una política realmente autónoma de seguridad europea. El Pentágono ya ha emitido su opinión: en recientes documentos sobre la necesidad de evitar el surgimiento de nuevos rivales estratégicos, se afirma que "es necesario preservar la Alianza Atlántica como el instrumento primario de la defensa occidental, así como el canal para la participación de la influencia norteamericana en los asuntos de la seguridad europea" (The New York Times, 1992). Esta idea fue expuesta por el entonces Presidente Bush en la cumbre de la OTAN, un mes antes de la reunión de Maastricht: "Nuestra presunción es que la Unión Política no convertirá en superfluo el papel de los Estados Unidos en los asuntos de Europa" (El País, 1991). No está claro que el nuevo inquilino de la Casa Blanca vaya a cambiar esa óptica de forma notable, aunque habrá que esperar para comprobarlo.

En cuanto al Este, es innecesario repetir que su falta de estabilidad resulta un argumento sólido para quienes quieren tomarse las cosas con calma en Europa occidental, especialmente para aquéllos que tienen todavía nostalgia de la guerra fría.

En estas condiciones, puede considerarse ya un avance el hecho mismo que en Maastricht se enunciara la posibilidad de una política exterior y de seguridad común. Pero, en cuanto a lo sustantivo, no puede afirmarse que se innovara mucho, tanto en el sistema de toma de decisiones como en cuanto a los órganos de ejecución.

Respecto de los niveles decisorios, se mencionan el Consejo Europeo y el Consejo de Ministros. El primero orienta las políticas generales de seguridad y se pronuncia sobre los temas que pueden ser de interés común. Pero, es el Consejo de Ministros quien resuelve: en una primera instancia, decide por unanimidad qué temas son de posicionamiento común y, si una materia es así clasificada, puede decidirse en segunda instancia mediante mayoría cualificada. Dicho de otra forma, cualquier Estado tiene poder de veto en primera instancia. Jaques Delors fue enfático al referirse a este mecanismo: "con este sistema, la maquina no funcionará".

En cuanto al organismo de ejecución, el Tratado considera formalmente a la vieja Unión Europea Occidental (UEO) como el organismo específico que ejecutará las decisiones adoptadas en materias de seguridad y defensa de la Unión Europea, siempre bajo supervisión del Consejo Europeo. Sin embargo, en la práctica el texto del Tratado reconoce que todo ello se hará respetando las obligaciones que la mayoría de los Estados miembros tiene contraídas con el Tratado del Atlántico Norte, por lo que necesita enfatizar que la UEO será "compatible" con la OTAN.

Es decir, por el momento, sigue siendo la OTAN la institución dotada de medios con real poder institucional militar para actuar en el teatro europeo. El único uso que se ha hecho de la UEO parte de la base de que el Tratado de la OTAN no permite su actuación fuera del territorio europeo. Por ello, fue la UEO el medio que usaron los Estados de Europa occidental para participar en la guerra del Golfo.

La ambigüedad de esta situación se refleja también cuando la Europa de Maastricht encara la CSCE y sus medidas de confianza en el continente. Estas se mencionan en la Declaración adjunta del Consejo Europeo, en la que pone de inmediato en práctica su capacidad para pronunciarse sobre los ámbitos que pueden ser objeto de una acción común de la Unión Europea. Al mencionarlos, comienza por referirse al proceso de la CSCE y en segundo lugar a "la política de desarme y de control de armamentos en Europa, incluidas las medidas de confianza". Pero, ya se ha visto que la sugerencia del Consejo de Europa puede no ser escuchada por cualquiera de los Estados miembros de la Unión Europea.

CONCLUSIONES

Si se entiende por medidas de confianza mutua aquéllas que modifican al alza el nivel de confianza existente entre dos o más Estados, lo que supone no considerar aquellas medidas que son simple expresión de relaciones diplomáticas normales y no cambian de forma apreciable la confianza recíproca ya establecida, entonces la transformación del contexto general de relaciones entre los países del Este y el Oeste de Europa se convierte en el baremo que determina la naturaleza de las MCM vigentes en el continente.

En cuanto se establezca en el territorio paneuropeo una estructura firme de Estados aliados, muchas de las MCM actualmente en vigencia perderán su valor. Ahora bien, todavía no se ha llegado en Europa a esta situación.

En el Este, se han producido cambios doctrinales e institucionales de gran dimensión, reflejo del paso que dieron sus Estados: de ser rivales sistémicos de Occidente a constituirse en solicitantes de socios tanto de la Comunidad como de la OTAN. La muestra más evidente de tal cambio es la desaparición inmediata del Pacto de Varsovia.

En el Oeste, sin embargo, estos cambios de doctrina y organigrama no se han producido de forma sustantiva. Parece que pesan de forma considerable varios factores que hacen más lentos los cambios: 1) la necesidad de esperar a la estabilización de los países del Este, 2) el peso de los Estados Unidos en el contexto mundial y en particular en relación con los asuntos europeos, 3) la forma en que se resuelva el peso geoestratégico de la nueva Alemania, 4) las nuevas amenazas que proceden del Sur, y sobre todo, 5) el ritmo que desarrolle el proceso general de la unificación política de Europa Occidental.

Por todo ello parece que el proceso de transición hacia una estabilización paneuropea no será precisamente corto. Por esa razón, tanto la CSCE como su cuadro de MCM pueden mantener su valor por bastante tiempo. En realidad, incluso puede que se transformen en una de las vías por las que se consoliden los cambios en el Este, antes de que haya novedades serias en la Unión Europea. Ahora bien, si así sucediera habrían conseguido, por un camino u otro, cumplir con su función: cambiar la situación establecida respecto del grado de confianza previamente existente.

BIBLIOGRAFIA

Gomáriz, Enrique

(1987) (Editor) *Debate europeo sobre Paz y Seguridad*, MPDL-Siglo XXI, Madrid.

(1988) "Las medidas de confianza en el contexto de los sistemas de seguridad", en *Limitación de armamentos y Confianza mutua en América Latina*, CLADDE/RIAL, Santiago de Chile.

(1989-90) "Seguridad regional, doctrina estratégica y políticas de seguridad en América Latina", en *Cooperación para la paz y se-*

guridad compartida en América latina: Perspectivas para el siglo XXI, CLADDE/RIAL, Santiago de Chile.

NACIONES UNIDAS

(1982) *Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza*, Nueva York.

Ministerio de Asuntos Exteriores de España

(1986) *Presentación del documento de la conferencia de Estocolmo sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre el Desarme en Europa*.

Monteil, Jean-Francois

(1991) "El desafío institucional de la seguridad europea" en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Nº 4, Santiago de Chile. Ministerio de AA. EE., Madrid.

Palma, Hugo

(1988) "Medidas de Confianza Recíproca", en *Seminario Internacional sobre Seguridad democrática regional: una concepción alternativa de seguridad*, Santiago de Chile.

Sanahuja, José

(1992) *La Unión Europea y el tratado de Maastricht ¿Una nueva Europa?*, FLACSO (Cuadernos de Ciencias sociales), San José.

Serrano, Andrés

(1991) "La defensa de Europa" en *El País*, 7/11/1992. Madrid.

The New York Times

(1992) "US strategy plan calls for insuring no rival develop", 8/3/1992.

CAPÍTULO 2

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMERICA CENTRAL

Jack Child

INTRODUCCION

Este capítulo examina las MCM desde el punto teórico y en lo que se refiere a su aplicación al proceso de paz en Centroamérica desde comienzos de la década del ochenta hasta la fecha¹. Es importante hacer notar desde un principio que las MCM no pueden resolver las causas básicas de un conflicto, y tampoco llevarán a una situación utópica de desarme total. Sin embargo, pueden disminuir la probabilidad de que se desencadene un conflicto al disminuir las chances de que un accidente, un malentendido o una interpretación errónea de las intenciones de un potencial adversario pudieran llevar a enfrentamientos militares.

En el contexto de la seguridad del hemisferio, también hay que destacar que las MCM han existido probablemente desde fines del siglo dieciocho y principios del siglo diecinueve, cuando la mayoría de los países más grandes del continente lograron su independencia. Las relaciones interestatales entre países vecinos en el hemisferio no siempre han sido tranquilas, y se pueden descubrir MCM que han ayudado a evitar conflictos durante el último siglo y medio. Lo nuevo en esta última década o más es la aplicación explícita de los conceptos, técnicas y vocabulario de MCM a determinadas situaciones conflictivas, especialmente en Centroamérica. En cierta manera, estos conceptos, técnicas y vocabularios fueron transferidos por primera vez (con las modificaciones correspondientes) del marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) - Pacto de Varsovia (a los cuales estuvieron limitados hasta la década de los ochenta) a una situación de conflicto muy diferente en el hemisferio occidental. Es posible imaginar a los negociadores de la paz en Centroamérica a fines de los ochenta revisando una

lista de posibles MCM que pudiesen usar en la redacción de los documentos que permitieran establecer y verificar los acuerdos de paz en Centroamérica.

Además, el éxito aparente del proceso de paz en Nicaragua, y su extensión a El Salvador (y posiblemente Guatemala) ha servido como un ejemplo poderoso para aquéllos que podrían tratar de negociar o mediar algunas situaciones de conflicto en el hemisferio. El proceso de paz en Centroamérica ha dejado un importante legado de MCM, que siguen apareciendo en diversos documentos, tales como la proposición de Honduras de 1991 por un tratado de seguridad para Centroamérica, y en la gran cantidad de documentos e informes de la Comisión de Seguridad Esquipulas. Incluso la Organización de Estados Americanos (OEA), en su Asamblea General de junio de 1991 realizada en Santiago, emitió una resolución sobre asuntos de seguridad que contiene MCM implícitas y explícitas, y el Grupo de Trabajo sobre Cooperación para la Seguridad del Hemisferio del Consejo Permanente de la OEA ha ampliado muchas de estas ideas en sus proposiciones. Además, existen numerosos ejemplos en el nivel bilateral en que la teoría y práctica de MCM han sido aplicadas entre parejas de países que han tenido situaciones conflictivas, e incluso guerras, en el pasado lejano y reciente: Venezuela-Colombia, Ecuador-Perú, Perú-Chile, Chile-Argentina, Brasil-Argentina, y Argentina-Reino Unido².

Al mismo tiempo, sigue existiendo cierto grado de confusión y falta de entendimiento en cuanto a qué son y lo que pueden lograr las MCM. Algunos defensores excesivamente entusiastas califican como una "MCM" a casi cualquier cosa (de naturaleza económica, social, cultura, o turística) que aumente los contactos entre países. Las MCM también tienen sus detractores, entre los cuales se encuentran segmentos importantes de las fuerzas armadas, quienes consideran a veces a las MCM como un primer intento por parte de los civiles de disminuir su rol, sus presupuestos o sus compras de armamentos.

Estas consideraciones sugieren que sería muy productivo y útil intentar examinar en forma sistemática el origen, la naturaleza, las garantías y las limitaciones de las MCM, y su uso en Centroamérica.

NATURALEZA Y ORIGEN DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

El concepto básico

Las MCM se originan en un ambiente internacional en el cual existe tensión y desconfianza entre adversarios potenciales que carecen de la información adecuada sobre las intenciones de su enemigo e incluso de sus capacidades militares. En estas circunstancias, la reacción instintiva del encargado de elaborar estrategias es usar el análisis de la alternativa peor, en que normalmente se exageran las capacidades del adversario y se supone que las intenciones de este país son agresivas. Esto lleva al planificador a recomendar un aumento de las fuerzas y mostrar una actitud igualmente o más agresiva. A su vez, esta respuesta puede ser entendida por el adversario como una amenaza cuya respuesta debe ser una mayor acumulación de fuerzas. Si no se verifican los datos, el ciclo se transforma en una espiral ascendente de tentativas por parte de los dos países de mejorar sus propias capacidades y rodear de secreto dichas capacidades (y el uso que se le pretende dar). Habiendo disposición de armas y líderes informados de un escenario pesimista, de la alternativa peor, existe una mayor posibilidad de que un accidente, acto irresponsable o evento aleatorio den origen a un desencadenamiento de hostilidades, debido a una percepción errada o un malentendido por parte de uno o de ambos adversarios.

En este tipo de ambiente hostil, el papel de las MCM es reducir el riesgo de conflicto revelando las capacidades, señalando las intenciones y frenando el espiral de desconfianza, secretos y tensión alimentado por ambas partes. Si tienen éxito en este esfuerzo, las MCM también pueden contribuir a aminorar los niveles de armamento reduciendo las amenazas y las percepciones de amenazas. Sin embargo, es necesario poner énfasis en que las MCM no pueden llevar, por sí solas, a un desarme total, o disminuir las fuerzas bélicas a un nivel en que puede peligrar la seguridad de una nación debido a un ataque sorpresivo o a una contingencia imprevista. Este último aspecto se puede convertir en un punto complicado en el debate interno entre las instituciones civiles y militares de un país, en especial dentro del contexto latinoamericano. Cuando se trata de un país que acaba de volver a un gobierno elegido democráticamente después de años de mandato militar de facto, las MCM pueden ser interpretadas por los militares como un vehículo para reducir su presu-

puesto e influencia al punto en que ya no puedan cumplir con su misión básica de defender la soberanía del estado. En esta situación, no está de más señalar que un paso necesario es crear confianza entre las instituciones militares y civiles, de modo de permitir un examen beneficioso de los niveles de fuerza apropiados y de la compra de armamento.

Desarrollo histórico

Es probable que siempre haya existido algún tipo de MCM, pero el uso específico del término se remonta a la década de los 50, los primeros días de la Guerra Fría entre el bloque occidental (OTAN, con Estados Unidos a la cabeza) y el bloque oriental (el Pacto de Varsovia, liderado por la Unión Soviética). La noción de "Cielos abiertos" y otros tipos de inspecciones predominaban en esos primeros días de MCM. Durante y después de la crisis de los misiles en Cuba (1962), la necesidad de mejorar las comunicaciones entre las superpotencias fue considerada un elemento esencial para reducir el riesgo de una guerra nuclear debido a un malentendido. Por consiguiente, se estableció una línea de emergencia directa y permanente de teletipos y teléfonos entre Washington y Moscú. De la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) surgieron MCM mucho más elaboradas y detalladas. El acuerdo de la CSCE de Helsinki de 1975, por ejemplo, estableció requerimientos complejos y precisos para la notificación de determinados tipos de movimientos y maniobras de tropas. En años más recientes, las conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas y las conversaciones del Tratado de Reducción de Armas Estratégicas (START) también incluyeron disposiciones de verificación y MCM.

Tal como lo mencionamos previamente, la transferencia y adaptación de estas MCM entre las superpotencias durante la Guerra Fría a las situaciones conflictivas de Centroamérica -situaciones mucho menos devastadoras desde el punto de vista militar-, ocurrió en la década de los 80. Sólo en los últimos años su eficiencia demostrada en este tipo de conflictos de baja intensidad ha vuelto atractivo su uso en otras situaciones de seguridad del hemisferio.

El valor potencial de estas técnicas de MCM fue puesto de relieve en el informe especial presentado en junio de 1992 por el Secretario General de las Naciones Unidas.

Medidas de confianza mutua. La confianza y buena fe mutuas son esenciales para reducir la probabilidad de conflicto entre estados. Muchas

de estas medidas están a la disposición de los Gobiernos que tienen la voluntad de emplearlas. Algunos ejemplos son el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales o subregionales de reducción de riesgo, la disposición del flujo libre de información, incluyendo la supervisión de acuerdos regionales de armamento. Llamo a todas las organizaciones regionales a considerar qué medidas de confianza mutua podrían ser aplicadas en sus áreas e informar los resultados a las Naciones Unidas. Yo me encargaré de hacer consultas periódicas sobre medidas de confianza mutua a países con posibles problemas futuros, actuales o pasados y con organizaciones regionales y ofrecerles toda la asesoría que puede otorgarles la Secretaría General³.

Características de MCM exitosas

Para ser efectivas, las MCM deben tener las siguientes características, cualquiera sea el nivel en que operan:

Transparentes y abiertas. El mensaje que encierran las MCM debe ser obvio y sin ambigüedad; es indispensable minimizar la posibilidad de ocultar o engañar a otros sobre las capacidades militares o las intenciones. Un argumento poderoso en este sentido es la presencia de un sistema de verificación neutro y confiable que convenza a ambas partes de lo poco que se puede lograr tratando de ocultar o engañar, ya que el sistema de verificación finalmente detectaría la verdad. Para ser eficaz, esta inspección debe involucrar un sistema detector de alta tecnología, que podría estar en manos de otro país neutro o de organizaciones internacionales.

Predecibles y confiables. Las partes implicadas deberían estar convencidas de que las acciones agresivas emprendidas por ellos o por sus adversarios serán reveladas con rapidez y precisión en una forma fácil de predecir. Las MCM deben darle a las partes la confianza de que tendrán el tiempo suficiente no sólo para responder adecuadamente en defensa propia, sino también para aplicar el peso completo de la opinión pública internacional.

Recíprocas y equilibradas. Las medidas adoptadas por un lado deberían llevar en forma lógica y natural a medidas similares adoptadas por la otra parte en forma mutuamente equilibrada y simétrica. El compromiso de una parte de aplicar una MCM determinada debería ser equiparado *quid pro quo* por la otra parte para evitar una sensación de concesiones desequilibradas por cualquiera de ambas partes.

Comunicaciones adecuadas. Las MCM requieren, en un sentido técnico, de una cantidad adecuada de canales de comunicación entre posible adversarios, con una redundancia incorporada en caso de interrupciones. En el sentido psicológico, las MCM requieren de la existencia de un "casillero" mental que esté preparado y dispuesto a aceptar el mensaje transmitido. En otras palabras, el mensaje debe ser esperado por el receptor y resultar creíble y lógico para él.

La Analogía de los dos espadachines

Un analista⁴ propuso una analogía que sirve para ilustrar algunas de las características sobresalientes de las MCM: la de dos espadachines que no desean luchar, pero que se hallan frente a frente, con las espadas desenfundadas. Ninguno de los dos está dispuesto a retroceder de forma que signifique rendirse o aceptar la derrota. Por consiguiente, el proceso de retroceder implica una serie de pequeños pasos lentos, comprobables y mutuamente simétricos, comunicados en forma silenciosa y abierta al adversario a la espera de que cada paso acumulativo produzca una respuesta positiva. El primer paso es crucial: puede ser tan sólo un movimiento mínimo hacia atrás, pero debe ser claro y la respuesta debe ser similar. Ambos espadachines siguen en guardia y pueden volver de inmediato a una posición de ataque si las circunstancias lo justifican. Dado que el segundo espadachín responde con un movimiento hacia atrás de distancia aproximadamente igual, el proceso se puede repetir hasta que los adversarios se hallen fuera del alcance de un golpe. En este momento, se pueden bajar las espadas en forma mutuamente verificable. En caso que cualquiera de ambos emprenda un ataque, el otro tiene el suficiente tiempo y espacio para recuperar su posición "en guardia". Una vez que ha transcurrido un tiempo conveniente, los espadachines pueden enfundar sus armas, desenganchar sus fundas, y dejar sus armas sobre el suelo, si lo desean, dado que también pueden vigilar constantemente a su posible adversario para ver si hay una acción hostil que debe ser replicada.

Esta analogía con las relaciones internacionales y tensiones interestatales obviamente no es perfecta, pero captura algunos de los elementos esenciales de las MCM exitosas: que sean transparentes, abiertas, predecibles, confiables, mutuas, simétricas, equilibradas, con comunicación y sujetas a verificación.

RELACION ENTRE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y OTROS ENFOQUES PARA RESOLVER CONFLICTOS

Las MCM deben ser examinadas dentro del contexto de otros enfoque para prevenir y resolver conflictos. Uno de dichos enfoques involucra el uso de fuerzas militares externas para imponer la paz, separar a dos partes en guerra, verificar un tratado u observar. Este enfoque se describe más abajo (y en la Figura 1) mediante las definiciones de las misiones para imponer, mantener, verificar y observar la paz.

Un segundo enfoque trata de resolver las causas inmediatas o básicas del conflicto y mediante las MCM, de hacer que sea menos posible que estalle el conflicto. Este enfoque se explica más abajo (y en la Figura 2) mediante las definiciones de creación de condiciones para la paz, pacificación, y medidas de confianza mutua.

La naturaleza interrelacionada de estos diferentes componentes es la clave esencial para una efectiva resolución de conflictos. La intervención de fuerzas militares externas sólo puede servir como un paso a corto plazo con el fin de ganar el tiempo necesario para que los diplomáticos y otros "componedores útiles" puedan negociar, arbitrar, mediar o conciliar las partes en conflicto; por sí sola no garantiza una paz duradera. Un elemento básico en el establecimiento de una paz prolongada es el esfuerzo por lograr cierto grado de desarrollo (creación de condiciones para la paz) que permita eliminar las causas económicas y sociales que están en la base de muchos conflictos. En todos estos pasos hacia la paz, está presente la necesidad de las MCM que reducen la probabilidad de que estalle un conflicto debido a la malinterpretación o comprensión errada de las intenciones y capacidades, tal como lo señalamos anteriormente⁵.

Las misiones para imponer la paz: consisten en el empleo de grandes unidades militares, con la protección de las Naciones Unidas u otra organización internacional, para imponer la paz subyugando a una o más de las partes involucradas en el conflicto. El Capítulo 7 de la Carta de las Naciones Unidas estipula el uso de misiones para imponer la paz en situaciones en que existe una "amenaza a la paz, perturbación del orden o un acto de agresión". El Artículo 42 de la carta autoriza al Consejo de Seguridad para que adopte las acciones militares necesarias para restaurar o mantener la paz y seguridad. El Artículo 43 estipula que los estados miembros de la ONU deben poner a disposición de la ONU fuerzas militares, bajo el control del Consejo de Seguridad de la ONU,

que actúa bajo la supervisión del Comité de Estado Mayor. En la práctica, la única vez que se hizo uso de esta estipulación fue en 1950, durante la Guerra de Corea, cuando el boicot temporal del Consejo de Seguridad por la Unión Soviética permitió a los demás miembros votar para aprobar estas medidas. Durante el resto de la Guerra Fría, la realidad de un veto por uno o más de las cinco potencias del Consejo de Seguridad bloqueó la posibilidad de imposición de paz en virtud del Capítulo 7. La ONU estuvo a punto de enviar misiones para imponer la paz durante la Guerra del Golfo, pero no se hizo, dado que se decidió permitir que actuase una coalición de estados miembros en representación de la ONU para expulsar a Irak de Kuwait. Desde que la Unión Soviética desapareció, y tal vez a raíz de la lección de la Guerra del Golfo, una serie de países han propuesto que la ONU adopte un papel más agresivo en los asuntos de paz y seguridad, que incluyan la invocación de los Artículos 42 y 43 de la carta, y quizás incluso el establecimiento de fuerzas militares de reserva que estén disponibles para uso inmediato por el Consejo de Seguridad. En un informe de gran alcance, el Secretario General Boutros Ghali, en junio de 1992, exploró esta posibilidad y analizó la posibilidad de usar dichas fuerzas como parte integral de la diplomacia preventiva⁶. Además, puso hincapié en la necesidad de impulsar MCM a nivel global, regional y bilateral.

Las misiones para mantener la paz: implican la presencia pacífica de una tercera parte neutral para prevenir y poner fin a las hostilidades. Dichas misiones (que pueden incluir personal militar y civil) no buscan imponer la paz o solucionar el conflicto a través de la fuerza, sino más bien de crear las condiciones que puedan llevar al diálogo y finalmente a la resolución del conflicto. En breve, su objetivo es crear el espacio y el tiempo que les permita a los combatientes enfriar los ánimos y permitir a los diplomáticos que hagan su trabajo. De este modo, el mantenimiento de la paz no implica solucionar una disputa a través del intento de una fuerza supranacional aplastante de imponer una solución externa a un conflicto. Tampoco nace de las sanciones de seguridad colectiva en que un acto de agresión desencadena la respuesta militar de una alianza. La definición de una misión para mantener la paz, basada en la presencia pacífica de una tercera parte neutral, es más específica que el uso más bien libre con que se denomina a casi cualquier acción militar que pretende producir paz. En años recientes, esta definición libre se ha aplicado al esfuerzo de la ONU en 1992 en la ex-Yugoslavia, la intervención en Liberia por un grupo de países vecinos (ECOMOG, el bra-

zo militar del Consejo Económico de los Países de Africa Occidental), la presencia de los Marines estadounidenses en el Líbano en 1983, y el bautizo por el Presidente Ronald Reagan de un misil balístico intercontinental como "the Peacekeeper" ("el Mantenedor de la Paz").

Las misiones de observadores de la paz: tienen el mismo propósito básico que las misiones para mantener la paz, pero normalmente implican un esfuerzo mucho menor, característica que afecta a su vez sus técnicas y funciones en el terreno. Los contingentes a cargo de mantener la paz pueden fluctuar entre tropas de varios cientos a varios miles de hombres. Las misiones observadoras de paz, en cambio, son mucho más pequeñas y pueden consistir sólo en una o dos personas, cuya función es servir como "ojos y oídos" de la organización internacional o grupo ad hoc que los envió al escenario del conflicto. Su capacidad para interponerse entre las partes opositoras obviamente es muy limitada, y su función por lo general se limita a investigar, observar e informar.

La creación de condiciones para la paz es un esfuerzo por lograr cierto grado de desarrollo que trata de suavizar el conflicto mejorando las condiciones sociales y económicas y saciando las necesidades humanas fundamentales. Se supone que se atacan las injusticias económicas y sociales con el fin de proporcionar la base para una solución permanente del conflicto. A pesar de que tradicionalmente la creación de condiciones para la paz se centra en los factores económico y social, también tiene una dimensión de seguridad (militar, política y diplomática), en el sentido de que los esfuerzos cooperativos de desarrollo aumentarán la fe mutua y se formará una confianza que hará menos probable que surjan conflictos en el futuro.

La pacificación, frecuentemente denominada "arreglo pacífico de las disputas", es el conjunto de instituciones y técnicas diplomáticas para resolver conflictos mediante la negociación, la mediación, el mejoramiento, el arbitraje y la conciliación. Esta área pertenece más a los estadistas y juristas internacionales que al encargado, militar o civil, de mantener la paz en el terreno.

Las medidas de confianza mutua, tal como se indicó previamente, son ciertas técnicas diseñadas para disminuir las tensiones y reducir las probabilidades de que estalle un conflicto debido a un malentendido, un error o una mala interpretación de las acciones de un potencial adversario.

El proceso de paz Contadora/Arias/Esquipulas en Centroamérica, desde 1983 hasta la fecha, ha puesto énfasis en dos nociones adicionales

que surgen de la respuesta latinoamericana a este problema regional. Ambas ideas, descritas más adelante, han llegado a formar parte tan integral de la búsqueda diplomática para una paz en Centroamérica, así como del análisis académico de dicho proceso, que merecen ser consideradas como contribuciones latinoamericanas a la teoría y práctica de la solución de conflictos.

La verificación de la paz es el esfuerzo realizado por un contingente de una tercera parte neutra para asegurar a una organización internacional o a un grupo ad hoc de pacificadores que las condiciones de un tratado de paz firmado se están cumpliendo. El alcance de la verificación y supervisión de la paz es mayor que la simple observación de la paz debido a la magnitud y complejidad de la geografía y fuerzas implicadas. Además, la verificación de la paz es un proceso más agresivo que la observación de la paz, el cual informa pasivamente sobre los acontecimientos. Implica un movimiento y patrullaje frecuente e impredecible, complementado con medios tecnológicos para ampliar el área y los objetivos del proceso. Sin embargo, es menos intrusivo que la mantención de la paz tradicional dado que no hay esfuerzos por interponer físicamente el contingente entre los posibles adversarios, y el tamaño del grupo de verificación y supervisión es considerablemente menor que un grupo de mantención de paz tradicional. La sensibilidad latinoamericana a los términos "misiones para mantener la paz" y "fuerzas pacificadoras" hizo que el uso de la "verificación de la paz" fuese un concepto mucho más atractivo, ayudando a explicar su predominio en gran parte de los debates sobre el proceso de paz en Centroamérica.

Las zonas de paz son áreas geográficas extensas en que las MCM explícitas han tenido un éxito de tal magnitud que las diferentes partes de la región han disminuido significativamente sus niveles de armamento, en tanto que las potencias militares externas han sido persuadidas de reducir al mínimo su influencia militar en el área. Los conceptos de desarme, interdependencia e integración están estrechamente vinculados a la noción de zona de paz, al igual que la idea de mantener alejadas las influencias externas y dejar que los países de la región sean artífices de sus propios destinos. Algunas zonas de paz también pueden ser consideradas "regímenes MCM" debido a que basan su confianza en las MCM. Metafóricamente, la zona centroamericana de paz ha sido descrita como una zona que busca formar "dominós de paz", en contraste absoluto con la noción de "dominós de conflicto"⁷. El hemisferio ya cuenta

con otras dos zonas de paz, establecidas por el Tratado de Tlatelolco, que prohíbe las armas nucleares en América Latina, y el Tratado Antártico, que ha logrado mantener desmilitarizado el continente antártico (del cual una cuarta parte está íntimamente asociada a Sudamérica) durante más de treinta años. La guerra Anglo-Argentina de 1982 por las Islas Malvinas/Falkland condujo a numerosas propuestas (incluyendo resoluciones de la Asamblea General de la ONU) para que el Atlántico del Sur sea declarado zona de paz, pero esta idea fue más exhortatoria que real y Estados Unidos se opuso sobre la base de que dicha zona sería inconsistente con los principios generalmente aceptados de libertad de navegación y paso inocente⁸.

Ultimamente, algunos pensadores estratégicos latinoamericanos, de manera muy original, han hecho hincapié en formar una nueva disposición de seguridad basada en zonas de paz. Estos nuevos conceptos geopolíticos le otorgarían mayor autonomía a la región en su propia defensa basada en el desarme, el retiro de fuerzas externas y en MCM. Aunque este nuevo pensamiento estratégico surge principalmente del trabajo de una "Comisión Sudamericana de Paz" no oficial, también ha puesto su atención en Centroamérica y en una proposición de hacer del Caribe un "Mar de Paz"⁹.

Tal vez, estas consideraciones semánticas de las misiones para mantener la paz y conceptos relacionados se puedan apreciar mejor en la representación gráfica que sigue. En la Figura 1 tenemos un espectro de papeles de intervención de terceras partes (con ejemplos históricos), que varían desde el mínimo de un observador de paz, pasan por una misión más grande de verificación de paz, una misión tradicional para mantener la paz, hasta llegar finalmente a una intervención masiva para imponer la paz. Cabe hacer notar que hay un salto cuántico (indicado por la línea quebrada) cuando se cruza a la imposición de la paz, dado que en este punto los encargados de imponer la paz se convierten en adversarios potenciales en el conflicto, y las posibilidades de que haya una resolución pacífica de largo plazo disminuyen notoriamente.

En la Figura 2 están representados los diferentes niveles en los cuales se pueden atacar las causas básicas del conflicto después que los encargados de mantener, verificar u observar la paz han intervenido para actuar como terceras partes neutrales. En el nivel superficial, el proceso de pacificación trata de encontrar una solución diplomática al conflic-

Figura 1
UN ESPECTRO DE RESOLUCION DE CONFLICTO

Nivel alto de intrusión/aplicación de fuerza	<p>Misiones para imponer la paz Imposición de un fin temporal del conflicto por fuerza mayor. <i>Ej.:</i> ONU en la Guerra de Corea, 1950-1953; Fuerza de Paz Interamericana en la República Dominicana, 1965.</p> <p>Misiones para mantener la paz Intervención como tercera parte neutral de un contingente militar importante. <i>Ej.:</i> Fuerzas de la ONU en Chipre, 1964 hasta la fecha.</p> <p>Verificación de paz Presencia como tercera parte neutral de un contingente militar importante, posiblemente no armado, para verificar y supervisar el cumplimiento de un acuerdo o tratado. <i>Ej.:</i> Misión de la ONU en Centroamérica (ONUCA), 1989-91.</p>
Nivel bajo de intrusión/aplicación de fuerza	<p>Observadores de la paz Grupo pequeño enviado como "ojos y oídos" para informar sobre un conflicto. <i>Ej.:</i> equipo de dos personas enviado a Belice-Guatemala, 1972.</p>

Fuente: Jack Child, *The Central American Peace Process, 1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1992)

Figura 2
COMO ATACAR LAS CAUSAS BASICAS DE CONFLICTO

Nivel 3: Creación de condiciones para la paz
 Un esfuerzo de desarrollo que busca reducir el conflicto atacando las causas básicas económicas y sociales

LADO A

LADO B

Nivel 2: MCM
 Técnicas que hacen menos probable que comience un conflicto por azar, malentendidos, errores o mala interpretación de intenciones

Nivel 1: Pacificación
 Técnicas para resolver conflictos mediante negociación, arbitraje o conciliación.

Fuente: Jack Child, *The Central American Peace Process, 1983-1991: Sheathing Swords, Building Confidence* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1992)

to específico en cuestión. En un nivel intermedio, las MCM tratan de reducir la probabilidad de un conflicto debido a un malentendido o accidente. En el nivel más profundo, el proceso de desarrollo de creación de condiciones de paz trata de resolver las causas socioeconómicas fundamentales de injusticia y conflicto.

LAS LIMITACIONES DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

Es importante hacer una evaluación realista de las limitaciones y problemas relacionados con las MCM, sin lo cual se corre el riesgo de esperar demasiado de ellas y de quedar desilusionado pensando que no resultaron. Una limitación básica es que las MCM por sí solas no pueden resolver conflictos. Esto es especialmente cierto si el conflicto se debe a causas sociales, políticas y económicas profundas. A lo sumo, tal como explicamos anteriormente, las MCM pueden disminuir la probabilidad de que estalle un conflicto. Después de todo, las MCM son un elemento de lo que los especialistas en resolución de conflictos llaman "paz negativa", en el sentido de que están asociadas con la ausencia de guerra y no con la solución de las raíces básicas de las tensiones. Para alcanzar su plena eficacia, las MCM deben acompañarse de esfuerzos diplomáticos para reducir tensiones (pacificación) y, sobre todo, de un esfuerzo por desarrollar la "paz positiva" dirigido a las causas mismas del conflicto (creación de condiciones para la paz).

Una segunda limitación de las MCM, relacionada con la anterior, es que dependen de un deseo genuino de paz por parte de todos los involucrados. En un nivel retórico, casi todas las partes de casi todos los conflictos proclaman públicamente su deseo de paz. Sin embargo, las MCM, y otros enfoques para resolver conflictos, tienen pocas chances de éxito si tan sólo una de las partes implicadas cree que la agresión le conviene desde el punto de vista económico, se ve forzada a actuar de acuerdo con creencias ideológicas inflexibles, o considera el conflicto como un juego de suma cero en el cual sus probabilidades de obtener beneficios son altas. Las MCM también están sujetas a posibles manipulaciones por estados agresivos que desean disimular sus intenciones con una transparencia controlada y un acceso limitado para verificar algunas de sus capacidades. Mientras proclaman intenciones pacíficas y permiten la verificación y el acceso sólo a una parte de las fuerzas que

tienen desplegadas, podrían ganar tiempo para prepararse para un acto agresivo sorpresivo.

Las MCM también tienen limitaciones relacionadas con el ritmo y la velocidad. La "analogía de los espadachines" sugiere que el ritmo de las MCM eficaces es lento porque cada paso debe ser observado y verificado por la otra parte antes de dar el paso siguiente. El éxito de estos primeros pasos en el proceso de MCM aumenta si las medidas implicadas son relativamente simples y no amenazadoras, tales como contactos sociales o visitas mutuas. Los críticos de las MCM tienden a describir éstas como movidas insignificantes con un impacto bajo en el conflicto y señalan con impaciencia que se deben adoptar a la brevedad medidas más básicas y de mayor alcance. Sin embargo, es poco probable que este enfoque logre resultados duraderos y podría socavar todo el proceso de MCM.

La eficacia de las MCM también está delimitada por la situación internacional reinante y por las tensiones (o détente) entre las grandes potencias, así como por las relaciones entre las partes implicadas directamente en el conflicto. De esta forma, en la Guerra Fría todas las MCM entre pares de países del hemisferio se vieron influenciadas por su relación con los Estados Unidos y la Unión Soviética. Una vez más hay que hacer la advertencia de que no se debe esperar demasiado de las MCM si existen tensiones incontrolables en otros aspectos de las relaciones internacionales globales.

Las MCM involucran inevitablemente a personal militar y de inteligencia cuya capacitación los ha condicionado profundamente a desconfiar de los potenciales adversarios y adoptar enfoques de planificación de la alternativa peor con respecto a las capacidades e intenciones de sus adversarios. Al mismo tiempo, estos individuos tienen un enfoque muy protector hacia sus propias capacidades y limitaciones, al punto de que revelarlas para ellos equivaldría a traición. En casos extremos, esta necesidad de mantener el secreto evitará una comunicación efectiva del personal militar y de inteligencia con sus propios líderes civiles. En los casos en que los militares controlan el gobierno, directa o indirectamente, el de secreto también puede ser muy fuerte, y es probable que no permita que el público general esté muy informado acerca de las capacidades, intenciones y planes de los militares. Por ello, una MCM básica es tener una comunicación efectiva entre el aparato militar de inteligencia de un país y los civiles, ya sea líderes políticos o ciudadanos comunes.

En el contexto contemporáneo de América Latina, las MCM se enfrentan a la resistencia histórica que manifiestan las fuerzas armadas frente a las intromisiones de los civiles en sus asuntos internos. Son relativamente pocos los académicos latinoamericanos (y menos aún los estadounidenses) que tienen un acceso significativo a los asuntos militares, a sus análisis de "hipótesis de guerra", o a su consideración de los factores geopolíticos implicados en la planificación estratégica. La estructura jerárquica bastante rígida de los militares latinoamericanos, y su insistencia general en que la única forma de lograr puestos oficiales clave de nivel superior es a través de una sola academia militar, dificulta el diálogo entre los líderes civiles políticos y académicos y sus colegas militares. Para superar esta limitación, las actividades militares deben ser más "transparentes" (para usar un término MCM) con respecto a sus propios líderes civiles, y el diálogo cívico-militar debe ser más abierto y franco a través de un sistema de información entre militares y civiles y mediante la preparación de expertos civiles que puedan trabajar de cerca con los militares¹⁰.

En 1990, los cambios en la dinámica de las relaciones cívico-militares en el hemisferio occidental han creado otra limitación para las MCM: muchos oficiales militares las consideran una forma sutilmente disfrazada de permitir que los líderes políticos civiles reduzcan los presupuestos y la influencia militar manifestando que la Guerra Fría terminó y que, por ende, los militares no necesitan tantas armas o tropas. Lamentablemente, gran parte de la retórica que ha surgido de las discusiones sobre desarme y el "dividendo de paz" de la Guerra Fría, así como los discursos elocuentes en muchos foros de la ONU, han enfatizado esta relación entre la reducción de tensiones y la disminución de los presupuestos militares, reforzando las sospechas por parte de éstos de que ello será usado como un motivo para limitar sus poderes y prerrogativas.

Aparte de estas sospechas, muchos oficiales militares profesionales no se muestran muy entusiasmados por las MCM debido a que consideran que estas medidas, junto con otros enfoques para resolver conflictos (tales como las misiones para mantener la paz, verificar el cumplimiento de los tratados y observar la paz), no forman parte de la misión "heroica" de los militares de defender la soberanía de la nación. De hecho, a menudo son vistas como contrarias a esta tradición y provocadoras de la "desnaturalización" del rol militar haciéndolo menos agresivo y rebajándolo a una especie de fuerza supranacional que debilitará su ca-

pacidad de repeler a los agresores. Algunas veces, aquellos oficiales militares con tendencia a las teorías conspiradoras creen ver en las MCM y en las misiones para mantener la paz una conspiración neo-marxista para debilitar el papel militar y facilitar la victoria de la izquierda revolucionaria¹¹. Muchos oficiales militares profesionales desechan las MCM por considerarlas simplemente gestos bien intencionados de relaciones públicas, realizados por diplomáticos y políticos civiles mal informados, que no entienden realmente la naturaleza de las amenazas y planificación estratégica militares. Según ellos, la teoría puede ser atractiva, pero la realidad es que las amenazas y los vecinos hostiles existen de hecho y ninguna MCM puede eliminar la posibilidad de un conflicto contra el cual el aparato militar debe estar precavido. Además, manifiestan que las MCM que están relacionadas con esquemas utópicos de desarme terminarán por debilitar el poder militar y el estado, llevar a la inestabilidad y, con ello, reducir la confianza.

Finalmente, en el contexto actual de las relaciones hemisféricas, el hecho de que muchas sugerencias nuevas respecto de las MCM provengan de fuentes estadounidenses es considerado sospechoso. Estas ideas son vistas a veces como otro intento más de los "gringos del Norte" de vender a los latinoamericanos un nuevo concepto sobre cómo configurar y controlar sus fuerzas armadas. Los altos oficiales militares se sienten especialmente ofendidos por este proceso, tras haber soportado las reiteradas tentativas por parte de los EE.UU. durante los últimos treinta años de venderles nociones sobre seguridad del hemisferio, acción cívica, contrainsurgencia, campañas anti-narcóticos, y relaciones cívico-militares. En cierta medida, existe la necesidad de MCM entre los Estados Unidos y América Latina, y entre los militares estadounidenses y latinoamericanos. La antigua relación de militar a militar, que por lo demás nunca llegó a tener raíces muy profundas, se ha visto minada por las restricciones sobre ventas de armas por problemas de derechos humanos, el conflicto de 1982 de las Islas Malvinas/Falkland, y los intentos de configurar las misiones latinoamericanas dando prioridad a las campañas anti-drogas. Una respuesta típica latinoamericana a las MCM, que refleja estos pensamientos, sería: la mayor responsabilidad de mejorar las relaciones (y de crear mayor confianza) recae en la parte más fuerte (Estados Unidos). Más aún, en el caso específico de la guerra contra las drogas, Estados Unidos tiene mucha culpa y muchas debilidades propias por corregir antes de acusar a los latinos de ser negligentes en la fase que a ellos les toca en dicha guerra.

LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN EL PROCESO DE PAZ DE CENTROAMERICA

La presencia e importancia de las MCM en el proceso de paz en Centroamérica puede ser rastreado desde sus comienzos en la reunión de Contadora hasta la fecha¹².

La primera cita histórica de Contadora, en que se reunieron los ministros de relaciones exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela, celebrada en la isla panameña de Contadora los días 8 y 9 de enero de 1983, tuvo relación con las declaraciones generales y principios que llevarían a una resolución pacífica de los diversos conflictos en Centroamérica. La Declaración de Contadora hizo un llamado urgente a los países centroamericanos para iniciar un diálogo y negociación con el fin de reducir las tensiones y establecer las bases para una atmósfera permanente de coexistencia pacífica y respeto mutuo entre estados. Debido a la naturaleza general de la reunión, el tema de la verificación no se analizó en Contadora. Por ello, las MCM tratadas en la primera reunión de Contadora no eran de un nivel específico, sino que más bien estaban en un nivel abstracto y amplio, de un llamado a tener mayor fe, contactos y participación de las diferentes partes involucradas en la disputa.

Seis meses después, los presidentes de los cuatro países de Contadora se reunieron en Cancún, México, para ampliar el trabajo de sus ministros de relaciones exteriores. La Declaración de Cancún, del 17 de julio de 1983, fue más específica e incluyó varias recomendaciones que incorporaban explícitamente MCM, así como otros varios enfoques para la resolución de conflictos (por ejemplo, misiones para mantener y verificar la paz por terceras partes internacionales). La seguridad fue un tema de suma importancia en la Declaración de Cancún, centrada en controlar eficazmente la carrera armamentista, terminar con el tráfico de armas, eliminar los consejeros militares extranjeros, crear zonas desmilitarizadas, prohibir el uso del territorio de un país para desestabilizar otro y prohibir otras formas de interferencia en los asuntos internos de los países de esa región. El tema de la verificación también adquirió mayor especificidad en el sentido de que la declaración mencionó la necesidad de crear un "mecanismo apropiado de supervisión" con el objeto de verificar los compromisos de seguridad.

Las MCM también aparecen en la Declaración de Cancún bajo la forma de recomendaciones para que se formen comisiones limítrofes

conjuntas y comunicación directa entre gobiernos, así como en el reconocimiento de la necesidad de dar notificación previa sobre movimientos de tropas cerca de las fronteras cuando los contingentes sobrepasan ciertos límites. El uso de la frase "compromiso a incentivar un clima de détente y confianza" refleja, asimismo, una apreciación cada vez más específica de la utilidad de las MCM.

La reunión de los ministros de relaciones exteriores en Panamá realizada los días 7 a 9 de septiembre de 1983 tuvo como resultado el Documento de los "21 Objetivos", que debería ser considerado como la base sobre la cual se elaboraron los siguientes proyectos de tratados. Los objetivos de seguridad fueron los más controvertidos y tuvieron un carácter bastante específico. Incluyeron el término de la carrera armamentista; el inicio de negociaciones para el control y reducción de armas y tropas; la eliminación de bases extranjeras y asesores militares extranjeros; el establecimiento de mecanismos internos para controlar el tráfico de armas; y la prevención del uso de territorio nacional para desestabilizar a otros países o apoyar actos de terrorismo, subversión o sabotaje. Sin embargo, los "21 Objetivos" no resolvieron el problema de la verificación eficaz, y la consideración de las MCM fue más implícita que explícita.

La siguiente reunión significativa, efectuada en Panamá en el primer aniversario de Contadora (8 y 9 de enero de 1984) tuvo como resultado los Principios para la Implementación de los Compromisos Adquiridos en el Documento de Objetivos, más específicos respecto de los temas de verificación y desarrollo de confianza. Los principios más controvertidos en esta reunión fueron aquéllos relacionados con temas de seguridad, que incluían inventarios de armas, bases y tropas; el consiguiente control y reducción de los mismos; y un censo de los asesores militares extranjeros ("con la perspectiva de la eliminación"). Un ítem desechado fue un llamado a una moratoria sobre adquisiciones de armamento. Se incluyeron varias MCM, algunas de las cuales provienen de documentos previos. Una de ellas fue "establecer mecanismos de comunicación directa con el fin de prevenir y resolver incidentes entre estados".

Entre los años 1984 y 1986 se redactaron diversos protocolos de Contadora, pero ninguno logró superar la brecha entre la posición nicaragüense y la del resto de los países centroamericanos (en especial aquéllos cercanos a la posición de EE.UU.). Sin embargo, todos estos documentos incluyeron MCM y mostraron cada vez más el impacto de

las sugerencias proporcionadas por los canadienses. Muchas de estas disposiciones tenían relación con la verificación y también estaban asociadas con la necesidad de verificadores de tratados provenientes de terceras partes neutrales. Los canadienses, al reflexionar sobre su gran experiencia en el mantenimiento de la paz en la ONU, recomendaron enfáticamente que este tema fuese dejado en las manos de las Naciones Unidas, organismo que le otorgaría un mandato político verosímil y una estructura logística coherente. Los diversos documentos Contadora redactados en esos años tendieron a ser cada vez más extensos e incluyeron todas (o casi todas) las disposiciones relacionadas con verificación y fomento de confianza mencionadas en las declaraciones, proyectos de tratados y documentos suplementarios de implementación previos. Las MCM incluían enlaces de comunicaciones (líneas directas), disposiciones para la notificación de movimientos de tropas, topes para ciertos tipos de armas y unidades de tropas, intercambio de información, registros de armas y tropas, y puestos de observación y patrullaje conjunto a lo largo de fronteras conflictivas.

La mayoría de estas MCM y disposiciones sobre verificación fueron recogidas por los redactores de lo que se denominó el Plan de Paz Arias en 1987, cuando en las dos reuniones claves (15 de febrero y 7 de agosto) el debilitamiento del proceso Contadora dio lugar a un plan de paz propio de los centroamericanos, el plan de paz Esquipulas (Arias). El enfoque Esquipulas incluía una Comisión de Seguridad, a cargo de los asuntos relacionados con seguridad, verificación, control y limitación de armamento. Esta comisión, formada por personal civil y militar de los cinco países de Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) tuvo una existencia esporádica hasta que fue reactivada en la reunión cumbre de presidentes realizada en abril de 1990 en Montelimar. Desde ese momento, logró que se dialogara (aunque en forma a veces irregular) sobre reducciones de armas, niveles de fuerza y presencia militar internacional en la región. El proceso sembró las bases para las MCM y para una posible zona de paz en Centroamérica.

El proceso de desmovilizar a los Contras dentro de Nicaragua requirió la aplicación frecuente de diversas MCM. A principios y mediados de 1990, la misión de mantención de paz de la ONU, ONUCA, (con importantes contribuciones militares de Canadá y España, y su batallón de paracaidistas de infantería)¹³ empleó MCM en su intento de persuadir a los Contras a acceder al desarme y a mantener abierta las comunicaciones entre los Contras, los Sandinistas y el entrante gobierno de

Violeta Chamorro. Tras la desmovilización de los Contras, y la asunción de la Presidenta Chamorro, la Comisión de Seguridad Esquipulas continuó su trabajo tratando de establecer un inventario de tropas y armas y fomentar una amplia gama de MCM multilaterales. En forma paralela al trabajo de desarme de la Comisión de Seguridad, se lograba progresar en el desarrollo de MCM bilaterales, algunas de las cuales implicaban mayores contactos entre militares de países vecinos.

En agosto de 1990, el General Daniel Ortega, presidente de Nicaragua, y el General Arnulfo Cantarero, comandante de las fuerzas armadas de Honduras, se reunieron en Managua como parte del "acercamiento amistoso" entre las dos instituciones militares. En dicha reunión, se conversó sobre el apoyo al plan de reducción proporcional y equilibrio en las fuerzas armadas centroamericanas, y sobre temas de seguridad, como la disputa respecto del Golfo de Fonseca y las actividades pesqueras. A esto siguió un acuerdo en noviembre de llevar a cabo operaciones conjuntas para combatir el tráfico de armas, el contrabando y otras actividades criminales a lo largo de la frontera. Nicaragua y Honduras también intercambiaron información sobre despliegue de tropas para prevenir accidentes¹⁴.

Otras MCM que estaba adquiriendo fuerza en ese período eran los "parques de paz" en Centroamérica, que compartirían fronteras y tendrían funciones ecológicas, económicas y de seguridad. El primero de ellos se localizó en la frontera entre Costa Rica y Panamá, planeándose otros para Belice-Guatemala, México-Guatemala y Costa Rica-Nicaragua. Estos parques contaban con el apoyo de "Conservation International" (una organización norteamericana) y la Xª OEA. Los parques solían estar localizados en ríos internacionales, elección lógica dado que lo que sucedía en el río de un país podía ser de vital importancia para el otro. Muchos de estos ríos internacionales, como el San Juan a lo largo de la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, habían sido rutas tradicionales para el contrabando, el tráfico de drogas y armas y las operaciones de guerrilla.

Las MCM daban gran importancia a los símbolos. A fines de noviembre de 1990, el ex presidente de Costa Rica, Oscar Arias, asistió a una ceremonia en Managua en que 10.000 rifles entregados por los Contras fueron enterrados en cemento para formar la base de un monumento. La presidenta de Nicaragua, Violeta Chamorro, estuvo presente y anunció la creación de una Comisión Nacional de Desarme, de la cual Arias sería presidente honorario. Dicha comisión incluiría representan-

tes del ejército, gobierno, los Contras, la iglesia y partidos políticos, con la OEA y la ONU participando como observadores¹⁵.

Por otra parte, a fines de 1990, una vez desmovilizados los Contras, la ONUCA comenzó a disminuir en tamaño dado que su misión se redujo a la tarea cada vez más simbólica de observar las fronteras para impedir movimientos ilícitos de armas en espera de los avances en el proceso de paz en el Salvador, lo que le podría significar un papel similar al desempeñado en Nicaragua. Por su contribución, se señaló que esta misión pacificadora de la ONU servía para fomentar la confianza, en el sentido de que permanecía en la región para asegurar a todos los implicados el apoyo continuo de la comunidad internacional al proceso de paz Esquipulas.

La importancia de las MCM en Centroamérica fue destacada en la reunión cumbre de presidentes en San Salvador en julio de 1991, cuando Honduras lanzó su propuesta global de desarme y fomento de confianza (un tratado de seguridad de Centroamérica), que pondría toques para los inventarios militares y las tropas. La proposición de Honduras ponía gran énfasis en las MCM como una forma de disminuir la posibilidad de conflictos entre países. Estas MCM incluían una petición formulada por las naciones centroamericanas para abandonar el uso de la fuerza como método para solucionar disputas y un compromiso de parte de los Estados Unidos de no apoyar movimientos irregulares en Centroamérica. Además, la proposición sugería nuevas tareas para las fuerzas armadas, tales como la participación en el control de drogas y protección de recursos naturales. Algunas de las ideas hondureñas hallaron eco en los discursos pronunciados en la cumbre iberoamericana que siguió inmediatamente después, incluyendo una proposición del Presidente del Perú, Alberto Fujimori, de una América Latina desarmada¹⁶.

En 1991, la noción de las MCM estaba firmemente enraizada en las ideas de desarme y disminución de tensiones en Centroamérica. Algunas de estas medidas fueron incluidas en la proposición de seguridad de Honduras, y la Comisión de Seguridad mencionó muchas otras en sus diversos informes a los presidentes centroamericanos. Por ejemplo, en junio de 1991, se anunciaron planes para establecer una línea directa formal que proporcionaría comunicación telefónica segura e inmediata entre los presidentes de los cinco países centroamericanos, más Panamá¹⁷. De este modo, una de las características del largo proceso Contadora/Esquipulas fue la forma en que logró aumentar considerablemente la comunicación entre los países de Centroamérica, y en especial entre

sus presidentes, ministros de relaciones exteriores y altos oficiales militares. Esta MCM, junto con muchas otras, constituye un legado importante del proceso de paz de la década de los 80.

Por otra parte, la Asamblea General de la OEA, en su reunión en Santiago de Chile, en junio de 1991, autorizó la creación de un Grupo de Trabajo sobre cooperación para la Seguridad en el Hemisferio. En febrero de 1992, en un borrador de documento, el comité reveló la naturaleza no tradicional de su enfoque en la definición de un concepto de seguridad más amplio que incluía ítemes como cooperación para la seguridad, mecanismos de fomento de confianza para fortalecer la seguridad, estabilidad democrática, derechos humanos, seguridad económica, protección del medio ambiente, reducción de la pobreza crítica, no proliferación y control de armas no convencionales, transparencia en transferencia de armas, no intervención, y cooperación en la lucha contra las drogas. Las¹⁸ referencias específicas a los "mecanismos de fomento de confianza" y "transparencia en transferencia de armas" eran indicaciones claras de la importancia de las MCM en el pensamiento contemporáneo latinoamericano sobre temas de seguridad.

CONCLUSIONES

El proceso Contadora marcó un hito importante para Centroamérica en la introducción de los conceptos de MCM y zonas de paz en dicha área geográfica. Aunque la noción de Centroamérica como una zona de paz sigue siendo una utopía y muy lejana a la realidad, está profundamente enraizada en los ideales y aspiraciones de aquéllos que han vivido durante tanto tiempo (y muerto) con el conflicto centroamericano. Hasta que llegue el día en que se logre el objetivo de una zona de paz, las MCM que comenzaron con Contadora pueden ayudar a los centroamericanos a trabajar de una manera práctica, con logros inmediatos, a disminuir la probabilidad de que estalle nuevamente un conflicto debido a un malentendido, accidente o una interpretación errónea de intenciones.

El proceso de paz centroamericano también permitió que los países latinoamericanos siguieran desarrollando y aplicando su noción especial de una zona de paz lo cual, unido al impulso más amplio de América Latina de establecer zonas de paz en la Antártica, el Atlántico Sur, el Pacífico y el Caribe, podría ser uno de los legados más significativos del proceso.

En el largo plazo, la MCM final, que garantizaría una zona de paz en Centroamérica, es el ideal de la integración en todas sus dimensiones: económica, cultural y estratégica. Ningún tratado puede hacer que esto suceda tan sólo con unas firmas, y la lógica del funcionalismo sugiere que, más importantes que los acuerdos formales de gran alcance, son los pequeños aspectos del diario vivir los que unen a las personas y las naciones.

Tal como se vio previamente, la noción de una zona de paz se apoya en gran medida en la contribución que hacen las MCM, al grado que algunos autores han señalado que el proceso de paz en Centroamérica está creando "un régimen de fomento de confianza" o "un régimen de control de armas"¹⁹. Aunque las MCM existen desde hace mucho en la diplomacia tradicional y en los contactos entre militares, el proceso Contadora marca el comienzo del uso deliberado de la terminología, teoría y práctica de las MCM. Desde 1983 en adelante, se hizo cada vez más común ver ideas sobre fomento de la confianza que aparecían en muchos artículos, discursos y proposiciones relacionados con vínculos intermilitares e internacionales en América Latina. Los académicos y profesionales que escriben sobre el proceso de paz en Centroamérica²⁰ han observado este fenómeno y han preparado listas extensas de MCM reales o posibles que podrían ser aplicadas a situaciones de conflicto en Centroamérica u otras partes del hemisferio occidental.

El amplio alcance de estos tópicos pone de manifiesto la naturaleza utópica de muchas de las proposiciones de una zona de paz, proposiciones cuyas metas deben ser consideradas más exhortatorias que como objetivos de alcance inmediato. Sin embargo, la lección que podemos desprender del proceso de paz centroamericano es que lo que comenzó a comienzos de los 80 como un conjunto de ideales formulados en forma vaga e imperfecta, logró de hecho muchos de sus objetivos, y aún promete más. Las MCM han desempeñado un papel importante en este proceso y deberían ser tomadas en cuenta en los futuros intentos de resolución de conflictos en el hemisferio.

ANEXO

**MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA QUE
PODRIAN APLICARSE AL AMBIENTE
DE SEGURIDAD DEL HEMISFERIO**

Estas medidas de confianza mutua se sugieren para aplicarlas a los estados del hemisferio en general, aunque obviamente algunas serán más apropiadas para países con relaciones más cercanas, y otras serán más convenientes para los países cuyas relaciones son tensas.

- 1. MCM relacionadas con movimientos y ejercicios de tropas**
 - a) Notificación de maniobras (con diferentes procedimientos y plazos para notificación previa dependiendo de los diferentes tipos y tamaños de maniobras).
 - b) Notificación de ejercicios de alerta y adiestramiento de movilización.
 - c) Notificación de actividades navales fuera del área normal.
 - d) Notificación de operaciones aéreas y vuelos cerca de áreas sensibles y fronterizas.
 - e) Notificación de otras actividades militares (en la categoría "fuera de guarnición") que puedan ser mal interpretadas.

- 2. MCM relacionadas con intercambio de información**

Intercambio de información, directa o a través de terceras partes, en las siguientes categorías:

 - a) Presupuestos militares.
 - b) Equipos y armas nuevos.
 - c) Ubicaciones de unidades.
 - d) Cambios significativos en el tamaño, equipamiento o misión de una unidad.
 - e) Los principales elementos de la doctrina estratégica y táctica.

- 3. MCM relacionadas con intercambios de personal**

Intercambios de personal, equivalentes en cantidad y duración, incluyendo:

 - a) Extensión de invitaciones para observadores que asistan a maniobras, ejercicios y actividades "fuera de guarnición".

(Los observadores podrían ser de países vecinos, de un país neutral o de una organización internacional).

- b) Incluir a observadores de enlace permanente en los cuarteles principales (como en el punto "a", los observadores pueden ser de países vecinos, neutrales o de organizaciones internacionales).
- c) Intercambio de personal como estudiantes o instructores en academias militares, escuelas militares y academias de guerra.
- d) Intercambio de agregados militares de las tres ramas (tierra, mar y aire) entre la mayoría de los países del hemisferio. Estos cargos de agregados deberían ser llenados por personal altamente calificado y no deberían ser usados como "nombramientos de exilio dorado" para liberarse de oficiales que son políticamente indeseables.

4. MCM relacionadas con la recopilación, comparación y difusión de información

- a) Establecimiento de un registro central (posiblemente bajo el auspicio de una organización internacional) para reunir, recopilar, analizar y publicar información sobre armamento, organización y disposición de unidades militares.
- b) Acceso a medios técnicos independientes (bajo el control de una organización nacional o internacional) para verificar estos datos. Debería existir un acuerdo en cuanto a la naturaleza de dichos medios y el entendimiento de que no se producirá interferencia con dichos medios.

5. MCM relacionadas con tensiones fronterizas

- a) Creación de zonas desmilitarizadas en áreas fronterizas conflictivas. Dependiendo del grado de conflicto del área y de las tensiones entre ambos países, algunos tipos de armamento y unidades (vehículos blindados, artillería) podrían ser excluidos de estas áreas.
- b) Establecimiento de patrullajes conjuntos en dichas áreas (con o sin la participación de terceras partes neutrales).
- c) Establecimiento de puestos fijos de observación en esas áreas, con personal neutral y representantes de los dos países limítrofes.
- d) Fijación de sensores (en tierra, torres, aire y aerostatos amarrados al suelo) para complementar los patrullajes y puestos de observación.

- 6. MCM relacionadas con acciones que podrían ser consideradas provocativas**
 - a) Acuerdos sobre actividades militares aceptables e inaceptables, en especial en las áreas conflictivas y limítrofes.
 - b) Colocación de límites claros en actividades militares tales como movilizaciones y llamadas a reservas seleccionadas, que podrían llevar a malos entendidos.
Los movimientos de práctica deberían tener procedimientos de notificación establecidos.

- 7. MCM relacionadas con comunicaciones**
 - a) Establecimiento de sistemas de comunicación de línea directa entre los jefes de estado, jefes de las fuerzas militares (ministros de defensa), el estado mayor general y las unidades que están en contacto a través de una frontera.
 - b) Limitación del uso de tráfico de mensajes militares en código (criptografía en línea y fuera de línea).

- 8. MCM relacionadas con armas**
 - a) Acuerdo sobre niveles y tipos de armas, haciendo hincapié en la exclusión de sistemas de armas de alto rendimiento y costo.
 - b) Acuerdo sobre niveles de presupuestos para armamento militar.
 - c) Acuerdo de dar preferencia, en cuanto a topes, a las armas defensivas (artillería antiaérea, armas antitanques, minas) por sobre las armas ofensivas (tanques, artillería y aviones).

- 9. MCM relacionadas con contactos extramilitares**
 - a) Fomento de visitas por equipos atléticos militares.
 - b) Fomento de contactos profesionales y sociales a través de la red de agregados y los diversos elementos del Sistema Militar Interamericano.

- 10. MCM relacionadas con capacitación y educación**
 - a) Enseñanza de enfoques de MCM en academias militares nacionales, del estado mayor y de guerra, así como también en las escuelas militares multinacionales (Escuela de las Américas, Academia de la Fuerza Aérea Interamericana, y Academia de Defensa Interamericana en Washington).
 - b) Aplicación de técnicas de MCM en los puestos de mando y en los

ejercicios en terreno.

- c) Incentivo por el desarrollo del transnacionalismo militar (es decir, un sentido de profesionalismo militar y respeto mutuo que trascienda las fronteras nacionales).
- d) Examen de los programas y textos utilizados en las escuelas primaria y secundaria para ver si tienen información agresiva, hostil o falsa sobre adversarios potenciales.

11. MCM relacionadas con el papel de las grandes potencias extranjeras

- a) Desvinculación entre los temas locales y los asuntos de seguridad de las grandes potencias extranjeras.
- b) Reducción de los lazos militares entre las naciones latinoamericanas y las grandes potencias extranjeras.
- c) Compilación de listas de asesores y entrenadores militares y de seguridad extranjeros.
- d) Acuerdos e intentos de reducción de los niveles de dichos asesores.

12. MCM y el Sistema Militar Interamericano

- a) Las instituciones y actividades del Sistema Militar Interamericano deberían ser examinadas para ver cómo pueden ser utilizadas como apoyo de un régimen que fomente la confianza. Las funciones de apoyo de las MCM podrían incluir verificación, contactos, un canal de comunicaciones y un foro para la expresión de una amplia gama de ideas (Las instituciones del Sistema Militar Interamericano incluyen el Consejo de Defensa Interamericano, la Academia de Defensa Interamericana, colegios militares multinacionales, las Conferencias de Jefes en Servicio, agregados militares, ejercicios conjuntos, lazos de comunicación, y otros).
- b) Considerar una disminución del perfil estadounidense, hoy en día alto, en la mayoría de las instituciones del Sistema Militar Interamericano y ver la posibilidad de trasladar las instituciones claves (tales como el Consejo de Defensa Interamericano y la Academia de Defensa Interamericana) a un país latinoamericano.

13. MCM y funcionalismo

Evaluación de ciertas áreas funcionales de cooperación entre militares para ver su posible valor en el fomento de la confianza, inclu-

so entre naciones adversarias. Ello incluye misiones de búsqueda y rescate de aviones y barcos, auxilio en casos de desastre, seguimiento de huracanes, acción cívica, y proyecto humanitarios.

14. MCM relacionadas con la guerra contra las drogas

- a) Identificar formas para asegurar a los militares latinoamericanos que su participación en la guerra antidrogas no los "desnaturalizará" ni los desviará de su misión básica de defender la soberanía nacional.
- b) Intercambiar visitas entre el personal militar y civil latinoamericano y estadounidense que participa en la guerra antidrogas.

15. MCM relacionadas con las formas de extender a éstas

- a) Establecimiento de un mecanismo regional o subregional, similar a la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, para estudiar las MCM y las formas de mejorarlas y aumentarlas.
- b) Análisis de las MCM en las Conferencias de Jefes en Servicio que se realizan periódicamente.
- c) Explorar la posibilidad de ampliar el área geográfica de las MCM a todas las regiones del hemisferio occidental, de tal modo que incluyan el cuadrante de la Antártida, históricamente asociado con Sudamérica.

NOTAS

1. Este capítulo se basa en el trabajo anterior del mismo autor sobre esta área, en especial el capítulo "A Confidence-building Approach to Resolving Central American Conflicts", en *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*, (Jack Child, Nueva York: St. Martin's Press, 1986) y *The Central American Peace Process: Sheathing Swords, Building Confidence*, (Boulder, Colo: Lynne Rienner Publishers, 1992). Agradecemos enormemente el apoyo de la Academia Internacional de la Paz y el Instituto de la Paz de los EE.UU. en este proyecto.
2. Una ilustración de como ha penetrado el lenguaje de las MCM en el discurso diplomático se puede hallar en las palabras del Presidente de Argentina, Carlos Menem, cuando firmó un acuerdo de cooperación nuclear conjunto con Brazil: "La falta de transparencia nos volvió (en el pasado) peligrosos e indignos de confianza sobre asuntos nucleares". Traducción libre de una cita del *Chicago Tribune*, 3 de mayo de 1992, 21.
3. Boutros Ghali, Secretario General de las Naciones Unidas, *An Agenda for Peace: Preventative Diplomacy & Peacemaking and Peacekeeping*, 17 de junio de 1992,

Documento A/47/277.

4. Jonathan Alford, "Confidence-building Measures", *Adelphi Papers*, N° 149 (Londres: International Institute for Strategic Studies, 1979).
5. Mayor General (R) Indarjit Ridkye, *Strengthening UN Peacekeeping*, (Washington D.C.: U.S. Institute of Peace, 1992), especialmente 25-26.
6. Ghali, *An Agenda for Peace*.
7. La idea de "dominós de paz" es utilizada en Fernando Cepeda, *Democracia y Desarrollo en América Latina*, (Buenos Aires: GEL, 1985).
8. *The Washington Post*, 15 de noviembre de 1988, A-27.
9. Juan Somavía y José Miguel Insunza, *Seguridad Democrática Regional: Una Concepción Alternativa*, (Caracas: Nueva Sociedad, 1990); Augusto Vara, *Las Políticas de las Armas en América Latina*, (Santiago: FLACSO, 1988); Carlos Portales, "Zona de Paz: Una Alternativa a los Desafíos Estratégicos de América Latina", *Cuadernos Semestrales*, 15 (1984).
10. Documento (y subsiguientes análisis) por Rut Diamint, *Medidas de Confianza Mutua: Realizaciones y Propuestas para la Argentina* (Santiago: FLACSO-Stimson Center Conference, 11 de agosto de 1992), especialmente 4 y 18.
11. Véase Child, *The Central American Peace Process*, 161-62.
12. Esta sección se basa en gran medida en *The Central American Peace Process* del mismo autor.
13. General de Brigada Alvaro R. Barboza Rodríguez, "El Ejército Venezolano y el Proceso de Paz en Centroamérica", *Military Review* (Septiembre-Octubre 1991): 39-45. Para una perspectiva española, véase "España inspira confianza", *Revista Española de Defensa* (Diciembre de 1991): 20-21.
14. Managua Domestic Service, 29 de agosto de 1990, en *Foreign Broadcast Information Service (FBIS)*, 30 de agosto de 1990, 23-4, Panamá, ACAN, 9 de noviembre de 1990, en *FBIS*, 14 de noviembre de 1990, 31.
15. Managua Domestic Service, 27 y 28 de noviembre de 1990, en *FBIS*, 29 de noviembre de 1990, 15-16, 27-28.
16. *The Washington Post*, 20 de julio de 1991, A-16; *Times of the Americas*, 7 de agosto de 1991, 1.
17. Managua, *La Prensa*, 17 de junio de 1991, 5.
18. Organización de los Estados Americanos (OEA), Consejo Permanente, Grupo de Trabajo sobre Cooperación para la Seguridad Hemisférica, *Nuevo Concepto de Seguridad*, Documento OEA CP/GT/CSH-13/92, 12 de febrero de 1992, 3-5.
19. Child, "A Confidence-building Approach"; Klepak N.P., *Security Considerations and Verification of a Central American Arms Control Regime* (Ottawa, Canadá: External Affairs, Arms Control and Disarmament Division, 1990): especialmente 34-37.
20. Child, "A Confidence-building Approach", 125-29; Hugo Palma, "Cooperation and Confidence-building Measures in Latin America and the Caribbean", *Disarmament (ONU)* (Otoño de 1989): especialmente 92-94.

CAPÍTULO 3

ESQUIPULAS: UN PROCESO DE CONSTRUCCION DE CONFIANZA

Francisco Rojas Aravena

El proceso de paz en Centroamérica puede ser definido como un proceso de paz exitoso, porque logró construir confianza. Esquipulas y Contadora establecieron un nivel satisfactorio -confianza mutua entre actores que estaban enfrentados en el terreno político y militar- para iniciar un proceso de negociación. El gran logro de la dirigencia política centroamericana para terminar con la crisis fue desarrollar un proceso progresivo y acumulativo de construcción de confianza. Sobre esa base el conjunto de los actores fue capaz de crear una red de relaciones y un marco para la acción que hacía predecible los comportamientos, en lo que a la forma de resolver el choque de intereses vitales se refiere. La creación de confianza fue un prerequisite para alcanzar acuerdos efectivos sobre reconciliación nacional, cese del fuego, estabilización política, recuperación del monopolio del uso de las armas por parte de las fuerzas armadas del Estado y desmilitarización de los grupos alzados en armas. Las MCM son hoy parte integral y una pieza fundamental del Programa de Paz propuesto por el Secretario General de la ONU¹. En el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales, dirigidos por Boris P. Krasulin, para el estudio de los conceptos y políticas sobre la Seguridad Defensiva el capítulo sobre MCM corresponde a uno de los instrumentos claves para promover la "Seguridad Defensiva" (Defensive Security)².

El concepto de Medidas de Confianza Mutua (MCM) en su acepción moderna surgió como necesidad de relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la década de los años 50³. La crisis de los misiles de 1962 mostró la necesidad de instrumentos efectivos de comunicación que permitiesen establecer los intereses en juego y evitar errores de interpretación. Una necesidad adicional era poder tener mecanismos y medios para una comunicación fluida en caso de accidentes y evitar que

fuesen interpretados como acciones racionales que buscaban alcanzar objetivos políticos o de seguridad en relación a otros poderes. En la década del 70 las Medidas de Confianza Mutua se instalaron en Europa. Tuvieron un importante rol en las relaciones inter-alemanas (República Federal Alemana y la República Democrática Alemana); el sello europeo de las MCM quedó establecido en el proceso de Helsinki que culminó con el Acta de París y la Carta de Viena⁴.

Las MCM son un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen mas transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y voluntad de paz. En caso contrario, las MCM pueden ser utilizadas para ganar tiempo o para intentar ocultar los verdaderos intereses sobre otros actores. Las Medidas de Confianza Mutua buscan evitar la escalada como respuesta automática. Para ello es fundamental generar confianza, establecer redes de comunicación e interpretación, de decodificación de acciones y generar espacios para la verificación. Al establecer la circulación y entrega de información básica sobre los cursos de acción, regula ciertas formas de comportamiento con lo que se pueden evitar interpretaciones equívocas y a partir de ellas un conflicto⁵.

Así, por ejemplo, en el documento de Viena⁶ sobre "Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa" se detallan de manera precisa los aspectos que quedan regulados con la institucionalización de las MCM en 10 capítulos:

1. Intercambio Anual de Información Militar
 - a) Información sobre fuerzas militares
 - b) Información sobre los planes de despliegue de sistemas principales de armas y material
 - c) Información sobre presupuestos militares
2. Reducción de riesgos
 - a) Mecanismo de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas
 - b) Cooperación en materia de incidentes peligrosos de índole militar
3. Contactos
 - a) Visitas a bases aéreas

- b) Contactos militares
- 4. Notificación previa de determinadas actividades militares
- 5. Observación de determinadas actividades militares
- 6. Calendarios anuales de actividades militares sujetas a notificación previa
- 7. Disposiciones restrictivas
- 8. Cumplimiento y verificación
 - a) Inspección
 - b) Evaluación
- 9. Comunicaciones
- 10. Reunión anual de evaluación de la aplicación

Reducir la incertidumbre e incrementar la predictibilidad son dos objetivos centrales de las MCM. Al establecer una red de comunicaciones y promover la generación de acciones que muestren una tendencia hacia la resolución pacífica de las discrepancias de intereses, se abre una ventana de oportunidad al desarrollo de acciones en otros ámbitos, principalmente en el de la diplomacia. Más aún, si hay compromisos sólidos en lo diplomático y se estructura un sistema de MCM verificables se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación.

Las Medidas de Confianza Mutua deben actuar sobre las amenazas, es decir sobre propuestas, objetivos o acciones de otro (s) actor (es) que afectan intereses vitales. Deben ayudar a ubicarlas en su efectiva dimensión, es decir si es una falsa percepción generar los mecanismos para hacer evidente esa distorsión, lo erróneo de la apreciación; si es efectiva, poder determinar el grado o nivel de antagonismo en los intereses; y, en última instancia, evitar el factor sorpresa. Dado que el espectro de amenazas puede ser muy amplio, cubriendo el conjunto de actividades de la sociedad, es fundamental determinar qué tipo de conceptualización sobre las MCM se está utilizando. No hay un concepto unívoco sobre las MCM. Las conceptualizaciones establecen dos tipos básicos: las de carácter amplio o inclusivo y las restringidas o focalizadas. Las primeras abarcan una gran cantidad de aspectos que van más allá de los temas de seguridad militar, tales como las que abordan temas económicos, culturales, raciales y políticos. Las segundas, las focalizadas o de carácter restringido, están referidos sólo a aspectos de seguridad militar. En cualquiera de sus dos acepciones las Medidas de Confianza Mutua y su operacionalización buscan alcanzar y concretar un mismo fin: evitar un ataque o agresión sorpresivo o el escalamiento como la primera reacción⁷.

La experiencia centroamericana muestra un profundo proceso de construcción de confianza entre los actores-claves de la región y de fuera de ella. Este proceso fue dificultoso y tuvo altos y bajos que se prolongaron por meses y años. Durante ese tiempo la guerra y la destrucción continuaba con un alto costo en vidas y una grave destrucción. La creación de un espacio para el diálogo, para la comunicación, fue clave para evitar una guerra interestatal y para generar alternativas de solución a las guerras civiles nacionales. Al mirar las acciones ejecutadas se puede decir que la búsqueda de un espacio de confianza, para establecer el diálogo, se inició en forma simultánea con la búsqueda de formulas de desplazamiento del régimen Somocista, en 1979. Sin embargo, fue sólo después de abril de 1983 que el Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) logró sentar en una misma mesa a los principales actores de la región a discutir fórmulas de pacificación. Es decir, los países mediadores tardaron más de cuatro meses en establecer un mecanismo para iniciar el diálogo, superando los vetos cruzados⁸. Las propuestas de Contadora correspondían a la aplicación de experiencias internacionales de MCM, partían por establecer un espacio para el diálogo y tenían como meta terminar en un acuerdo internacional de paz. Este incluiría la constitución de regímenes internacionales específicos que regularían medidas de limitación y desarme.

Las Actas de Contadora correspondían a un Tratado Multilateral que sistematizaba y regulaba principalmente, aunque no exclusivamente, las relaciones de seguridad. Con el fin de comprometer al conjunto de los actores incluía un protocolo que debía ser suscrito por los actores de fuera del área. En el Acta de Contadora el capítulo II está referido a los compromisos sobre asuntos políticos; su primera sección está dedicada a la distensión regional y fomento de la confianza. El capítulo III está referido al conjunto de aspectos que regulan las relaciones de seguridad, proponiéndose que las partes asumieran obligaciones sobre los siguientes aspectos:

Sección Primera: compromisos en materia de maniobras militares.

Sección Segunda: compromisos en materia de armamentos y efectivos militares.

Sección Tercera: compromisos en materia de bases extranjeras.

Sección Cuarta : compromisos en materia de asesores militares extranjeros.

Sección Quinta : compromisos en materia de tráfico de armas.

Sección Sexta : compromisos en materia de prohibición de apoyo a fuerzas irregulares.

Sección Séptima: compromisos en materia de subversión o sabotaje.

Sección Octava : compromisos en materia de sistema de comunicación directa.

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones se creaban comisiones de ejecución y seguimiento. Se establecía una comisión de verificación y control en materia de seguridad. Esta hubiese estado integrada por cuatro comisionados de Estados imparciales y un secretario ejecutivo, propuesto por el Grupo de Contadora. Además, se crearía un cuerpo internacional de inspectores.

El conjunto de medidas propuestas se nutría de la experiencia internacional, en particular de la experiencia europea. Sin embargo, significaba una transferencia en materias claves para la autonomía nacional fuera del control de los Estados de la región. Ello incentivó la búsqueda de un acuerdo eminentemente centroamericano pero que contase con el apoyo de otros países latinoamericanos.

La experiencia en la ejecución de propuestas aplicadas en el caso de Nicaragua y El Salvador ha contribuido al conocimiento internacional sobre estos temas claves⁹.

Las Medidas de Confianza Mutua conforman una parte central de una diplomacia preventiva. Es decir, la comunicación efectiva permite por medio de estas acciones diplomáticas y militares enfrentar las situaciones actuales que en el futuro pueden derivar en situaciones de conflicto abierto. Para ello, medidas de información y verificación son claves. La diplomacia preventiva permite tomar medidas tempranas, en especial en el ámbito multilateral para la resolución de conflictos. Los procesos de Contadora y Esquipulas se ubican en esta dimensión ya que se buscó establecer mecanismos de resolución y evitar que conflictos domésticos se transformasen en conflictos internacionales.

EL CONFLICTO CENTROAMERICANO

Una breve reseña de las claves fundamentales del conflicto y la crisis centroamericana nos remite a considerar al menos tres elementos principales:

a) fue una crisis de dominación y una crisis de hegemonía. Esto tanto en lo referente a las relaciones al interior de los sistemas políticos con

conflictos abiertos (Nicaragua, Guatemala y El Salvador), como una crisis de hegemonía en el patrón de relación internacional de algunos de los Estados de la región con el sistema internacional en especial con Estados Unidos.

b) fue una crisis de carácter regional, cuya incidencia fue hemisférica y global. EL impacto de la crisis se dejó sentir en cada uno de los Estados nacionales centroamericanos, particularmente en los tres con un conflicto abierto, los que al adquirir simultaneidad temporal generaron una percepción de crisis regional.

c) la confrontación este-oeste se superpuso a la turbulencia de carácter interno. Al vincular a los actores de mayor peso en el sistema internacional le dio a esta crisis particular una nueva connotación de carácter más general. Las percepciones de inseguridad desbordaron los marcos nacionales, el marco regional y, en determinado momento, fueron colocadas como temas claves de la seguridad internacional.

La lógica del conflicto fue la escalada. A partir de 1979, tanto por las percepciones, como por el número y tipo de actores involucrados, y por la intensidad, el conflicto comenzó a escalar y cada uno de los Estados trató de resguardar su propia seguridad, sobre la base de la adquisición de mayores y mejores elementos de fuerza. La cooperación militar internacional y la incorporación de mejores armamentos fue la meta perseguida por los actores estatales y por las organizaciones que por medio de la fuerza buscaban su desplazamiento. Esto impidió generar, en el momento inicial del cambio, un mínimo de distensión; a la polarización ideológica se sumó una carrera armamentista en el área. Ello redundó en un incremento de la falta de confianza y en una percepción de crisis regional que rápidamente escaló. Dos años después del triunfo sandinista, en 1981, se generalizaba una percepción de inestabilidad global en el conjunto de la región. En 1983 los Estados para-limítrofes de la crisis coordinaban sus acciones para evitar el desborde mas allá de las fronteras de la Centroamérica histórica¹⁰. Surgió de esta forma en enero de 1983 la iniciativa de Contadora conformada por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Dos años después, al mantenerse la escalada y con una percepción de creciente desborde y pérdida de control, surgió, en agosto de 1985, el Grupo de Apoyo a Contadora. En él se integraron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. La mediación adquirió un carácter regional latinoamericano¹¹.

En febrero de 1987 surgió el Plan Arias para la Paz en Centroamérica. El 7 de agosto de 1987 fue suscrito un acuerdo centroamericana-

no de paz, el Acuerdo de Esquipulas II. En ese momento, los actores locales asumieron un rol central tanto en la definición del conflicto como de las claves para su resolución.

Los actores que tenían gravitación en cada uno de los países y los actores internacionales involucrados en el área no tenían una comunicación fluida y efectiva. Se miraban con recelo. No existía predictibilidad sobre los cursos de acción que tomarían y no eran evidentes las verdaderas intenciones del conjunto de los actores políticos en el plano interno ni internacional, esto fue una de las fuentes fundamentales de desconfianza. Es allí, en el plano de la comunicación y la información, donde las medidas de confianza recíproca pudieron jugar un rol principal. Una alternativa que todos los actores buscaron poner en práctica en algún momento fue el incremento en el uso de la fuerza. Pero rápidamente percibieron que a mayor polarización mayor peligro de traspaso de las decisiones cruciales a otros actores. Desescalar el conflicto, ubicarlo en su dimensión subregional permitía un mayor espacio de acción y decisión a los actores locales.

Esquipulas II cambió el foco de atención y el peso fue puesto en resolver los conflictos domésticos y alcanzar la reconciliación nacional, más que en intentar resolver las amenazas a la seguridad externa. En la percepción centroamericana la principal amenaza se centraba en el ataque a los sistemas políticos constituidos, independientemente de su orientación. Por ello, Esquipulas II buscó actuar principalmente en el plano político en una primera etapa, antes de avanzar hacia otras áreas. La construcción de legitimidad supuso el establecimiento de niveles mínimos de confianza recíproca, tanto a nivel nacional como internacional.

En el área centroamericana, durante la crisis, la principal fuente de desconfianza a nivel doméstico estaba en la inseguridad y el temor que tenían muchos actores en el sistema político, independientemente de su signo ideológico, que los oponentes recurrieran a las armas y al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos políticos, o bien que grupos armados fueran organizados desde el exterior para derrocar a los gobiernos constituidos. Esto generó imágenes de espejo en las situaciones internas y de vínculos internacionales de El Salvador y Nicaragua. Las medidas de confianza por lo tanto debían intentar resolver alguno de estos problemas y crear las precondiciones para avanzar hacia una resolución negociada del conflicto. El largo camino recorrido, desde los días previos a la mediación de Contadora hasta el Acuerdo de Esquipulas II, permitió

establecer canales de comunicación, y definir los intereses en juego. Sobre esta base se pudo diseñar un cuerpo de proposiciones, normas de conducta, y acciones de cooperación para la paz que permitieron a los actores avanzar hacia una solución negociada.

TIPOLOGIA DE COOPERACION PARA LA PAZ

Las Medidas de Confianza Mutua pueden ubicarse en el marco de acciones definidas por la cooperación para la paz¹². Del estudio de las acciones ejecutadas por los diferentes actores del conflicto centroamericano es posible extraer conclusiones que nos ayuden a aislar variables claves para fortalecer y focalizar las opciones -tanto teóricas como prácticas- tendientes a una solución pacífica de los conflictos, sobre la base de la cooperación pacífica.

Entre estas variables deben ser considerados aspectos tales como:

a) **el número de los actores involucrados.** Esto determinará el tipo de negociación en una clasificación básica: bilateral y trilateral o multilateral. Hay situaciones en las cuales el carácter bilateral lo transforma en un duelo polarizado, en una percepción de un juego suma cero y cuya resolución requiere la acción de terceras partes (una o mas). En otros casos, la presencia de múltiples actores dificulta la estructuración de soluciones en torno a los intereses centrales, ya que se expresa una constelación muy variada de intereses. Será preciso que se formen coaliciones para estructurar una salida, construir una alternativa. No obstante es necesario recordar que con la formación de coaliciones y alianzas las posturas y representación de intereses tienden a hacerse muy rígidas, para poder mantener la coalición.

b) **el ámbito geográfico que involucra el conflicto.** Por su extensión y magnitud la situación de conflicto y negociación puede ser local, sub-regional, regional, continental e internacional. A mayor extensión más diversidad de intereses y mayor será el número de actores involucrados. También los recursos involucrados en el conflicto y en su solución. Una mayor extensión propenderá a un creciente involucramiento de las superpotencias y potencias regionales, lo que no necesariamente apunta a la solución del diferendo.

c) **tipo de actores involucrados.** Una cantidad importante de conflictos está referido a situaciones en las que se enfrentan o interactúan actores de carácter estatal/gubernamental; sin embargo en las últimas décadas

actores de carácter societal/no gubernamental tienen un poder significativo y pueden establecer contenciosos con el Estado o bien incidir en el tipo de alternativa y de solución que se adopte.

d) **el poder relativo de los participantes en la interacción.** Este determinará una relación simétrica o asimétrica de poder. Este será el núcleo básico que definirá un tipo patrón de interacción -jerárquico, horizontal, dependiente- y la magnitud de recursos de cada parte y sus formas de combinación.

e) **tipo de acciones y acuerdos que se promueve.** Este aspecto está referido a la tendencia generada en la interacción, tendencias hacia el conflicto o tendencias hacia la negociación.

f) **la temporalidad.** La estabilidad y la superación del conflicto dependerá del diseño y el uso del tiempo de las alternativas y de las soluciones propuestas -puntual, coyuntural, temporal y permanente.

g) **el grado de formalización.** Las acciones tendientes a la resolución del conflicto pueden tener un carácter puntual y no formalizado o, por el contrario, un alto grado de formalización. En general, a mayor grado de formalización mayor estabilidad y predictibilidad en la relación. El mayor nivel de formalización estará dado por el establecimiento de un marco jurídico-legal comprensivo con una esfera de acción amplia y compleja. En este último caso se está en presencia de un importante grado de institucionalización. Ello significa que los comportamientos no dependen de la voluntad de un actor, sino de un proceso institucionalizado.

Este conjunto de variables permitirán la comparación entre distintos tipos de acciones y diferentes comportamientos y la forma y grado en que operan diversos condicionamientos, tanto de tipo estructural como coyunturales.

La experiencia centroamericana permite un análisis pormenorizado de cada una de estas variables y los diversos niveles de focalización. De las investigaciones desarrolladas se concluye que hay aspectos que favorecen la concertación y convergencia de intereses en un proceso de cooperación para la paz, siendo uno que es clave: las soluciones que parten y resuelvan las diferencias de intereses locales tienen mayor probabilidad de éxito que cuando deben ser integrados intereses de las superpotencias. Existen otros once aspectos relevantes.

La cooperación para la paz y el desarrollo de opciones de solución concertada tendrán mayores perspectivas de concreción y de avanzar cuando se den las siguientes condiciones: 1) se desarrolle entre Estados

ubicados en una misma región o ámbito geográfico 2) Que sean similares en cuanto a los recursos de poder, sin grandes asimetrías expresadas en la participación de Estados de muy distinto tipo, superpoderes y pequeños estados 3) Cuando tengan intereses comunes y éstos se expresen en una forma similar de visualizar el sistema internacional o en la solución a los problemas que los aquejan. Ello requiere de un sistema normativo y jurídico de vinculación de gran flexibilidad que permita realizar los ajustes necesarios para dar cabida a la comunalidad de intereses 4) Cuando ha primado una historia común de cooperación y esta tiende a facilitar las negociaciones y la búsqueda de soluciones compartidas. Por el contrario, cuando existen recelos históricos se requerirá de una mayor cantidad de acciones y de un mayor plazo, particularmente en el plano ideológico, en la educación y la información. 5) Cuando se posee una convicción de que la solución está en las propias manos y en la solución "local" más que en las alternativas que genera plegarse a "otra política" proveniente del sistema internacional, en particular de las superpotencias. 6) Las metas concretas, verificables tienden a cimentar y desarrollar el proceso. 7) una voluntad política explícita y manifiesta, surgida de los propios intereses de fomentar la cooperación, es una condición indispensable. 8) La autonomía y el consenso doméstico en la definición de los intereses. 9) Inscribir la solución del conflicto fuera de la rivalidad de las superpotencias, sobre la base de acciones locales y el fomento de medidas de confianza mutua o confianza recíproca. 10) Cuando se ha construido una constelación de redes de vinculación en los más diversos campos y que abarcan a importantes actores tanto en el ámbito estatal como en la sociedad civil. En este caso los niveles de institucionalización son muy importantes. La institucionalización creará una dinámica propia que impulsa el proceso de cooperación. 11) La neutralidad o la aquiescencia de la superpotencia con influencia en el área en cuestión. Esto es distinto a la participación efectiva y activa como actor local e internacional, en este caso generalmente corresponde a una imposición unilateral.

EL PESO DE LAS SOLUCIONES LOCALES

Determinar el tipo de intereses en juego en un conflicto es la única alternativa para enfrentarlo y poder darle una salida o superarlo. Por ello determinar el tipo de conflicto presente es clave. Pero, también es central

establecer e incluir al conjunto de actores involucrados, reconociendo los intereses que cada cual busca alcanzar o satisfacer. Ello permitirá evaluar el grado de compatibilidad o incompatibilidad.

En el caso centroamericano se pueden reseñar los siguientes tipos de conflictos¹³:

1) **Conflictos políticos de carácter domésticos.** Se expresan como insurrección y subversión armada para alcanzar el poder y ejercer el gobierno. Su expresión mas clara fueron las guerras civiles de Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

2) **Conflictos políticos entre Estados.** El desborde de las guerra nacionales y la toma de partido por alguna de las fracciones en pugna produjo tensiones interestatales. Una forma de expresión fueron los conflictos limítrofes, tanto por delimitación de límites territoriales, como por control de las zonas fronterizas.

3) **Conflictos por el alineamiento internacional de los actores estatales.** En el contexto de un recrudescimiento y realineamiento, en el período final de la guerra fría, optar en el hemisferio occidental por un alineamiento político, diplomático y fundamentalmente militar con la Unión Soviética era una fuente de permanente conflicto.

4) **Grado de integración nacional,** en ello los factores de carácter étnico fueron determinantes en el caso de Guatemala y muy significativos en el de Nicaragua.

5) **La falta de equidad en el acceso a los beneficios de la riqueza nacional,** los problemas en la participación y en la distribución en el sistema económico y el tipo de proyecto de desarrollo económico-social conformaron una de las bases estructurales del conflicto.

6) **El balance militar regional,** la participación de fuerzas militares extranjeras, la instalación de bases militares extranjeras, el apoyo a fuerzas irregulares conformaron otro polo del conflicto.

En términos de los actores, los más relevantes eran: los cinco actores estatales centroamericanos, (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); las tres fuerzas insurgentes principales (FMLN, URNG, RN); Estados Unidos que, para todo efecto práctico, era un actor doméstico, además de su espacio y rol global. En otro nivel, se ubican actores tales como los Estados latinoamericanos limítrofes de la región (México, Panamá, Colombia y Venezuela, los que conformaron el grupo de Contadora. En este nivel se debería incluir a Cuba). En un tercer nivel hay que ubicar a los Estados y organizaciones no gubernamentales de la Europa comunitaria y la Unión Soviética. En un cuarto nivel pueden

incluirse a los actores latinoamericanos que conformaron el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), a Canadá, y organismos regionales como la OEA.

La adscripción de actores a determinado nivel cambió a lo largo del proceso. Los actores básicos fueron los mismos, aunque tuvieron intensidad de participación diferente¹⁴. En los otros niveles se pueden denotar diferencias considerando variables tales como presencia, grado de influencia y monto de recursos involucrados. La constelación de actores y sus relaciones más estructurales establece las condiciones y los espacios para la ampliación o para circunscribir los diversos tipos de conflictos.

Inscribir el conflicto fuera de la rivalidad de las superpotencias fue a mi juicio lo que resolvió finalmente el tema en Centroamérica, pues hubo un proceso progresivo y acumulativo que fue capaz de abordar los distintos tipos de conflictos allí presentes. En el caso centroamericano, se expresan, en distinta forma y con magnitudes diferentes, diversos tipos de conflictos. A lo largo de los años de crisis y de búsqueda de soluciones algunos tuvieron una gravitación mayor; se superpusieron unos a otros dificultando su solución; algunos quedaron latentes frente a la primacía de algún otro. Sin embargo, en la solución finalmente alcanzada, alguna forma de arreglo fue establecida para cada uno de estos seis tipos de conflictos mencionados. Esquipulas pudo cristalizar el proceso previo, el proceso de Contadora, porque construyó credibilidad. En Centroamérica se construyó un sistema de medidas de confianza mutua. En las últimas reuniones de la Comisión de Seguridad establecida por los países centroamericanos se ha empezado a denominar a este proceso de esta manera, pues antes tuvo otro tipo de denominación¹⁵.

Se han producido a lo largo de estos seis años de negociación cinco aspectos que son típicamente definidos como Medidas de Confianza Mutua y que el profesor Jack Child ha destacado en sus libros recientes¹⁶. Primero, el proceso generado logró mantener **transparencia**, hubo intercambio de información, se concordó en la conceptualización y se redujo el espacio para la ambigüedad. Por el hecho que los acuerdos fueron claros respecto al significado que éstos tenían, aumentó la **predictibilidad**; por lo tanto hubo certeza en las conductas que fueron adoptando cada uno de los actores. Pero para que ello pudiese concretarse fue preciso establecer un **balance y correspondencia** en las acciones y compromisos. Es decir, tender al desarrollo de una acción de carácter simétrico por parte de los agentes gubernamentales y no gubernamentales

en relación a los compromisos asumidos. El avance del proceso queda afincado en una relación de interdependencia, las acciones de un actor dependen de la actuación de otro actor, los cursos de acción de un actor se transforman en un incentivo o en un obstáculo en las acciones del otro. Hubo una **comunicación efectiva** y, finalmente, se desarrolló una cuestión clave para el éxito, un **proceso de verificación**. Este permitía evaluar el grado de éxito, el nivel de compromiso y proveer información para efectuar las adecuaciones que fuesen necesarias para alcanzar las metas propuestas. Al cumplirse con las premisas anteriores, se establecieron bases firmes para el desarrollo de una negociación que tiene como meta el beneficio mutuo, única fórmula que posibilita acuerdos estables y mejora las relaciones entre los actores¹⁷.

Algunas de las nuevas orientaciones de Naciones Unidas, expresadas en el último documento del Secretario General, **Programa de Paz**, se nutren de las experiencias centroamericanas sobre el mantenimiento de la paz y el desarrollo de conceptualizaciones específicas. La característica particular que tuvo el proceso centroamericano fue, en una primera etapa, priorizar la generación de un espacio para la creación de confianza política. Al surgir la confianza mínima se pudo abordar, en otra etapa claramente diferenciada, los temas referidos al establecimiento de consensos políticos y medidas de seguridad propiamente ubicadas en el ámbito militar.

Sin embargo, al visualizar y releer la experiencia centroamericana hay que destacar un factor importante: el alto grado de simetría de los actores locales, un fuerte lazo de interdependencia histórico y un fuerte sentimiento y sentido de un futuro compartido.

Los acuerdos de seguridad en el proceso de Esquipulas

El acuerdo de Esquipulas consta de un preámbulo, once puntos y disposiciones finales:

1. Reconciliación Nacional.
 - a) Diálogo
 - b) Amnistía
 - c) Comisiones Nacionales de Reconciliación.
2. Exhortación al Cese de Hostilidades.
3. Democratización.
4. Elecciones Libres.

5. Cese de la Ayuda a las Fuerzas Irregulares o a los Movimientos Insurreccionales.
6. No Uso del Territorio para Agredir a otros Estados.
7. Negociaciones en Materia de Seguridad, Verificación, Control y Limitación de Armamentos.
8. Refugiados y Desplazados.
9. Cooperación, Democracia y Libertad para la Paz y el Desarrollo.
10. Verificación y Seguimiento Internacional.
 - a) Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.
 - b) Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliación y de Verificación y Seguimiento.
11. Calendario de Ejecución de Compromisos.

El acuerdo de Esquipulas¹⁸ se construyó articulando 21 compromisos, a los cuales se refieren los once puntos del acuerdo. De estos 21 compromisos, nueve correspondieron a compromisos políticos de orden domésticos, es decir, a acciones que debían desarrollar cada uno de los países al interior de sus Estados; cinco estaban referidos al ámbito de la seguridad; dos a refugiados; dos tenían carácter económico; y tres se referían al tema clave de la verificación.

Los cinco temas de seguridad estuvieron referidos a:

- i) respeto de la soberanía e integridad territorial de cada Estado,
- ii) la autodeterminación, la libre determinación del modelo político en cada uno de los Estados,
- iii) el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares insurreccionales que actuaron en el área y el apoyo que desde fuera de la región se brindaba a estos movimientos subversivos,
- iv) el no uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados, es decir, generar santuarios para grupos guerrilleros,
- v) proseguir las negociaciones, que se habían iniciado con Contadora, para avanzar hacia un sistema de balance y equilibrio militar en el área.

En el ámbito de la verificación tres aspectos fueron claves: a) la creación de las Comisiones Nacionales de Reconciliación para verificar lo que tenía que ver con los compromisos políticos; b) la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y, c) las declaraciones de cada uno de los Estados de apoyo al proceso y de respeto de los acuerdos que allí se expresaran. Posteriormente, se creaban mecanismos específicos vinculados al Sistema de Naciones Unidas, ONUCA, y a la OEA con el Comité de Investigación, Apoyo y Verificación (CIAV).

Dada las características del proceso de Esquipulas, éste tuvo distintas etapas. En la primera, la primacía de lo político fue lo fundamental, y eso se expresó en el acuerdo mismo de Esquipulas, que vinculó democracia y paz, es decir, no se podría alcanzar la paz sino había democracia. Se generó un efecto de demostración positivo en el momento que los presidentes firmaban el acuerdo; pero, a la vez se establecieron plazos efectivos de cumplimiento, es decir, metas que podían ser verificadas. Ello los transformaba en compromisos políticos reales y no en intenciones políticas. El desarrollo de acciones simultáneas, con una simetría y equilibrio en la participación de los distintos actores, resolvía una dificultad estructural, quien debía cambiar primero, los cambios serían simultáneos. De allí que en una primera etapa, los acuerdos buscaron resolver lo central: detener la guerra y generar medidas de confianza.

Cada uno de los conceptos desarrollados o en torno a los que se organizó el proceso paz pudieron ser operacionalizados, es decir, transformados en acciones prácticas. Para evitar una discusión de carácter teórico, ideológico o de principio sobre qué significaba "democracia", "desarrollo" y "paz", se establecieron principios operativos que objetivaron y permitieron "medir" el compromiso y las acciones desarrolladas en torno a los conceptos estructurales del acuerdo. Eso significó que democracia fuera definida como toda situación en la que concurrieran las siguientes características objetivas y verificables -no ideológicas-: Primero, existencia de pluralismo político, es decir, más de un partido político que pudiera actuar legalmente. Segundo, que éste tuviera acceso a los medios de comunicación; y tercero, que hubieran elecciones competitivas en las cuales el que ganaba la elección no perdiera el recuento, y se le reconociera el triunfo, lo que no había sido muy frecuente en los Estados centroamericanos. Lo mismo ocurrió en lo referente a otros conceptos tales como cese del fuego, para el no uso del territorio y la verificación.

Lo fundamental del proceso al momento de Esquipulas fue que cambió la organización y la estructuración automática de las coaliciones vinculadas a la polarización de la guerra fría. Mientras la lógica de las alianzas estuviese estructurada en torno a los intereses derivados del conflicto global las alternativas y las opciones de política quedaban radicadas en los actores de mayor poder, es decir en actores de fuera del área centroamericana. Con ello las soluciones quedaban estructuradas en torno a sus intereses globales, los que no necesariamente coincidían con los de los actores centroamericanos. Sin embargo, cualquier alternativa

debía contar con el apoyo de las fuerzas locales, las que implementan en el terreno las políticas y las soluciones diseñadas. La reflexión sobre el espacio que los actores locales tenían para hacer política, para generar alternativas y la voluntad de generar y usar ese espacio fue lo que permitió cristalizar una solución centroamericana.

Los actores locales se dieron cuenta que ellos eran la clave de la resolución del proceso, es decir, cualquier solución internacional en un conflicto entre Estados está radicada en las acciones, omisiones de los propios Estados. Son los actores y las fuerzas sociales locales en pugna los que determinarán la resolución particular; los actores políticos locales, con las acciones que implementan, efectivizarán o dificultarán el proceso. El sistema internacional provee un mayor o menor espacio para la acción de esas fuerzas locales o bien para una mayor ingerencia de actores regionales y globales. El adecuado uso del margen de acción fue posible por dos razones: i) darse cuenta que éste era efectivo y que si reunía los intereses locales se podría incrementar; y ii) la voluntad de usarlo. Este segundo aspecto es clave ya que sin esa voluntad es inexistente para todo efecto práctico. El uso del margen de acción implica riesgos y costos eventuales. Su éxito no está asegurado, habrá presiones en otra dirección, su búsqueda significa incremento del poder propio. Si bien puede corresponder a "creación" de poder, éste siempre estará en relación a otro actor, que para todos los efectos pierde poder en esa relación particular. Un fracaso podría significar una reducción en el margen de autonomía. Pero, más importante que ello, para los cálculos de los actores podría significar un reajuste en su poder doméstico y en las relaciones al interior del sistema político. El fracaso de las opciones internacionales está vinculado a las oportunidades de aplicación de un programa y proyecto político, como a las posiciones de poder que implican.

Con la suscripción del Acuerdo de Esquipulas se generó en el marco estructural del conflicto un espacio para la construcción de confianza¹⁹. Darle una oportunidad a la paz significaba generar un espacio, abrir una opción a la alternativa construida sobre la base de la articulación de los intereses locales y la confianza y la construcción de credibilidad nacional e internacional en que las metas serían alcanzadas. Al cabo de dos años de proceso de paz, Esquipulas había cambiado aspectos estructurales y, al finalizar la primera fase en 1989, tres habían sido los cambios estructurales del conflicto en Centroamérica. Primero, en el ámbito de la democracia, hacia 1989 todos los gobiernos del área habían sido electos en elecciones libres y verificadas. Segundo, todos los Es-

tados reconocían su legitimidad, todos tenían una legitimidad gubernamental básica, lo que significaba en forma automática que las fuerzas ilegales eran las fuerzas subversivas independientemente de la adscripción ideológica que éstas tuvieran o el grado de "justicia" que se le otorgara a su reivindicación. Tercero, los actores locales establecieron en el ámbito de las relaciones exteriores una política común para reducir el peso de los actores externos, particularmente, de las superpotencias en el área, e incrementar su margen de autonomía.

En la primera reunión de Esquipulas, en 1986, lo fundamental fue que los Estados clarificaron sus diferencias; establecieron -en un documento- el abismo que separaba los conceptos y los proyectos que cada uno tenía sobre la forma de solución de la crisis. Más aún, se estableció una coalición informal que polarizaba las visiones de cuatro Estados por una parte y las posiciones de Nicaragua por el otro, sin que se consideraran los intereses de los alzados en armas. Establecer las diferencias fue clave; significó delimitar y objetivar el problema, de alguna manera la complejidad general fue circunscrita y permitió crear tiempo para la búsqueda de alternativas.

Cabe recordar que, en 1986, la mediación de Contadora estaba en un *impasse* y con un creciente agotamiento. De hecho, la construcción de la fórmula, vinculada al proceso de maduración, demoró más de un año. La articulación de una opción de salida en el Plan Arias permitió involucrar los intereses de cada uno de los Estados allí presentes para alcanzar una solución pacífica. El éxito se alcanzó en Esquipulas II, en agosto de 1987. Entre esta fecha y la reunión presidencial de Tela, Honduras, en agosto de 1989, el proceso tuvo primacía en lo político, en alcanzar la reconciliación nacional. Para ello era necesario lograr el objetivo central detener la guerra para generar espacios políticos. Se desarrollaron medidas de confianza y acciones específicas en el campo militar, como por ejemplo patrullajes fronterizos conjuntos entre los Estados y mejoraría en las comunicaciones (globales y operativas) para evitar un incremento en la tensión que pudiesen llevar a un conflicto interestatal, es decir, que las guerras civiles nacionales se desbordaran en un conflicto intergubernamental.

Al cumplirse el segundo aniversario del Acuerdo de Esquipulas, en agosto de 1989, se alcanzó y concretó un acuerdo clave: una fórmula para la desmovilización de las fuerzas alzadas en armas²⁰. En una primera etapa, se aplicaría a la resistencia nicaragüense, mas conocida como "la contra". Este acuerdo de desmovilización se alcanzó y pudo ser suscrito

porque en el sistema político Nicaragua, se habían alcanzado las metas básicas para la reconciliación nacional. La sociedad nicaragüense construyó el consenso nacional necesario para permitir un espacio de participación política y electoral que diera garantía a todos los actores. La conjunción de ambos procesos, en lo que a la verificación se refiere, significó la participación de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Su rol pasó a constituirse en una pieza central en la arquitectura de los acuerdos²¹. La aceptación y confiabilidad en la verificación es determinante en todo proceso y, en el caso centroamericano, lo era aún más ya que se había demostrado una primera gran falla inicial al no alcanzarse una misma lectura sobre la ejecución de los compromisos y al rechazar algunos actores el informe sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos, en 1988. La verificación inicial del proceso estuvo en manos del Grupo de Contadora; el informe entregado de verificación no fue aceptado por todos los Estados centroamericanos. Desde ese momento, el tema de la verificación ha sido recurrente en estos seis años de proceso de paz.

Los acuerdos de desmovilización en Nicaragua cerraron un punto de atención central del proceso de paz. A partir de allí se pasó a una nueva etapa en que la focalización cada vez más estuvo centrada en el proceso salvadoreño. Las negociaciones desarrolladas en ese país se enmarcan en las tendencias generales establecidas por Esquipulas, pero adquirieron un carácter mucho más nacional. Ello se debió a varios factores, entre otros: a) los cambios globales, la precipitación del fin de la guerra fría, y sus efectos sobre los diversos conflictos regionales; b) una mayor estabilidad regional y una percepción acentada de control de la crisis; c) el carácter de la guerrilla, el FMLN, afincado y sustentado principalmente en bases nacionales de poder; d) la percepción de un "empate" o "equilibrio estratégico" en El Salvador, que no podría ser roto por las partes, en ello influía el fin de la guerra fría; e) un proceso negociador que tenía su propia historia y que había delimitado los objetivos.

Este fue un período en el que se buscó extremar las opciones, se endurecían las posiciones en la mesa de negociación y en el frente de batalla aumentaba el fragor del combate para obtener ventajas estratégicas, lo que no se dio y fue necesario reasumir las negociaciones. En 1989 y 1990 se lograron avances. La Cumbre de Antigua marcó el cambio de rumbo regional, Centroamérica miraba hacia un futuro integrado en la paz. En efecto, los presidentes centroamericanos establecieron el inicio de una segunda fase del proceso pacificador en esta reunión,

y al respecto señalaron: "la violencia empieza a formar parte de la historia que no debemos olvidar pero que no debemos repetir, ahora empezamos a recorrer otros caminos". Los acuerdos de Nueva York, suscritos el 31 de diciembre de 1991 y solemnemente ratificados en Chapultepec, sellaron el proceso de paz en El Salvador²².

En la reunión de Antigua, junio de 1990, los Estados centroamericanos decidieron reactivar la Comisión de Seguridad con el fin de abordar los temas de seguridad en las relaciones interestatales. Es decir, de una preocupación centrada en evitar el desborde subversivo y las guerras civiles nacionales se pasó a repensar los problemas tradicionales de seguridad en las relaciones entre los Estados, por ejemplo, alcanzar un balance regional de fuerzas. En esta etapa del proceso de paz iniciada en Antigua, la primacía corresponde a la agenda económica. El eje central de acción tiene como objetivos tratar de resolver los problemas vinculados a la integración, la producción, la reconstrucción de la infraestructura y el desarrollo nacional de los países centroamericanos. Fijar la atención en esta nueva agenda y establecer cursos de acción con una prioridad en los temas económicos significó la estructuración y constitución de una nueva organización de integración centroamericana, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Respecto al tema de seguridad, en estos siete años han habido doce reuniones presidenciales, en los cuales el problema ha tenido un espacio diverso, primero vinculado a la estabilidad política, y luego a establecer un equilibrio de fuerzas y a la construcción de mecanismos de acción típicos de los conceptos de Medidas de Confianza Mutua.

CUMBRES PRESIDENCIALES CENTROAMERICANAS

Esquipulas	Guatemala, Mayo 1986
Esquipulas	Guatemala, Agosto 1987
Alajuela	Costa Rica, Enero 1988
Costa del Sol	El Salvador, Febrero 1989
Tela	Honduras, Agosto 1989
San Isidro de Coronado	Costa Rica, Diciembre 1989
Montelimar	Nicaragua, Abril 1990
Antigua	Guatemala, Junio 1990
Puntarenas	Costa Rica, Diciembre 1990
San Salvador	El Salvador, Junio 1991
Tegucigalpa	Honduras, Diciembre 1991
Managua	Nicaragua, Junio 1992
Panamá	Panamá, Diciembre 1992

El tema de la seguridad ha sido abordado por la Comisión de Seguridad del mecanismo de Esquipulas. Las funciones de esta comisión quedaron establecidas en el numeral 7 del Acuerdo, en que se indica que los cinco Estados con la participación de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo, en materia de seguridad, verificación y control. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a los decretos de amnistía. A lo largo de los tres primeros años estas negociaciones quedaron supeditadas a los avances en los otros puntos del Acuerdo. Los presidentes en la reunión de Antigua (1990) consideraron que existían las condiciones para activar este compromiso, dado los éxitos alcanzados y el nuevo contexto internacional²³.

La Comisión de Seguridad²⁴, reunida el 31 de julio de 1990, en Costa Rica, se fijó cinco objetivos:

- 1) asegurar que las fuerzas armadas de la región tengan un carácter defensivo de la soberanía nacional, del territorio nacional, del orden interno en los países centroamericanos y no posean un carácter ofensivo;
- 2) lograr un balance razonable equilibrado y proporcional de fuerzas en la región;
- 3) definir un modelo de relaciones de seguridad sustentado en la cooperación;
- 4) procurar compromisos respecto al nivel de presencias de potencias extranjeras en la región,
- 5) establecer un cronograma de trabajo con reuniones periódicas cada dos meses.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, la comisión estableció una serie de principios y conceptos que pudieran ser operacionalizados con el fin de articular este proceso.

Seis principios buscaron ser aplicados como conceptos operacionales o como metas sobre las cuales se podían desarrollar políticas específicas: a) establecer una tabla de factorización, construir una unidad de medición comparativa que permitiera medir la realidad militar de cada país y señalar cuáles serían las necesidades de ese país; b) establecer un inventario de armamentos, constituir un registro regional verificable; c) establecer y fijar medidas de limitación de armamentos. Establecer límites allí donde no estuvieran establecidos; d) negociar y desarrollar un estatuto para la participación en maniobras militares con participación de países extranjeros; e) establecer mecanismos de verificación y control;

f) crear un clima general de cooperación. El desarrollo y ejecución de estos principios debía realizarse con la ayuda de la cooperación internacional.

La idea de la factorización ya estuvo presente en las Actas de Contadora, aunque no logró conciliar interpretaciones ni opiniones convergentes en la región; más bien tendió a dispersar y polarizar las alternativas. Para superar los problemas se intentó buscar una solución que dejara de lado el tema de la factorización. Fue así como en abril de 1991, en la reunión de la Comisión de Seguridad que abordó el tema, se señaló que, dadas las dificultades para establecer un balance o un equilibrio proporcional, al no contar con los antecedentes que constituyan una garantía que la factorización pueda ser funcional (es decir, pueda ser verificada y tener un impacto efectivo), se debía buscar sistemas alternativos. Estos sistemas alternativos fundamentalmente tienen que ver con la fijación de ciertos límites, es decir, ciertos techos en los sistemas de armas. Sin embargo, el tema de la factorización reaparecía en forma recurrente y continuó siendo un obstáculo. En efecto, fue precisamente esa idea, en la quinta reunión de la Comisión de Seguridad, en San José, en diciembre de 1991, lo que impidió que se alcanzaran acuerdos. Se han producido y elaborado distintos informes de Naciones Unidas, en particular a partir de la experiencia de ONUCA, y de la OEA, pero no se ha alcanzado un acuerdo.

Con el fin de abordar el tema desde una perspectiva más general que cubriera el conjunto de aspectos relativos a la seguridad, se presentó un proyecto de creación de un Tratado de Seguridad Carácter Regional²⁵, en mayo de 1991; pero, esta idea no ha logrado avanzar lo suficiente como para alcanzar el consenso y concretarse. Una segunda versión de tratado fue estudiada en la reunión de seguridad en diciembre de 1991. Esta versión fue mejorada y se discutió una propuesta formal en la reunión de Panamá de agosto de 1992. Sin embargo, al constatarse las diferencias que separaban a los distintos países se acordó sólo un esquema para la elaboración de un acuerdo de seguridad regional.

Las Medidas de Confianza Mutua constituyen el capítulo central y el eje de esta propuesta para la elaboración del tratado de seguridad centroamericana²⁶, el cual consta de doce puntos:

I. PARTE PREAMBULAR

1. Principios
2. Objetivos

(Adoptados en la primera reunión de la Comisión de Seguridad).

- a. Carácter Defensivo de las Fuerzas Armadas.
- b. Balance Razonable o Equilibrio proporcional de Fuerzas.
- c. Nuevo modelo de Seguridad Regional.
- d. Regulación de Presencia Militar Extranjera.

II. PARTE DISPOSITIVA

3. Compromisos de Seguridad de Esquipulas.
 - a. Prohibición de Apoyo a fuerzas irregulares.
 - b. Compromisos en materia de terrorismo, subversión y sabotaje.
 - c. No uso del Territorio para agredir a otros Estados.
4. Medidas para el fortalecimiento de la confianza.
 - a. Medidas para la reducción de riesgos.
 - b. Contactos Militares.
 - c. Notificaciones previas de determinadas actividades militares.
 - d. Observación de actividades militares.
 - e. Mecanismo de comunicación directa.
 - f. Intercambio de información.
 - g. Derecho Humanitario y Derechos Humanos.
5. Compromisos en materia de Tráfico Ilegal de Armas.
6. Establecimiento de límites de armamentos y efectivos militares y de seguridad.
 - a. Prohibición en materia de tenencia de armas de destrucción masiva e indiscriminada.
 - b. Sistema de techos máximos.
 - c. Industria Militar.
7. Presencia Militar Extranjera.
8. Situaciones de Excepción.
9. Verificación y Control.
10. Obligaciones en materia de combate al Narcotráfico.
11. Cooperación para la protección del medio ambiente y en casos de desastres naturales.
12. Disposiciones transitorias.
 - a. Remoción de Minas.
 - b. (Abierto).

En suma, al mirar la experiencia de los años recientes podemos señalar que cuando los países abordan una negociación de este tipo, con voluntad política, ello constituye la piedra fundamental, pero después hay un trabajo técnico, paciente de desarrollo y ejecución práctica, que debe recoger la experiencia generada en el sistema internacional y aplicarla a las características propias de cada región. Este proceso tiende a ser

distorsionado cuando se intentan reproducir experiencias exitosas de otros contextos sin consideración de las variables locales. La principal lección que podemos sacar del caso centroamericano es que cuando Centroamérica asumió en sus propias manos el proceso, articuló sus intereses, construyó sistemas de comunicación y medidas de confianza mutua, alcanzó la paz. Hoy la región busca, a partir de su propia experiencia, la construcción de un régimen subregional de seguridad, que refuerce los procesos de democratización y los esfuerzos de reconstrucción nacional y regional.

REFERENCIAS

- Bruce Bagley y Juan Tokatlian. *Contadora: the limits of negotiation*. Foreign Policy Institute. SAIS. Johns Hopkins University. 1987.
- Bomdsdorf, Falk. "El Tercer Mundo, Europa y las medidas para establecer la confianza". *Ponencia*. Taller organizado por la Academia Internacional de la Paz. Londres. 1984.
- Carta de París para una nueva Europa*. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. París 19-21 de noviembre de 1990.
- Centroamérica, *Actas reuniones de la Comisión de Seguridad*. 1990-92.
- Centroamérica. *Cumbre Presidencial de Esquipulas II*. Guatemala, Agosto de 1987.
- Centroamérica. Comisión de Seguridad. *Comunicado*. 28/8/92. Panamá.
- Centroamérica. *Comisión de Seguridad*. Actas de la Reunión 31 de julio 1990. San José, Costa Rica.
- Centroamérica. *Documentos Oficiales de las Cumbres Presidenciales*. 1986 - 1992.
- Centroamérica. *Cumbre Presidencial de Tela*. Honduras. 1989.
- Child, Jack. (Ed.) *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*. St Martin's Publisher. New York. 1986.
- Child, Jack. *The Central American Peace Process (1983-1991)*. Lynne Rienner Publishers. Boulder Colorado. 1992. Pag 200.
- Child, Jack. "Cómo verificar los acuerdos de paz y fomentar la confianza en América Central". En: *Revista Geopolítica* N° 39, Año XV, 1989, Buenos Aires, Argentina.
- CLADDE-FLACSO-RIAL. *Estudio Estratégico de América Latina, 1988*. Limitación de armamentos y confianza mutua en América Latina. Santiago, 1988.

- CLADDE-FLACSO. *Estudio Estratégico de América Latina, 1990/1991*. Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe. Santiago, 1992.
- Disarmament*, Topical Papers Nº 7. "Confidence and Security-building Measures: From Europe to other regions. Naciones Unidas, New York, 1991.
- Documento de Viena*. 1990. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa. Viena 1990.
- Flores Olea, Victor. (Ed). *Relación de Contadora*. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988.
- Jawhard, Mohamed; Kinana, Abdu y Palma, Hugo. "Medidas de fomento de la Confianza y la seguridad: su aplicabilidad fuera del contexto europeo. En *Desarme*, Nº 4, 1991. Naciones Unidas, Nueva York, 1991. pag 95-125.
- Klepak, H.P. Verification of a Central American Peace Accord, Arms Control Verification. *Occasional Paper* Nº 2. Ontario, Canadá, 1989.
- Naciones Unidas. *Anuario de las Naciones Unidas sobre el Desarme*. Vol 14. 1989. Naciones Unidas, Nueva York, 1990.
- Naciones Unidas. *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General, Asamblea General/Consejo de Seguridad. Nueva York, junio 1992.
- Naciones Unidas. *Report of Group of Governmental Experts to Undertake a Study of Defensive Security Concepts and Policies*. New York. Julio 1992.
- Naciones Unidas. *ONUCA Observer*. (Memoria de ONUCA) 1990.
- North, Liisa. Medidas para la Paz en América Central. *Cuadernos de Ciencias Sociales* Nº 14. FLACSO-Costa Rica, mayo 1988.
- Palma, Hugo. *Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales*. CEPEI, Lima, 1991.
- Palma, Hugo. *Medidas de Confianza Recíproca*. Comisión Sudamericana de Paz, Documento de Trabajo. Santiago, marzo de 1988.
- República de Honduras. Proyecto "Tratado Centroamérica de Seguridad". 1991.
- Rojas Aravena, Francisco. "Esquipulas II: un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz". En *Cuadernos de Trabajo*, Nº 1. Cen-

tro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias para la Paz. San José, Costa Rica, febrero 1992.

Rojas Aravena, Francisco. *Política Exterior de la Administración Arias Sanchez (1986-1990)*. Segunda edición. Universidad Nacional. Costa Rica, 1990. Pag 120.

Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo. *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. Editorial Porvenir-FLACSO. San José, Costa Rica, 1988. Pag 160.

Francisco Rojas Aravena. *Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana*. Ed. Universidad Nacional. Heredia, 1990. En particular el capítulo "Costa Rica, la crisis regional y Contadora". págs. 139-170.

Vienna Document 1992. Conference on Security and Co-operation in Europe. Marzo 4 de 1992. En: Dispatch Supplement. Vol. 3, Supplement N° 3, July 1992. US State Department. 1992.

NOTAS

1. Naciones Unidas. **Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz**. Informe del Secretario General, Asamblea General/Consejo de Seguridad. Nueva York, junio 1992.
2. Naciones Unidas. **Report of Group of Governmental Expert to Undertake a Study of Defensive Security Concepts and Policies**. New York, julio 1992.
3. Bomsdorf, Falk. "El Tercer Mundo, Europa y las medidas para establecer la confianza". **Ponencia**. Taller organizado por la Academia Internacional de la Paz. Londres, 1984.
4. **Carta de París para una Nueva Europa**. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. París, 19-21 de noviembre de 1990. **Documento de Viena**. 1990. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Viena, 1990. **Vienna Document**. 1992. Conferencia on Security and Cooperation in Europe. Marzo 4 de 1992. En: **Dispatch Supplement**. Vol. 3, Supplement N° 3, US State Department. Washington DC. July, 1992.
5. CLADDE-FLACSO-RIAL. **Estudio Estratégico de América Latina, 1986**. Limitación de armamentos y confianza mutua en América Latina. Santiago, 1988.
6. **Documento de Viena**. 1990. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Viena, 1990.

- Vienna Document.** 1992. Conferene on Security and Cooperation in Europe. Marzo 4 de 1992. En: *Dispatch Supplement*. Vol. 3, Supplement N° 3, US State Department. Washington DC. July, 1992.
7. **Disarmament**, Topical Papers N° 7. "Confidence and Security-building Measures: From Europe to other regions. Naciones Unidas, New York, 1991.
 8. Francisco Rojas Aravena. **Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana**. Ed. Universidad Nacional. Heredia, 1990. En particular el capítulo "Costa Rica, la crisis regional y Contadora". págs. 139-170.
 9. Naciones Unidas. **Report of Group of Governmental Export to Undertake a Study of Defensive Security Concept and Policies**. op. cit.
 10. La Centroamérica histórica considera cinco Estados nacionales: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. El el período de post crisis en la acepción Centroamérica se incluye además de los Estados mencionados a Belice y Panamá. Estos siete Estados han conformado el nuevo sistema de integración centroamericana.
 11. En el año 1987 lo que había surgido como mediación se transformó en un mecanismo político y de interlocución de los Estados latinoamericanos que conformaron los Grupos de Contadora y Apoyo. Se creó el **Grupo de Río**, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina. En 1990, el Mecanismo fue ampliado incorporando a Chile y Ecuador. Hoy en día, participan todos los Estados de América del Sur y México, a los que se les une, un representante de Centroamérica y otro del Caribe.
 12. **CLADDE-FLACSO. Estudio Estratégico de América Latina, 1990/1991**. Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe. antiago, 1992.
 13. Tipologías de conflicto han sido propuestas por diversos autores. Pueden verse: Gabriel Aguilera, "Los conflictos en América Latina". En *Relaciones Internacionales*, N° 13. Esc. Relaciones Internacionales ONA. Heredia 4º Trimestre, 1985. Michael A. Morris y Víctor Millán. **Controlling Latin American Conflicts**. Westview Press. Boulder Colorado, 1983.
 14. Bruce Bagley y Juan Tokatlian. **Contadora: the limits of negotlation**. Foreign Policy Institute. SAIS. Johns Hopkins University. 1987.
 15. Centroamérica. Actas de reuniones de la Comisión de Seguridad. 1990-1992.
 16. Child, Jack. (Ed.). **Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security**. St. Martin's Publisher. New York, 1986.
Child, Jack. **The Central American Peace Process (1983-1991)**. Lynne Rienner Publishers. Boulder Colorado, 1992, pág. 200.
Child, Jack. :Cómo verificar los acuerdos de paz y fomentar la confianza en América Central". En: *Revista Geopolítica*, N° 39, Año XV, 1989, Buenos Aires, Argentina.
 17. Francisco Rojas Aravena. **La Política Exterior de la Administración Arias Sánchez (1986-1990)**. Segunda edición. Universidad Nacional. Costa Rica, febrero de 1992.
 18. Centroamérica. **Cumbre Presidencial de Esquipulas II**. Guatemala, agosto de 1987.
 19. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís. **¿Súbditos o Allados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica**. Editorial Porvenir-FLACSO. San José, Costa Rica, 1988, pág. 160.

20. Centroamérica. **Cumbre Presidencial de Tela**. Honduras. 1989.
21. Naciones Unidas. **ONUCA Observer**. (Memoria de ONUCA) 1990.
22. Los Acuerdos de Paz de El Salvador, **Acuerdos de Chapultepec**, involucran el cumplimiento de 117 Acuerdos.
23. Centroamérica. **Comisión de Seguridad**. **Actas de la Reunión de San José**. 31 de julio de 1990. San José, Costa Rica.
24. Esta Comisión está constituida por los viceministros de defensa o seguridad de los países signatarios. Ha contado con la presencia y colaboración de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.
25. República de Honduras. **Proyecto "Tratado Centroamericano de Seguridad"**. 1991.
26. Centroamérica. **Comisión de Seguridad**. **Comunidad**. 28/8/92. Panamá

CAPÍTULO 4

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN SUDAMERICA

Michael A. Morris

EL CONTEXTO EVOLUTIVO DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN SUDAMERICA

Cambio y continuidad en la agenda de seguridad sudamericana

Las medidas de confianza mutua (MCM) han recibido la atención del mundo entero a causa del éxito que tuvieron en Europa al ayudar a fomentar la confianza Este-Oeste y a poner término a la Guerra Fría. Debido a que el interés contemporáneo en las MCM tiene su origen en la Guerra Fría, éstas han sido concebidas en términos predominantemente militares, como una forma de reducir la posibilidad de hostilidades abiertas entre adversarios implacables. Sin embargo, los comentaristas latinoamericanos y de otras partes del Tercer Mundo, impresionados por los resultados positivos de las MCM, han subrayado la necesidad de un concepto de MCM más amplio, más compatible con el escenario que caracteriza a los países en desarrollo. Por ejemplo, un diplomático brasileño ha subrayado la necesidad de MCM estructuradas teniendo en mente los problemas de los países en desarrollo:

Es muy inquietante, por ejemplo, que hoy en día siga siendo común recurrir a imágenes de enemigos para retratar problemas endémicos de los países en desarrollo. De hecho, existe un evidente desequilibrio cuando se discuten problemas como el de las drogas y el de la protección ambiental entre otros. Esta propensión no reconoce la complejidad de las tareas relacionadas con los países más pobres. Desde el punto de vista de éstos, en cambio, las medidas de confianza mutua

no pueden existir en forma aislada, independientes del desarrollo económico y el progreso social¹.

El argumento en favor de un concepto más amplio de MCM, adaptado a las realidades del Tercer Mundo, es convincente, siempre que la seguridad militar continúe siendo el elemento fundamental. La adaptación de las MCM a un escenario sudamericano de post-guerra fría, por ejemplo, tendría que responder a las importantes diferencias que existen entre ese escenario y el contexto europeo de la Guerra Fría. Este último estaba completamente militarizado y polarizado a lo largo de las líneas Este-Oeste, lo que restringió la aplicación de las MCM a ciertos asuntos específicos (tales como la notificación previa de maniobras importantes de tropas cerca de las fronteras de los bloques oriental y occidental). Sudamérica nunca estuvo polarizada a lo largo de las líneas Este-Oeste durante la Guerra Fría y el escenario de seguridad regional se ha vuelto notablemente más benigno durante la última década. Las dictaduras militares han sido reemplazadas casi en su totalidad por regímenes democráticos; se están realizando esfuerzos concertados por forjar relaciones cívico-militares viables; se ha realizado un significativo progreso en la resolución o, a lo menos, atenuación de las controversias regionales crónicas, y ningún país de la región sigue siendo el enemigo implacable de otro. Incluso la controversia anglo-argentina de las Islas Malvinas/Falkland, que fue la causa de la guerra en 1982, se ha vuelto menos confrontacional.

La herencia de desconfianza que continúa existiendo entre los Estados sudamericanos y entre éstos y actores extrarregionales da una idea de la importancia del papel de las MCM en la región. Sin embargo, las sugerencias concretas acerca de cómo se podrían aplicar las MCM a escenarios específicos del Tercer Mundo, tales como Sudamérica, han sido escasas. Muchos analistas latinoamericanos tienden a definir las MCM en términos generales, tendencia que corre el peligro de caer en la vaguedad y posiblemente de desviarse de los problemas medulares.

Recientemente, por ejemplo, un diplomático latinoamericano clasificó las MCM en cinco grupos: militares, políticas, diplomáticas, académicas y cívicas². La inclusión de los intercambios académicos amplió el concepto de fomento de la confianza a tal punto, que resolver las discrepancias culturales se convirtió en un elemento central del concepto. Sin embargo, las discrepancias culturales tienen, en el mejor de los casos, una relación tangencial con la seguridad militar y pueden

ser abordadas de manera más eficaz por otros medios, distintos de las MCM relacionadas con el factor militar. Por otra parte, el artículo, si bien menciona cuatro clases de MCM militares (información, capacitación, contactos e institucionalización), no relaciona estas medidas con situaciones específicas de conflicto u otras clases de MCM.

No obstante, la tendencia sudamericana (y del Tercer Mundo) a definir la seguridad nacional en términos generales también sugiere una definición de las MCM suficientemente flexible para reflejar el cambio. La aplicación pragmática de las MCM militares en Sudamérica debe prestar especial atención al cambio y continuidad registrados durante la última década en el escenario de seguridad sudamericano³. Una característica especialmente importante del escenario de post- guerra fría es que los problemas (y las MCM) militares a menudo se superponen con los problemas policiales o paramilitares.

Dos proposiciones

Durante la década pasada, en la agenda de seguridad sudamericana tuvieron lugar dos cambios importantes, cada uno de los cuales tiene efectos substanciales en lo que respecta a las MCM de la región. Estos dos cambios pueden enunciarse en forma de hipótesis o proposiciones:

Proposición 1: Durante la década pasada, el escenario de seguridad sudamericano se ha vuelto más benigno y, en general, la seguridad regional se ha vuelto menos amenazadora para todas las partes interesadas. Sin embargo, la estabilidad continúa siendo precaria. Por consiguiente, las MCM militares en Sudamérica siguen siendo claves para el establecimiento de una paz más estable y la institucionalización de la cooperación militar regional y hemisférica.

Proposición 2: Durante la década pasada, los problemas policiales sudamericanos adquirieron una mayor prominencia en la agenda de seguridad regional. Los nuevos problemas de seguridad, que contienen elementos militares y policiales, tienden a involucrar asuntos militares y socioeconómicos. Las MCM pueden servir para impedir la escalada de los problemas policiales al nivel militar y fomentar su contención o desescalada al nivel socioeconómico.

La proposición 1, que refleja principalmente los cambios militares ocurridos en la agenda de seguridad sudamericana, se discutirá en la parte siguiente de este trabajo. En este volumen se sintetizan las tendencias que revelan los estudios individuales de cuatro países sobre las MCM sudamericanas, y se hacen extensivas a otros países para llegar a una conclusión acerca de las MCM militares de la región. Hay dos preguntas que presentan especial interés. ¿Hasta qué punto está emergiendo un proceso de MCM militares en la región? ¿En qué campos está más avanzado y en cuáles está menos avanzado este proceso?

La proposición 2 se ilustra en las figuras 1 y 2. La agenda de seguridad sudamericana ha sido ampliada para abarcar problemas policiales y militares, y ambos pueden asociarse con MCM concomitantes. Los problemas que tienen relación con la seguridad se distribuyen a lo largo de un espectro que varía desde aquéllos que poseen un pequeño o ningún componente militar (problemas socioeconómicos) hasta aquéllos que tienen un componente paramilitar (problemas policiales) y aquéllos que poseen un carácter enteramente militar (problemas militares). En vista de que estos tres grupos de problemas están interrelacionados, habrá una tendencia a la escalada o desescalada en determinados asuntos de seguridad. Las MCM dirigidas a cada área de problema y la interrelación de las mismas pueden ayudar a frenar la escalada y fomentar la desescalada.

Figura 1
CONTINUO DE LA ESCALADA DE LOS PROBLEMAS
DE SEGURIDAD EN SUDAMERICA

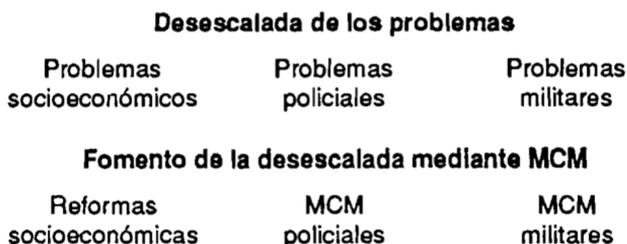
Escalada de los problemas

Problemas socioeconómicos	Problemas policiales	Problemas militares
------------------------------	-------------------------	------------------------

Contención de la escalada mediante MCM

Reformas socioeconómicas	MCM policiales	MCM militares
-----------------------------	-------------------	------------------

Figura 2
**CONTINUO DE LA DESESCALADA DE LOS PROBLEMAS
 DE SEGURIDAD EN SUDAMERICA**



Este esquema ayuda a conciliar algunas diferencias Norte-Sur respecto de las MCM, al mismo tiempo que refleja importantes cambios ocurridos recientemente en la agenda de seguridad sudamericana. Claramente, en Sudamérica los problemas socioeconómicos se han convertido en preocupaciones de seguridad y, de no ser manejados en la forma adecuada, pueden escalar hasta el nivel policial e incluso militar. Las MCM pueden tener como objetivo impedir dicha escalada y promover la desescalada cuando dichos problemas ya han alcanzado dicho nivel. Las MCM se centrarían principalmente en los niveles policial y militar, reflejando la importancia que otorgan los estados desarrollados a las MCM militares.

En este trabajo, se presentan dos áreas de problemas para ilustrar estas relaciones entre las MCM. El narcotráfico sudamericano constituye un claro ejemplo de escalada de un problema policial dentro del espectro de la seguridad durante la década pasada (Proposición 2). Este problema, que crece en importancia y violencia con los años y que cada día suscita mayor interés en los Estados Unidos, ya ha alcanzado el nivel militar en algunos casos. Sin embargo, en la gran mayoría de los casos, tanto el desafío como la respuesta todavía pueden calificarse como de naturaleza policial. Más adelante se recomiendan MCM para controlar y combatir el narcotráfico.

Otra área de problema, la protección de los recursos y la defensa de las aguas territoriales, comprende importantes dimensiones militares y policiales íntimamente vinculadas (relación entre las proposiciones 1 y 2). La creciente importancia del área de problema ha llevado los problemas policiales a un plano central. Existen aquí tendencias opuestas tanto

hacia la escalada como hacia la desescalada. Por lo tanto, es posible dirigir las MCM policiales y militares a problemas marítimos y navales íntimamente vinculados, como se discute en la última parte.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA MILITARES

Preocupaciones mutuas y consenso

La proposición 1 denota las variadas perspectivas en el escenario de seguridad sudamericano. Durante la década de 1980, los gobiernos militares entregaron el poder a gobiernos civiles y numerosos indicadores apuntan hacia una relativa baja en la militarización de la región: menor gasto militar en general, menor intromisión de los militares en la vida nacional y menor tensión en las relaciones diplomáticas con los vecinos. Los gobiernos civiles han avanzado en dirección a estrechar relaciones de mayor cooperación con los gobiernos democráticos de todo el continente y se han revigorizado varios movimientos de integración económica.

El programa de política económica de la Empresa para la Iniciativa de las Américas promete contribuir al acercamiento entre Estados Unidos y los Estados sudamericanos. Mientras la década de 1980 se inició con una guerra entre el Reino Unido y Argentina, los comienzos de la década de 1990 fueron testigos de intentos concertados por reducir la tensión en las Islas Malvinas o Falklands. Las MCM tuvieron un papel importante en este acercamiento bilateral.

Sin embargo, las preocupaciones de seguridad persisten. Los problemas sociales, económicos y militares continúan golpeando a los gobiernos civiles en todo el continente. Las economías de la región siguen agobiadas por una elevada deuda externa. El crecimiento se ha reanudado en algunos países, pero continúa vacilante y persisten graves divisiones sociales. Un problema policial, el de las drogas, ha desestabilizado a algunos países sudamericanos. Si bien, en general, las grandes amenazas militares internacionales han disminuido en importancia, la mayoría de las instituciones militares nacionales siguen siendo autónomas de las instituciones civiles y, en algunos casos, todavía intervienen en la política interna. El golpe de 1992 en Perú y el intento de golpe en Venezuela reflejan la precaria situación de la mayoría de las democracias sudamericanas. Persiste la preocupación de que una vuelta a los gobiernos mi-

litares o autoritarios pudiera reactivar viejos males de la región, tales como las carreras de armamentos, las disputas territoriales y las provocadoras doctrinas de la seguridad nacional.

Con todo, la situación sudamericana durante la Guerra Fría con respecto a las grandes potencias, en contraste con la de la cuenca del Caribe, fue relativamente privilegiada, en el sentido de que la región sufrió una intromisión considerablemente menor de las grandes potencias, tuvo mayor autonomía local y una menor confrontación con las grandes potencias. El fin de la Guerra Fría en el mundo y una disminución de los intereses en juego en la región percibidos como estratégicos, especialmente por parte de los Estados Unidos, han reforzado estas ventajas.

Actualmente, las relaciones militares entre Estados Unidos y Sudamérica se caracterizan más bien por la incertidumbre y la fluctuación. Por una parte, los mecanismos institucionalizados para la cooperación militar interamericana se han debilitado, una herencia de cooperación militar de EE.UU. con las instituciones militares locales continúa levantando sospechas en las nuevas democracias y, por lo general, las reacciones de EE.UU. frente a los crecientes problemas policiales han sido inadecuadas. Por otra parte, la Empresa para la Iniciativa de las Américas de EE.UU. está ayudando a promover un acercamiento político-económico con los estados latinoamericanos.

MCM recomendadas

Múltiples dimensiones de los asuntos militares sudamericanos constituyen objetivos apropiados de las MCM⁴. Estos comprenden los siguientes:

- Asuntos nucleares.
- Disputas territoriales bilaterales.
- Antagonismos regionales y bilaterales, incluidas las adquisiciones de armas y aumentos en el gasto con fines competitivos.
- Producción de armas sudamericanas.
- Exportaciones de armas sudamericanas.
- El papel de las instituciones militares nacionales en la vida política nacional y en la política externa, incluida la promoción del principio del control civil de los militares.

Las MCM han sido aplicadas más sistemática y eficazmente a nivel regional en la primera área, es decir, la de los asuntos nucleares. El

Tratado de Tlatelolco de 1968 prohibió el ensayo, uso, fabricación, producción, adquisición, recepción, almacenamiento, instalación, despliegue o cualquier forma de posesión de armas nucleares en América Latina. El artículo 28 del tratado estableció un organismo, OPANAL (Organismo para la Proscripción de armas nucleares en América Latina), para asegurar el cumplimiento de las obligaciones convenidas en el tratado. Sin embargo, si bien el tratado estableció formalmente que América Latina era una zona libre de armas nucleares, el cumplimiento cabal ha sido postergado. En consecuencia, no sólo se ha limitado el impacto potencial del tratado en lo que respecta al fomento de la confianza, sino que el hecho mismo del cumplimiento incompleto ha generado desconfianza.

Algunas MCM recientes han ayudado a aliviar estos problemas. Desde mediados de la década de 1980, los dos estados que fabrican armas nucleares de mayor potencial en la región, Argentina y Brasil, han avanzado hacia una cooperación en cuanto al uso pacífico de la energía nuclear y han iniciado un programa de inspección mutua de las instalaciones nucleares de cada uno. En noviembre de 1990, la Declaración sobre Política Nuclear Común Argentino-Brasileña, formulada en Foz de Iguazú, Brasil, destacó "el nivel de confianza mutua alcanzado entre Argentina y Brasil" y estableció un Sistema Común de Contabilidad y Control para supervisar todas las actividades nucleares de ambos países. Además, se decidió emprender negociaciones con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para celebrar un acuerdo conjunto de salvaguardias que tuviera como base el Sistema Común de Contabilidad y Control, y se convino en que ambos países tomarían las medidas pertinentes a fin de permitir la entrada en vigencia plena del Tratado de Tlatelolco respecto de los dos países.

También se ha iniciado un proceso de MCM a nivel regional en el campo relacionado con las armas no nucleares de destrucción masiva. Por ejemplo, la Declaración de Mendoza del 5 de septiembre de 1991, firmada por Argentina, Brasil y Chile, prohibió la producción y el almacenamiento de armas químicas y biológicas en los territorios de estos países. Los Jefes de Estado de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela firmaron otra declaración el 4 de diciembre de 1991, en la cual renunciaron a las armas de destrucción masiva, sea nucleares, químicas o biológicas.

Las MCM relacionadas con el espectro de asuntos militares convencionales han tenido ocasionalmente un campo de aplicación sub-

regional y con más frecuencia bilateral. Se han realizado importantes progresos en la atenuación de las controversias bilaterales y el fomento de la confianza entre los Estados vecinos. La confianza reiterada en las MCM para mejorar la seguridad mutua refleja la opinión cada vez más compartida por los ministerios de relaciones exteriores de que las MCM pueden desempeñar un importante papel.

Sin embargo, todavía quedan importantes lagunas.

En primer lugar, grandes áreas de asuntos militares convencionales no han sido tocadas por las MCM o bien sólo han sido abordadas esporádicamente. Esto incluye las adquisiciones y producción de armas convencionales, y las exportaciones de armas y transparencia de los presupuestos militares. En segundo lugar, no ha surgido ninguna estrategia regional de MCM para abordar estos problemas militares convencionales en una forma coordinada y sistemática.

Las MCM sólo se han aplicado ocasionalmente a problemas policiales. La Declaración de Galápagos, de los Estados andinos, de diciembre de 1989, por ejemplo, subraya, entre otras cosas, la necesidad de coordinar las estrategias antiterroristas y antidrogas. Un proceso de fomento de la confianza actualmente en curso entre los militares chilenos y peruanos también ha abarcado cierta coordinación de actividades antidrogas. También en este punto existe la necesidad de una estrategia regional coordinada de MCM.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA POLICIALES

Preocupaciones mutuas y consenso

El narcotráfico en las Américas tiene dimensiones nacionales, regionales y mundiales, que interactúan y requieren de respuestas multifacéticas. Estados Unidos es la principal región consumidora de drogas del mundo y varios países sudamericanos son los principales proveedores del mercado estadounidense. De acuerdo con una reciente estimación, "los países latinoamericanos suministran un tercio de la heroína, posiblemente el 80% de la marihuana, y la totalidad de la cocaína que se consume actualmente en los Estados Unidos, lo que representa más de las tres cuartas partes del mercado de drogas estadounidense, que se estima supera los US\$100.000 millones anuales"⁵.

Prácticamente, todos los países del Hemisferio Occidental han participado en alguna faceta del comercio de drogas, con los consiguientes problemas que ello implica para la política interna y las relaciones con los Estados Unidos. La preocupación de EE.UU. es tanto regional, pues aspira a controlar la producción y el tránsito de drogas en toda América Latina y el Caribe, como global, ya que se propone desbaratar el comercio mundial de las drogas. América Latina y el Caribe ocupan un lugar de especial importancia en la política antidrogas de los EE.UU., ya que la mayor parte de las drogas que entran en el mercado de EE.UU. son producidas en esta región y el tránsito se realiza a través de la misma.

La intromisión del narcotráfico en los asuntos hemisféricos se extiende a través de una red de interrelaciones de participación en la producción, tránsito (o trasbordo) y consumo, y el rol de algunos países abarca las tres fases. Los desafíos que enfrentan estos tres grupos de países han sido diferentes, y las percepciones y estrategias de cada nación para combatir el narcotráfico han reflejado estas diferencias implícitas. En consecuencia, mantener e intensificar la cooperación sigue siendo una tarea difícil, pese al notable progreso alcanzado durante la década pasada en la cooperación entre EE.UU. y América Latina para el control del narcotráfico.

Los tres principales países proveedores están en Sudamérica (Bolivia, Colombia y Perú). La participación de Bolivia y Perú se ha centrado en la producción. Colombia se ha concentrado en el procesamiento y ha sido el centro de los más grandes carteles de la droga. Dado que en general las drogas deben ser trasladadas hacia el norte desde las zonas de producción sudamericanas al mercado de EE.UU., los principales países proveedores también participan en diversos grados en el tránsito. Por ejemplo, las principales rutas de tránsito de las drogas se originan en Bolivia y Perú, generalmente prosiguen hasta Colombia, y luego pasan a través de otros países, con destinos finales en Europa y los Estados Unidos.

En los últimos años, todos los aspectos del comercio de drogas han proliferado, geográficamente, de Bolivia, Colombia y Perú al resto de Sudamérica. Nuevas rutas de tránsito dentro de Sudamérica han cobrado importancia y tanto la producción y procesamiento de drogas como el lavado de dinero se han diseminado a la mayoría de los países del continente sudamericano.

Estados Unidos, que niega estar en el extremo receptor del conducto de drogas desde Sudamérica hacia Norteamérica, ha tendido a buscar la solución del problema concentrándose en la reducción del suministro de drogas. A lo largo de este conducto, los países latinoamericanos y del Caribe han tenido una activa participación en la producción, el tránsito o ambas actividades. El dinero controlado por los carteles de las drogas ha corrompido, en diversos grados, a funcionarios y grupos de los países proveedores e incluso ha influido en las políticas gubernamentales.

Dada la posición de los Estados Unidos como principal objetivo de los proveedores, y la característica distintiva de la estrategia antidrogas de los Estados Unidos, que es al mismo tiempo hemisférica y global en cuanto a su alcance, los encargados de formular las políticas en EE.UU. han esperado y procurado una cooperación hemisférica bajo el liderazgo de éste. Han esperado que los países proveedores otorguen una alta prioridad a la erradicación de la corrupción y la asignación de los recursos disponibles para suprimir sus actividades relativas a la oferta. Del mismo modo, las sucesivas administraciones de los EE.UU. han esperado que los gobiernos latinoamericanos cooperen estrechamente con los esfuerzos estadounidenses de erradicar las drogas e integren sus propias estrategias internas antidrogas en estrecha conformidad con la estrategia homóloga de EE.UU.

Por su parte, Washington, a través de fuerzas militares y policiales, ha asumido el papel de líder en lo que se refiere a erradicación. Únicamente él está en condiciones de prestar asesoría militar y policial a numerosos países de la región para reforzar la capacidad local de prohibición; los medios de que dispone son muy superiores a los de cualquier gobierno latinoamericano o del Caribe.

Sin embargo, la expectativa de una cooperación hemisférica antidrogas liderada por EE.UU. hiere las susceptibilidades nacionalistas latinoamericanas. A los latinoamericanos les parece que refleja o se asemeja a las políticas hegemónicas tradicionales de EE.UU. y que, en virtud de su orientación por el lado de la oferta, excluye o resta importancia al papel de la demanda en EE.UU. Si bien, en general no se han dado por parte de Washington políticas antidrogas hegemónicas, sí han habido políticas norteamericanas impacientes. Esa arrogante presión que EE.UU. ejerce sobre los gobiernos regionales para que adopten medidas antidrogas más enérgicas conforme a sus preferencias, corre el peligro de transformarse poco a poco en una violación de la soberanía nacional.

En algunas ocasiones, impaciente por los resultados imperfectos obtenidos por América Latina en las actividades antidrogas, EE.UU. ha respondido con medidas unilaterales. Por ejemplo, el 20 de diciembre de 1989, la invasión de Panamá fue detonada en parte por la supuesta participación activa del gobierno de Noriega en el narcotráfico. Sólo unos días más tarde, el 28 de diciembre de 1989, Washington anunció planes inminentes para destacar a un grupo de combate de portaaviones en aguas marítimas colombianas a fin de bloquear las rutas de tránsito de drogas. Posteriormente, el plan fue pospuesto debido a las enérgicas protestas de los colombianos.

Del mismo modo, los intentos por imponer soluciones militares han reflejado su impaciencia por resolver los problemas socioeconómicos profundamente arraigados en los países proveedores de drogas. Desde mediados de la década de 1980 hasta comienzos de la década de 1990, los gobiernos de Reagan y Bush fomentaron políticas hemisféricas antidrogas que privilegiaban los criterios militares para reducir la producción latinoamericana y desbaratar las rutas de tránsito de las drogas. Se mejoraron las capacidades militares y se dio mayor énfasis al papel de las instituciones militares locales en la lucha contra las drogas. La ayuda externa de EE.UU. fue condicionada en parte al desarrollo de actividades locales antidrogas enérgicas ("certificación"). El marcado énfasis militar de la estrategia antidrogas de EE.UU. para el hemisferio y el carácter condicionado de su ayuda provocaron objeciones por parte de los países latinoamericanos.

Los países proveedores, que consideran que el narcotráfico es impulsado por la demanda, opinan que la atención debiera centrarse primordialmente en frenar la demanda en el principal país consumidor de drogas, es decir EE.UU.. Sin embargo, en su opinión, mientras se ha esperado que los proveedores latinoamericanos pongan en práctica duras políticas antidrogas en sus respectivos países, EE.UU. se ha mostrado poco dispuesto a elaborar un conjunto de políticas enérgicas a nivel nacional para poner freno al consumo de drogas. La probabilidad de obtener resultados rápidos en el extremo de la oferta del tráfico de drogas no es mayor que en el extremo de la demanda. Por lo tanto, los latinoamericanos sostienen que el énfasis de la política estadounidense en la oferta refleja un doble estándar a sus expensas.

Por otra parte, los gobiernos latinoamericanos han sostenido que las políticas de orientación predominantemente militar de EE.UU. respecto de los países proveedores son inadecuadas y que es muy posible que

resulten contraproducentes. La intensificación de la presión militar contra los carteles latinoamericanos de la droga podría perturbar aún más la ya precaria estabilidad nacional. En Colombia, por ejemplo, los señores de la droga han respondido a la presión militar intensificando la violencia contra el gobierno y formando coaliciones entre los narcotraficantes y las guerrillas de Colombia y Perú. Un papel más protagónico de los militares en la guerra contra las drogas podría poner en peligro la democracia, especialmente si se responde con violencia en detrimento de las acosadas instituciones civiles.

Además, según los países latinoamericanos proveedores, EE.UU. ha impuesto soluciones militares a problemas esencialmente socioeconómicos. Ellos creen que los recursos nacionales e internacionales deberían utilizarse primordialmente para estimular el desarrollo económico. Esto podría ayudar a proporcionar alternativas de empleo a los campesinos que participan en la producción de drogas y a construir instituciones nacionales más sólidas, menos vulnerables a la infiltración de los carteles de la droga.

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos propicia un enfoque policial para la aplicación de las leyes antidrogas, uno que comprenda actividades policiales y de guarda costas. De acuerdo con dicho enfoque, la tarea de hacer cumplir las leyes se reforzaría recurriendo a las fuerzas policiales, en vez de las campañas militares realizadas por las fuerzas armadas, equipadas con armamento pesado. Se ha argumentado que, puesto que los traficantes de drogas, por lo general, plantean una amenaza policial más que militar, combatirlos en la misma forma no sólo sería más eficaz, sino que también menos perturbador para el país. De acuerdo con las preferencias latinoamericanas, la asesoría de EE.UU. en materia de seguridad también debiera reflejar un énfasis en respuestas policiales más que militares.

MCM recomendadas

Para frenar la desconfianza. El principal punto que genera desconfianza y preocupación en el lado latinoamericano es la percepción de que EE.UU. está haciendo demandas excesivas a los países productores y, al mismo tiempo, sus intentos por poner atajo a su propia demanda de drogas no son suficientes. Existen varias clases de MCM que podrían ayudar a contener y, a la larga, disipar esta clase de desconfianza. Por ejemplo, EE.UU. podría aumentar substancialmente la asignación de

recursos para la rehabilitación de los drogadictos, educación antidrogas y medidas policiales más intensas para bloquear el ingreso de las drogas y dificultar su distribución una vez que lleguen a las ciudades principales. Aunque el móvil de esta estrategia interna recomendada serían los intereses nacionales norteamericanos, las medidas de EE.UU. dirigidas a intensificar la guerra de las drogas para lograr importantes reducciones en la demanda interna tendrían también un impacto significativo en el fomento de la confianza en Sudamérica.

Para que esto ocurriera, se podrían publicitar ampliamente las nuevas medidas antidrogas internas, de modo que sirvan como modelo a los programas antidrogas homólogos que se elaboren en Sudamérica. Un programa estadounidense más amplio para la capacitación de los funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes antidrogas podría incluir una participación directa en las actividades internas de erradicación de drogas realizadas en EE.UU.. Por ejemplo, los funcionarios sudamericanos encargados de hacer cumplir las leyes antidrogas podrían visitar las instalaciones de comando y control destinadas a la erradicación de las drogas en Florida y en otras partes o participar en el uso de aeronaves de reconocimiento marítimo de la Guardia Costera de EE.UU. La participación en actividades masivas que se están realizando a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México, que incluyen el desarrollo de una red de radares de gran amplitud para guiar la vigilancia terrestre y aérea, y experiencias que documentarían los esfuerzos de EE.UU. por reducir la demanda interna de drogas, podrían hacerse extensivas a legisladores y periodistas sudamericanos, entre otros. Si se diera más énfasis a la segunda etapa en el bloqueo internacional del tráfico de drogas que se está llevando a cabo en la actualidad, ello ayudaría a convencer a todas las partes interesadas que se están realizando esfuerzos intensos y exitosos para frustrar el tráfico de drogas, interrumpiendo la oferta y frenando la demanda.

Declaraciones de EE.UU. desaprobando los métodos unilaterales y militares de abordar el narcotráfico en Sudamérica también ayudarían a contener la desconfianza. En términos políticos, para EE.UU. podría resultar difícil hacer declaraciones públicas categóricas en ese sentido, pero a través de vías informales se podría tranquilizar a los encargados de formular las políticas en Sudamérica. Un papel de menor intromisión en la lucha antidrogas en Sudamérica, aunque de todos modos activo, ayudaría a evitar que se desataran susceptibilidades con respecto a la violación de la soberanía nacional.

Por el lado sudamericano, las MCM podrían centrarse en ayudar a desvanecer las dudas de EE.UU. en cuanto al nivel de compromiso de Sudamérica por frenar la oferta de drogas. Las MCM sudamericanas podrían estar orientadas por la apertura, transparencia y cooperación internacional. Por ejemplo, así como miembros importantes de la comunidad sudamericana encargada de hacer cumplir las leyes antidrogas podrían participar en actividades antidrogas dentro de EE.UU., observadores estadounidenses podrían participar en operaciones antidrogas en terreno realizadas en Sudamérica. Las delegaciones ocasionales de miembros del Congreso de EE.UU. han quedado muy bien impresionadas con tal experiencia, y este enfoque podría extenderse substancialmente a otros legisladores, periodistas y expertos en asuntos públicos de EE.UU. Los países sudamericanos alegan estar en la línea de frente de la guerra contra las drogas, pero este mensaje no ha sido transmitido en forma convincente a los miembros claves de la comunidad antidrogas de EE.UU., por lo que ellos deben demostrar la importancia de sus actividades antidrogas.

Además, el tratamiento judicial que se le da a los narcotraficantes se ha convertido en una fuente de gran tensión por ambos lados. Una preocupación recurrente de EE.UU. es que los narcotraficantes con frecuencia pueden gozar de una especie de asilo gracias a sistemas jurídicos relajados. América Latina podría fomentar la confianza persiguiendo y procesando enérgicamente a los que han estado implicados en corrupción relacionada con drogas y narcotráfico, incluyendo a miembros de las fuerzas armadas y la policía.

EE.UU. ha extraditado y, en ocasiones, secuestrado a narcotraficantes latinoamericanos, lo que ha avivado las susceptibilidades nacionalistas. La adopción de medidas concretas por ambos lados para contener la desconfianza podría ayudar a frenar la tendencia de EE.UU. de intervenir en los asuntos internos latinoamericanos y ayudar a romper este círculo vicioso. Además, EE.UU. debería combinar su ayuda a los sistemas jurídicos regionales con garantías acerca del respeto por la aplicación local de las leyes.

Dado que el narcotráfico se esparce desde Bolivia, Colombia y Perú a la mayoría de los países de Sudamérica, es todavía más importante cambiar la impresión que comúnmente se tiene en EE.UU. de que los proveedores de drogas son tolerados por los gobiernos de la región. Los países sudamericanos podrían contribuir individualmente a ese fin con acciones antidrogas enérgicas, pero la cooperación a nivel regional es

imprescindible para producir la impresión y realidad de frenar el suministro de drogas. Los esfuerzos antidrogas cooperativos entre los Estados sudamericanos no sólo son cada vez más necesarios para enfrentar el desafío regional, sino que además prometen ser eficaces para convencer al público norteamericano de la seriedad de la erradicación por el lado de la oferta.

Podría contemplarse una amplia variedad de medidas de cooperación multilateral entre los Estados latinoamericanos. Una mayor cooperación entre la policía y los militares en las zonas fronterizas podría ayudar a frenar la exportación del comercio de drogas, desde un país sudamericano a otro. El intercambio de información de inteligencia respecto del lavado de dinero, las rutas de tránsito y el comercio de productos químicos utilizados en el procesamiento de las drogas transmitiría la imagen y realidad de una cooperación multilateral para controlar el negocio de la droga en toda la región. Tales MCM probablemente impresionarían a los encargados de formular las políticas en EE.UU. y fomentarían la confianza entre los vecinos sudamericanos.

Para fomentar la confianza. Las medidas de colaboración para contener la desconfianza están transformándose gradualmente en una estrategia más enérgica para fomentar la confianza. Existen ya elementos de una estrategia hemisférica antidrogas, pues EE.UU. y la mayoría de los Estados latinoamericanos están participando en una elaborada red de esfuerzos cooperativos para este propósito. El desafío para ambos lados es confiar en que una estrategia antidrogas hemisférica es realmente una tarea de colaboración en beneficio de todas las partes interesadas.

Las MCM por el lado de EE.UU. debieran poner énfasis en la naturaleza policial multilateral de la estrategia antidrogas hemisférica. Si bien, probablemente se requerirá su liderazgo, debieran rechazarse las medidas unilaterales que pongan énfasis en la aplicación masiva del poderío militar, tales como la invasión de Panamá y el despliegue proyectado de un grupo de combate de portaaviones en los mares de Colombia, a fines de 1989. Las garantías de EE.UU. a los gobiernos latinoamericanos podrían recalcar la naturaleza excepcional de las medidas militares unilaterales y la improbabilidad de que vuelvan a repetirse.

Las sucesivas reuniones cumbres entre los jefes de Estado de los países andinos y los EE.UU. han creado un aura, pero no la esencia de una estrategia multilateral. Las demandas latinoamericanas, en el sentido de que se ponga énfasis en la ayuda económica para la reconversión y reestructuración de los sectores de la economía nacional dependientes de

las drogas y que la estrategia sea policial y no militar, han sido muy poco atendidas en Washington.

Para un avance sustancial, la formulación de la estrategia hemisférica antidrogas podría ser asignada a una comisión internacional, quizá bajo el patrocinio de la Organización de los Estados Americanos⁶. Un proceso convenido de común acuerdo, que comprenda incentivos y desincentivos, podría proteger intereses estadounidenses esenciales. Los incentivos vincularían el mejoramiento de las capacidades policiales antidrogas en América Latina con los incrementos en la ayuda económica de EE.UU. para la reestructuración antes referida. Entre los desincentivos se podría incluir la retención de la ayuda económica de EE.UU. para reestructuración y asesoría policial mientras no haya un compromiso convincente de recursos nacionales. De igual modo, la reducción de las deudas podría estar ligada a una aplicación eficaz de las leyes antidrogas por parte de los países sudamericanos⁷, ayudando a romper el ciclo del estancamiento económico, y los fondos norteamericanos provenientes de la compra de la deuda podrían destinarse como ayuda antidrogas.

Los incentivos y desincentivos podrían ser puestos en marcha por indicadores razonablemente objetivos. La determinación de estos indicadores por una parte neutral constituiría un medio sumamente constructivo para fomentar la confianza, especialmente si la responsabilidad recayera en una organización internacional. Un organismo estadounidense neutral podría ser un sustituto tolerable, puesto que el monto y la distribución de los fondos norteamericanos se verían afectados por la determinación. Sin embargo, la certificación de EE.UU. del cumplimiento por parte de América Latina, ya sea en lo que respecta a los derechos humanos o a un compromiso con una estrategia antidrogas, se ha vuelto irritante para los latinoamericanos, debido al contexto político en que esto ha ocurrido. La experiencia demuestra que el respeto mutuo y la reciprocidad son elementos necesarios para un enfoque eficaz de las MCM.

Por el lado latinoamericano, también existen oportunidades de colaboración con MCM, medidas que no sólo tranquilizarían a EE.UU. sino que además fomentarían la confianza entre los Estados sudamericanos. Por ejemplo, recientemente un diplomático latinoamericano destacó la necesidad de "mecanismos de acción conjunta en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo procedimientos para operaciones conjuntas policiales y/o militares de dos o más países para el combate de esta forma delictiva transnacional"⁸. Podría intensificarse la colabora-

ción en todo el espectro del comercio de drogas: intercambio de información de inteligencia para reforzar la cooperación bilateral y multilateral destinada a desbaratar el tráfico de drogas, vigilancia conjunta de las rutas de tránsito de drogas dentro de Sudamérica, rastreo conjunto de las importaciones y exportaciones de productos químicos de uso potencial en el procesamiento de drogas; sistemas de colaboración para rastrear el lavado de dinero transnacional, y persecución conjunta de los contrabandistas y líderes de drogas que viajan a través de las fronteras internacionales. La cooperación bilateral y multilateral en el frente policial podría incluir: centros de capacitación conjunta; conferencias, visitas y consultas periódicas entre los organismos policiales antinarcóticos de Sudamérica; coproducción de equipos policiales, apoyo multilateral a las industrias de armas sudamericanas que producen equipos policiales, o ambas cosas; compra de estos equipos a los vecinos; y clarificación y refuerzo de las tareas de colaboración entre las fuerzas policiales y militares que participan en las actividades antidrogas, tanto a nivel nacional como en toda Sudamérica.

Los Estados latinoamericanos han insistido en que se les garantice que EE.UU. no militarizará la estrategia hemisférica antidrogas a sus expensas. Al mismo tiempo, en algunos países sudamericanos las fuerzas armadas deben obligadamente dar garantías de que no están militarizando su propia estrategia nacional antidrogas. Las fuerzas armadas de Bolivia, Colombia y Perú, en particular, han sido acusadas de militarización, incluidos los supuestos criterios militares para combatir tanto a las guerrillas como a los señores de la droga. En un reciente cambio de política, Bolivia y Colombia decidieron desligar a sus fuerzas armadas de la guerra contra las drogas, dar mayor énfasis al papel de la policía y reasignar la ayuda de EE.UU. en seguridad⁹.

Puesto que Bolivia y Colombia, dos de los tres estados sudamericanos que tradicionalmente han estado en la línea de frente en la guerra contra las drogas, manifiestamente se han estado adaptando a los desafíos policiales, también los otros estados sudamericanos deben obligatoriamente adoptar medidas antidrogas enérgicas. Los esfuerzos a nivel del continente siguen siendo inadecuados para detener la expansión del narcotráfico a través de Sudamérica, y las contramedidas han estado muy por debajo del nivel de la estrategia de MCM aquí descrita (Es interesante destacar que el acuerdo conjunto del 15 de febrero de 1990, entre Argentina y el Reino Unido, incluyó una MCM que comprendía un compromiso mutuo de cooperación antidrogas).

RELACIONES ENTRE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA MILITARES Y POLICIALES

Preocupaciones mutuas y consenso

El 10 de diciembre de 1982, 117 Estados firmaron la Convención de la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS). Estados Unidos y otros Estados desarrollados claves no la firmaron, debido especialmente a ciertas dudas sobre las disposiciones relacionadas con el suelo marino de alta mar. En general, los países no signatarios, incluido Estados Unidos, se han opuesto al control internacional marino de alta mar aunque aceptan como derecho consuetudinario el nuevo esquema de las zonas oceánicas de control nacional establecido en la Convención de la UNCLOS. La tendencia general en cuanto a las zonas oceánicas de control nacional es permitir a los Estados costeros que ejerzan, a través del derecho, una mayor fiscalización sobre áreas más extensas del océano adyacente a sus costas. Las angostas franjas marítimas que tradicionalmente han estado sometidas al control nacional (el mar territorial y la zona contigua) se han extendido mar adentro y se han creado nuevas zonas, todas ellas ampliamente sujetas al control del estado costero. Esta tendencia ha sido denominada "movimiento en favor del cierre nacional' de las aguas".

Este cierre nacional de los océanos, iniciado a fines de la década de 1940 a lo largo de la costa oeste de Sudamérica, poco a poco fue ganando adherentes en el resto de Sudamérica y, finalmente, en la mayor parte del Tercer Mundo. Si bien los Estados Unidos y otros Estados desarrollados se resistieron durante mucho tiempo a este movimiento, con el tiempo aceptaron aquellas partes de la Convención de la UNCLOS que establecen zonas oceánicas nacionales más extensas, compatibles con sus propios intereses sobre los recursos que les corresponden como Estados costeros.

La Convención de la UNCLOS, por tanto, consigna un importante consenso respecto de la naturaleza básica de las zonas oceánicas nacionales, que por mucho tiempo constituyó una fuente de controversia entre el Norte y el Sur. En este aspecto, la acostumbrada lucha Norte-Sur ha dado lugar a un marco de confianza Norte-Sur. Sin embargo, al mismo tiempo, las zonas oceánicas ampliadas han engendrado nuevas controversias entre las Grandes Potencias y los Estados costeros en desarrollo, al igual que entre los Estados limítrofes. Dos zonas oceánicas claves, el

mar territorial y la zona económica exclusiva (ZEE), ilustran muy bien estas tendencias en el caso de Sudamérica.

El consenso logrado en la convención de la UNCLOS en cuanto a una franja de doce millas para el mar territorial ha originado un cambio en las controversias, desde un eje Norte-Sur hacia los Estados limítrofes del Tercer Mundo. Un ejemplo concreto fue el caso de la controversia sobre el límite marítimo chileno-argentino en la zona del Canal de Beagle, en el cual la delimitación del mar territorial determinó el control de ciertas islas estratégicamente situadas, que a su vez determinó qué país controlaría una extensa ZEE en una región estratégicamente situada. El Tratado de Paz y Amistad de 1984 entre Chile y Argentina, que resolvió esta controversia, contenía importantes MCM¹⁰. Otras disputas relacionadas con límites marítimos en Sudamérica son las de Colombia y Venezuela, por el Golfo de Venezuela, la de Guyana y Venezuela y la de Argentina y el Reino Unido por las Islas Malvinas o Falklands. En todos estos casos, la determinación del control nacional sobre áreas del mar territorial influiría en el control de áreas más extensas de la ZEE. Algunas MCM ya han sido aplicadas a estos casos y, tal como se expone más adelante, otras clases de MCM tienen muchas posibilidades de ser aplicadas también.

La ZEE, el ejemplo más prominente de la tendencia mundial al control nacional más amplio de las zonas oceánicas, incluye el fondo marino, la columna de agua y el espacio aéreo comprendido entre las 12 y 200 millas mar adentro, un área que generalmente abarca la mayor parte de la plataforma continental. El interés en las ZEE ha estado centrado en los recursos naturales, pero también hay de por medio importantes cuestiones militares.

Cuando los Estados sudamericanos presionaron por primera vez en favor del reconocimiento del límite de las 200 millas, su principal objetivo era extender el control nacional sobre los recursos marítimos. La Convención de la UNCLOS asigna claramente los recursos y derechos asociados a los Estados costeros en la ZEE. Sin embargo, la ley es ambigua con respecto al asunto de las actividades militares no invitadas dentro de la ZEE. Si bien en general la actividad militar por parte de Estados extranjeros dentro de las ZEE todavía está permitida por la ley, el Estado costero puede restringir tal actividad cuando cree que sus derechos están siendo usurpados o que existe abuso de por medio. El Estado costero tiene derecho a llevar a cabo cualquiera actividad militar

dentro de su ZEE y se le otorga poder exclusivo para proteger los recursos que se encuentran en la ZEE.

El traslapo con respecto a las actividades militares dentro de las ZEE fue en gran parte consecuencia del concepto de que la ZEE era un intento de conciliar las preocupaciones y preferencias contrastantes del Tercer Mundo y los países desarrollados, especialmente las potencias marítimas. No queda claro si el consenso sobre la ZEE, tal como está expresado en la Convención de la UNCLOS, va a ser capaz de contener tales diferencias en la práctica.

Las potencias marítimas insistieron en que los nuevos derechos sobre los recursos fueran cuidadosamente circunscritos, de modo que se pudieran salvaguardar las otras libertades tradicionales, incluido el derecho a realizar actividades militares. La interpretación restrictiva de los derechos de los Estados costeros propiciada por las potencias marítimas daría rienda suelta a las actividades militares de Estados extranjeros dentro de las ZEE e impediría la "jurisdicción reptante" de los Estados costeros del Tercer Mundo (es decir, la extensión gradual y no reglamentada de los poderes de los Estados costeros en todas las zonas de mar adentro y tal vez más allá).

Los países del Tercer Mundo en general han propiciado un grado considerable de control por parte del Estado costero sobre las actividades militares extranjeras dentro de las ZEE, al mismo tiempo que han demandado derechos exclusivos sobre los recursos y asuntos relacionados. Una interpretación expansionista o liberal de los derechos de los Estados costeros, propiciada por los países del Tercer Mundo, decidiría en favor del punto de vista del Estado costero en caso de que tales derechos reclamados fueran impugnados por estados extranjeros. Esto tendería a traducirse en una jurisdicción reptante, que a la larga podría resultar en el control nacional de la ZEE para todos los efectos.

La historia de las relaciones marítimas entre EE.UU. y los países sudamericanos antes y a partir de la Convención de la UNCLOS de 1982 se ha caracterizado por una continua polarización de los puntos de vista sobre los derechos y obligaciones relativos a las zonas de mar adentro. EE.UU. ha seguido insistiendo en la libertad de los mares, incluso después del apoyo condicionado al cierre nacional, en tanto que los Estados sudamericanos se han inclinado hacia la jurisdicción reptante en las zonas litorales e incluso más allá. La inquietud de EE.UU. respecto de la jurisdicción reptante es que, a la larga, el control sudamericano en expansión hasta las 200 millas e incluso más allá pudiera tener como

consecuencia una "territorialización" y una militarización de enormes áreas de mar adentro. Puesto que los Estados sudamericanos en conjunto encierran enormes extensiones del Atlántico Sur, Pacífico Sur, el Caribe e incluso áreas costa afuera de la Antártica, la inquietud de EE.UU. con respecto al control nacional y al acceso de los Estados extranjeros a esas áreas es substancial. Por otra parte, a EE.UU. le preocupa que, así como los Estados sudamericanos movilizaron el apoyo del cierre nacional por parte del Tercer Mundo, la región pudiera también incitar a otros países en desarrollo a expandir los límites de la UNCLOS, del control nacional sobre las zonas oceánicas hasta el extremo.

El Mar argentino y el Mar chileno abarcan, respectivamente, enormes extensiones oceánicas al este y oeste de Sudamérica, mucho más allá del límite de las 200 millas, e incluyen el espacio masivo entre el extremo sur del continente sudamericano y la masa de tierra de la Antártida¹¹. Las reclamaciones sobre el grado de control nacional en estas vastas extensiones marítimas han variado, pero claramente van más allá de los límites de las zonas oceánicas establecidos en la Convención de la UNCLOS.

Las zonas nacionales ampliadas, en particular las ZEE, requieren nuevas decisiones sobre límites, muchas de las cuales tienen un potencial de conflicto. Las controversias en cuanto a los límites de las ZEE han sido con frecuencia agravadas por la presencia de importantes recursos naturales en las zonas nacionales ampliadas, como la riqueza de recursos que albergan las zonas costa afuera de las Islas Malvinas o Falkland que agravó la controversia anglo-argentina por la soberanía.

La declaración conjunta del 15 de febrero de 1990 que restauró las relaciones diplomáticas después de la guerra de 1982 tuvo explícitamente por objeto "aumentar la confianza entre el Reino Unido y Argentina". Con esa finalidad, contenía MCM marítimas y navales, incluida la notificación previa de cualesquiera maniobras militares realizadas en el aire y en las aguas que circundan las islas y un acuerdo para suprimir una zona de exclusión de 150 millas impuesta por el Reino Unido alrededor de las islas, que permitiría a los navíos y aeronaves militares de Argentina acercarse a las costas de las islas.

Poco tiempo después, el 28 de noviembre de 1990, ambos países acordaron la adopción de medidas para la conservación de las pesquerías alrededor de las islas. Se constituyó una Comisión de Pesquerías del Atlántico Sur, integrada por delegaciones de ambos Estados, que debería reunirse por lo menos dos veces al año. La comisión se beneficiaría con intercambios de información y un trabajo conjunto de investigación

científica sobre manejo de las poblaciones fcticas. A fines de 1991, el Reino Unido y Argentina iniciaron conversaciones acerca de la posibilidad de un manejo conjunto de los recursos marítimos de las islas, incluidos el petróleo y las pesquerías.

En general, los Estados costeros han comenzado a asumir la carga que implican los nuevos derechos sobre las ZEE en lo que respecta a las medidas necesarias para hacerlos respetar, aunque lo han hecho en forma irregular y a menudo con métodos y armamento no apropiado. Los Estados costeros sudamericanos constituyen una excepción dentro del Tercer Mundo, en el sentido de que poseen armadas de magnitud considerable y grandes ZEE, aunque, por lo general, sus capacidades policiales para patrullar las ZEE son inadecuadas. Las fuerzas marítimas sudamericanas, generalmente, son más apropiadas para la defensa marítima que para las funciones policiales de vigilancia de las ZEE.

Argentina y Brasil, por ejemplo, poseen dos de las tres armadas más importantes del Tercer Mundo y, en lo que respecta al tamaño de sus ZEE, ocupan el vigésimo quinto y octavo lugar respectivamente, en el mundo. Las armadas chilena y peruana se encuentran entre las ocho más importantes del Tercer Mundo y la ZEE chilena ocupa, en cuanto a tamaño, el decimotercer lugar en el mundo. Las de Colombia y Venezuela ocupan un lugar un poco inferior dentro del Tercer Mundo, y sus ZEE son bastante grandes. La de Ecuador es más modesta, aunque es poderosa para la defensa territorial de las aguas litorales y está a la par con la de Uruguay; la ZEE de Ecuador ocupa el vigésimo sexto lugar en el mundo. Surinam y Guyana sólo poseen armadas simbólicas, y sus ZEE son más modestas en cuanto a tamaño, pero no son insignificantes¹² (Quedan excluidos de esta comparación la Guyana Francesa, debido a su condición de colonia, y Bolivia y Paraguay, por ser países mediterráneos, aunque cada uno posee una pequeña armada desplegada en lagos y ríos).

Durante la década de 1990, probablemente se tomarán decisiones fundamentales acerca de la futura estructura naval de la región, especialmente si las economías de ésta tienden a estabilizarse y a prosperar. Si los países de la región dispusieron de nuevos recursos, podrían comprar o desarrollar una nueva generación de armamento naval, incluidos los portaaviones y los submarinos nucleares. Esta alternativa tendería a acentuar la antigua tendencia regional a poseer grandes armadas de guerra, lo que, a su vez, amenazaría con revitalizar los antagonismos regionales y reiniciar carreras de armamentos. Un enfoque

alternativo de fomento de la confianza nivelaría las adquisiciones navales y más bien daría prioridad a las capacidades y necesidades policiales.

MCM recomendadas

Para contener la desconfianza. Las futuras orientaciones navales y marítimas de Sudamérica serán importantes por derecho propio y en términos simbólicos; podrán tener un impacto considerable, para bien o mal, en el resto del Tercer Mundo. Asimismo, las relaciones entre EE.UU y América Latina se verán directamente afectadas. Como ya se mencionó, algunas de las armadas más poderosas y ZEE más grandes del Tercer Mundo están en Sudamérica, la región que inició y mantuvo el movimiento de cierre nacional. A medida que Sudamérica aplique la ZEE, recibirá toda la atención de EE.UU. de los Estados del Tercer Mundo y otros Estados.

Tras la consolidación legal de grandes zonas marítimas (control de derecho) lograda por la Convención de la UNCLOS de 1982, se han realizado esfuerzos por fiscalizar y manejar las vastas extensiones marítimas recién adquiridas (control de hecho). El establecimiento de una autoridad nacional eficaz sobre zonas marítimas plantea a los Estados sudamericanos, en la década de 1990, la necesidad de adoptar decisiones fundamentales acerca del énfasis relativo y la relación entre las capacidades policiales y militares. Una orientación en el sentido de poseer una armada de gran magnitud tendería a reforzar las semillas de desconfianza entre los Estados vecinos y respecto de las grandes potencias. Una orientación alternativa policial y con una armada pequeña tendería a contener la desconfianza y facilitar el fomento de la confianza.

En un marco hipotético negativo, los Estados sudamericanos podrían avanzar en el sentido de consolidar el control de las ZEE y áreas más allá de éstas, dando continua prioridad al tamaño de las armadas. Las ya grandes armadas podrían seguir creciendo y modernizándose, y las armadas líderes de la región podrían adquirir una nueva generación de navíos que requieren mucho capital, incluidos los portaaviones y submarinos nucleares. Los antagonismos regionales podrían revitalizarse y las carreras de armamentos podrían reaparecer. Las preocupaciones de EE.UU en el sentido de que los Estados costeros sudamericanos estén tratando de territorializar y militarizar vastas zonas de mar adentro agravarían la tensión.

La adquisición de submarinos nucleares por parte de cualquiera de los más probables candidatos de la región, Argentina y Brasil, o de ambos, sería especialmente inquietante. En los últimos años, los dos países han realizado un progreso considerable para fomentar la confianza por medio de MCM que garanticen a cada lado que el otro no desarrollará armas nucleares. Sin embargo, los programas de investigación en submarinos nucleares han continuado en la región. Fuera de contribuir a una carrera de armamentos en el mar y a intensificar la tensión, semejante medida haría renacer los temores de una carrera de armamentos nucleares en Sudamérica. Como lo explica un autor, "esto se debe a que los programas sobre propulsión de submarinos nucleares están exentos de las inspecciones de las salvaguardias del OIEA. Los países que lleven a cabo dichos programas podrían entonces tener acceso a materiales nucleares no sujetos a la inspección internacional, los que, en tal caso, podrían ser usados en la producción de armas nucleares"¹³.

En un marco hipotético más positivo, se daría mayor prioridad a las capacidades policiales de patrullaje y aplicación de la ZEE, al mismo tiempo que se mantendrían las armadas, pero sin que éstas aumentaran significativamente su tamaño. La presión por adquirir armas de tecnología avanzada sería resistida. Los equipos para el patrullaje y la aplicación de la ZEE con fines de control de los recursos debiera consistir en "algo lo suficientemente eficaz como para demostrar que existen intenciones serias, sin dar una impresión de beligerancia impropia"¹⁴. El patrullaje y aplicación de las ZEE con equipos policiales apropiados (fuerzas ligeras y aeronaves de patrullaje marítimo en la ZEE respaldados discretamente por fuerzas navales, según sea necesario) podrían ayudar a contener la desconfianza reforzando el respeto de la jurisdicción de los Estados costeros sobre la franja de mar adentro, reconocida en el derecho. En los asuntos de rutina, tales fuerzas ligeras son "lo suficientemente eficaces para demostrar intenciones serias" de establecer el orden público hasta las 200 millas. En contraste, el uso de buques grandes o con armamento pesado para las tareas de rutina de aplicación de la ZEE daría "una impresión de beligerancia impropia".

Un ciclo de expansión naval en aumento que diera prioridad a la adquisición de buques de guerra con un potencial cada vez mayor para la defensa territorial de las aguas litorales y de mar adentro tendría varios efectos desafortunados. La adquisición de dicho armamento de alto potencial parecería amenazadora y, debido al alto costo que implica, tendería a postergar la adquisición de los equipos policiales para la ZEE,

que son más modestos. La relación particular entre la vigilancia policial y la defensa territorial de la ZEE ayudará a determinar el grado en que el cierre hasta las 200 millas favorece el consenso o el conflicto.

Para fomentar la confianza. Los Estados costeros sudamericanos podrían fomentar la confianza entre ellos y hacia las grandes potencias respetando los derechos y obligaciones establecidos por la UNCLOS en las zonas marítimas. Brasil constituye un buen ejemplo de un país que ha dado pasos pragmáticos, dentro de la ley, hacia el control de su extensa ZEE durante las últimas décadas. Luego de los problemas iniciales con las potencias marítimas por su postura territorialista a comienzos de la década de 1970, Brasil cambió de actitud y moderó su ambición de ejercer soberanía sobre los mares adyacentes hasta las 200 millas. Brasil ha recibido asesoría en la explotación de los recursos de mar adentro y ha conseguido armas de numerosos Estados desarrollados sin una dependencia excesiva o confrontación con ninguno de ellos¹⁵.

La moderación en el desarrollo de la futura estructura de fuerzas también puede fomentar la confianza. En cambio, una continua acumulación de fuerzas navales refuerza la impresión de una jurisdicción reptante con una intención de militarizar y territorializar las ZEE e incluso más allá de éstas. Un enfoque de fomento de la confianza por parte de Sudamérica daría garantías a los vecinos y a las potencias marítimas de que las capacidades navales nacionales se limitarían a proporcionar la defensa necesaria mar adentro y daría cada vez mayor prioridad a las capacidades de patrullaje de la ZEE. Una mayor transparencia o apertura respecto de los presupuestos militares y proyectos de adquisiciones de armas también contribuiría al proceso de fomento de la confianza por parte de Sudamérica. En este proceso, se podrían elaborar acuerdos para: abstenerse de comprar o desarrollar buques navales ultramodernos actualmente no desplegados, tales como nuevos portaaviones y submarinos nucleares; estabilizar las compras de armamento naval y lograr con esto una nivelación y posterior reducción de los presupuestos navales; y aunar los recursos regionales para la producción y transferencia de capacidades policiales para las áreas mar adentro. Por ejemplo, ya se han exportado barcos patrulleros producidos en Brasil, que podrían constituir un punto de convergencia para una constructiva integración paramilitar de la región. Con el tiempo, tal vez sean posibles las desacumulaciones navales, como una reducción de las fuerzas submarinas y una substitución de fragatas y destructores por corbetas.

La ya antigua serie de ejercicios navales de la UNITAS entre la armada de EE.UU. y las latinoamericanas, producto que fue consecuencia de la Guerra Fría, tenía un potencial limitado para fomentar la confianza entre los vecinos. El objetivo último era mejorar el estado de preparación para el combate de las armadas de la región ante una posible amenaza de Guerra Fría. Los ejercicios navales conjuntos entre las armadas sudamericanas, sin el liderazgo de EE.UU., contra una hipotética amenaza comunista, han contribuido más a mejorar la confianza mutua, al igual que la colaboración entre las armadas de la región a lo largo de la costa este del continente para la vigilancia del Atlántico Sur.

La colaboración policial entre los Estados de la región es especialmente prometedora, puesto que ninguna de las partes tiene por qué sentirse amenazada. El patrullaje conjunto en las áreas fronterizas sensibles de las ZEE constituiría un ejemplo concreto y está siendo considerado para las Islas Malvinas o Falkland. Se han mencionado acuerdos para una producción y distribución conjunta de equipos policiales. Las instituciones e intercambios regionales de capacitación para el patrullaje mar adentro abren otras perspectivas de colaboración para beneficio mutuo. El intercambio de información a nivel del continente, que está empezando a ocurrir en el caso de las actividades antidrogas podría extenderse al rastreo de los pesqueros ilegales, y barcos sospechosos de contaminación y de violar las normas que rigen en la ZEE.

Una vigilancia policial eficaz por mar y aire, para bloquear el paso de las drogas mar adentro de las costas caribeñas de Colombia y Venezuela, podría ser una importante contribución para un clima favorablemente dispuesto respecto a las MCM. En los últimos años, se han abierto nuevas rutas de tránsito de drogas en todo el continente sudamericano, pero el Caribe ha sido la principal avenida para el tránsito de las drogas desde Sudamérica hacia EE.UU. Con medidas policiales eficaces, Colombia y Venezuela podrían contribuir a fomentar la confianza por parte de EE.UU. en su reciente cambio de política tendiente a dar mayor énfasis a los métodos policiales para librar la guerra contra las drogas. Los Estados de las islas del Caribe, vulnerables por su papel de estaciones intermedias del narcotráfico preocupados por el hecho de que las estrategias antidrogas de orientación militar de los vecinos más grandes pudieran contribuir a su propia militarización, se quedarían más tranquilos con un enfoque policial apoyado por sus vecinos más grandes.

Un relativo aumento del énfasis en las fuerzas policiales, seguido de una relativa reducción de las fuerzas navales, probablemente tendría

impactos interrelacionados en el fomento de la confianza, tanto a nivel nacional como internacional. Puesto que la expansión y la modernización navales requieren de una utilización intensiva de capital, las mayores presiones presupuestarias por lograr tener armadas cada vez más grandes y más modernas, a fin de hacer valer reclamaciones cada vez más ambiciosas sobre zonas mar adentro, han contribuido a aumentar las rivalidades presupuestarias entre los diferentes servicios. El énfasis en un enfoque policial no sólo disminuiría la intensidad de estas rivalidades, sino que además contribuiría a la estabilización y, tal vez, a largo plazo, a una disminución del gasto militar total. Un ejemplo como éste estimularía a otros estados a seguir cursos de acción igualmente prudentes.

Las alternativas básicas que enfrentan los países sudamericanos con respecto a un énfasis policial o militar en el mar han sido en cierto modo sublimadas en los últimos años, pero los dilemas continúan y es muy posible que se agudicen durante la década de 1990. En los últimos años, las severas restricciones económicas y los gobiernos civiles recién instalados se han combinado para restringir el gasto militar. Sin embargo, estas limitaciones no han sido capaces de generar un cambio desde una estructura de fuerzas militar a una policial. A medida que las economías sudamericanas comiencen a recuperarse en la década de 1990, es probable que las presiones de las instituciones militares para incrementar el gasto militar aumenten y que los precarios gobiernos civiles no sean capaces de resistir. Probablemente, el presupuesto de todas las fuerzas armadas se expandirá, siendo improbable la expansión del presupuesto naval a expensas del ejército, que es políticamente influyente, o incluso de la fuerza aérea. Un retorno de gobiernos autoritarios o militares indudablemente acentuaría esas tendencias. Los comienzos de la década de 1990, por tanto, parecen constituir una época especialmente propicia para dar mayor énfasis a las fuerzas policiales y reforzar las medidas que limitan la militarización.

Las potencias extrarregionales también pueden contribuir a un enfoque de confianza mutua. Por ejemplo, aunque el Reino Unido y Argentina han sido incapaces de resolver sus divergencias respecto a la soberanía sobre las Islas Malvinas o Falkland, las MCM han desempeñado un importante papel en el acercamiento entre ambos países y probablemente podrían continuar haciéndolo. Otras MCM que podrían contemplarse serían la explotación conjunta de recursos e incluso el patrullaje de las aguas disputadas costa afuera de las islas; el equipamiento de la desescalada militar y naval por parte del Reino Unido

en las islas y alrededor de éstas y por parte de Argentina en las cercanías en general, incluido el sur de la Patagonia (paso que podría hacer necesaria la participación de Chile en las MCM); y la ayuda británica a Argentina para establecer una presencia policial en toda la ZEE argentina.

Este proceso de MCM en el Cono Sur, en el que intervienen Argentina y el Reino Unido, podría extenderse a la Antártica, adquiriendo un carácter tripartito que incluiría a Chile y, bajo el patrocinio del Tratado Antártico, un carácter multilateral. La cooperación tripartita podría reforzar las instalaciones de infraestructura para las expediciones antárticas en las Islas Malvinas o Falkland y en las partes argentinas y chilenas de la Patagonia y Tierra del Fuego. Se podrían desarrollar expediciones y proyectos científicos tripartitos en la Antártida y alrededor de ésta, para incluir áreas que son objeto de reclamaciones coincidentes de los tres países. La explotación de recursos en las aguas antárticas, muy especialmente las pesquerías, también podría llevarse a cabo mediante una cooperación tripartita. Dado que el Tratado Antártico desmilitariza la Antártica, la cooperación tripartita militar y, quizá incluso, la cooperación policial quedan excluidas.

Estas sugerencias de MCM reflejan los cambios ocurridos en la política del Cono Sur, así como la declinación de la Guerra Fría mundial. Durante el apogeo de la Guerra Fría, Richard Haass recomendó otra clase de MCM, referidas a la abstención de las grandes potencias, tanto en el frente naval como en el policial: "Una posibilidad es una MCM de un índole diferente: acuerdos entre las superpotencias que limiten la participación directa de sus fuerzas navales en nombre de otros Estados para determinados propósitos (por ejemplo, patrullar la ZEE de 200 millas) o en determinadas partes del mundo"¹⁶.

En un contexto de Guerra Fría, la colaboración naval, e incluso la cooperación policial de las superpotencias con los Estados costeros en desarrollo, amenazaba con polarizar áreas de mar adentro. En un contexto post-guerra fría, la colaboración policial británica con Argentina y Chile en áreas de mar adentro puede contribuir a reducir la tensión militar. En términos más generales, el contexto post-guerra fría abre nuevas posibilidades de colaboración constructiva para las Grandes Potencias, tanto en el Atlántico Sur como en el Pacífico Sur.

Si bien durante la Guerra Fría las superpotencias centraron su atención en el Atlántico Sur, desde el término de ésta atribuyen a la región una importancia estratégica muy reducida. Un enfoque contemporáneo de confianza mutua en el nuevo contexto estimularía la asesoría de

las grandes potencias a los Estados ribereños del Atlántico Sur en la explotación de recursos e incluso el patrullaje, siempre que no haya participación naval. Si se adoptara un enfoque policial, disminuiría la importancia relativa de los vínculos navales permanentes de EE.UU. con las armadas sudamericanas. En todo caso, estos vínculos son mucho menos prominentes que en el pasado, en la medida que las armadas de la región se han vuelto más autónomas y han fortalecido sus vínculos con otros Estados de y fuera de la región.

Finalmente, la adopción de MCM policiales en las que participen los Estados costeros del Atlántico Sur (y Chile) y las grandes potencias complementarían y reforzarían las sucesivas resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas que declaran al Océano Atlántico, entre Africa y Sudamérica, "la Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur". Esta zona de paz se ha orientado a excluir la Guerra Fría de la región, al mismo tiempo que a aumentar los contactos pacíficos entre los Estados costeros de ambos lados de la cuenca oceánica. El fin de la Guerra Fría debiera estimular a las grandes potencias a ir más allá de la exclusión y asumir un papel en la construcción de la paz. En un contexto post-guerra fría, para construir un orden pacífico los Estados costeros del Atlántico Sur deben hacer algo más que tratar de excluir las actividades militares de las grandes potencias. La resolución de las Naciones Unidas del 25 de noviembre de 1991, subraya la necesidad de una coordinación entre la zona de paz y cooperación del Atlántico Sur, y el Tratado de Tlatelolco sobre una zona libre de armas nucleares latinoamericana. Desacumulaciones navales recíprocas por parte de Argentina y Brasil, que incluyeran MCM para no desarrollar o desplegar submarinos nucleares, complementarían esta finalidad.

Aunque el Atlántico Sur estuvo considerablemente más polarizado que el Pacífico Sur durante la Guerra Fría, todos los mares adyacentes a Sudamérica constituyen objetivos apropiados para las MCM. Un proceso de fomento de la confianza en que intervengan tanto los Estados locales como las grandes potencias de la costa oeste de Sudamérica podría ser especialmente prometedor. Fue allí donde empezó el cierre nacional, para disgusto de EE.UU. (incluso, desde el término de la Guerra Fría las flotas pesqueras del ex bloque oriental han permanecido activas más allá de las ZEE, para consternación de los Estados costeros). Una actitud de EE.UU. hacia una cooperación policial con Perú para combatir el narcotráfico se complementarían con una colaboración policial bilateral en la ZEE peruana rica en recursos. Este proceso se completa-

ría con debates relativos a las MCM entre los Estados sudamericanos de la costa oeste.

NOTAS

1. Fernando Sims Magalhaes, "The Impact of East-West Confidence-Building Measures on Global Security: A View from the South", *Disarmament*, N° 12 (1990), p. 160.
2. Hugo Palma, "Co-operation and Confidence-building Measures in Latin America and the Caribbean", *Disarmament*, N° 12 (Autumn 1989): 92-94. Hugo Palma, "The Nature of Confidence Building in the Latin American Environment", *Disarmament*, N° 14 (1991), p. 110-112.
3. La siguiente serie de artículos, escritos durante el lapso de una década, proporciona una posición ventajosa para evaluar el cambio en la región. En estos artículos sostengo que es necesario adaptar las CBM a la realidad específica de la región latino-americana, ya que la situación de América Latina es diferente de la que imperaba en Europa. He clasificado las CBM adoptadas en América Latina y que fueron propuestas centrándose sistemáticamente en el fomento de la confianza en el campo militar. Las CBM que he propuesto han sido aplicadas y adaptadas no sólo a disputas diplomáticas específicas, sino además a incertidumbres concretas planeadas por la estructura y despliegue de las instituciones militares nacionales. Michael A. Morris y Víctor Millán, eds., *Controlling Latin American Conflicts: Ten Approaches* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1983). En este libro (compilado), véase especialmente Approach 3: Controlling Conflict through Confidence-Building Measures, Víctor Millán, "Regional Confidence-Building in the Military Field: The Case of Latin America", pp. 89-97, y Approach 10: Controlling Conflicts through Consensus-Building, Michael A. Morris, "Equity and Freedom in U.S.-Latin America Relations", pp. 215-244. Michael A. Morris y Víctor Millán "CBMs in Comparative Perspective: The case of Latin America", en R.B. Byers, F. Stephen Larrabee y Allen Lynch, eds., *Confidence-Building Measures and International Security* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1987), pp. 125-142. Michael A. Morris, "The 1984 Argentine-Chilean Treaty of Peace and Friendship", *Oceanus*, N° 28 (1985), pp. 93-96. Véase también una serie de artículos escritos por el autor a mediados de la década de 1980, en los que analiza las informaciones anuales sobre la proliferación y el control de armas en Latinoamérica en sucesivos anuarios publicados por Jack Hopkins, *Latin American and Caribbean Contemporary Record* (New York: Holmes and Meier).
4. Véase lista de estas áreas y CBM sugeridas para cada una de ellas, especialmente en "CBM in Comparative Perspective", de los autores Morris y Millán in Byers.
5. James M. Van Wert, "The U.S. State Department's Narcotics Control Policy in the Americas", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, N° 30 (Verano/Otoño 1988), p. 4.
6. Abraham F. Lowenthal, "The Organization of American States and Control of Dangerous Drugs", en Peter H. Smith, ed., *Drug Policy in the Americas* (Boulder, Colorado: Westview Press, 1992), pp. 311-312.

7. Scott B. MacDonald, **Dancing on a Volcano: The Latin American Drug Trade** (New York: Praeger, 1988), pp. 150-152.
8. Hugo Palma, "Co-operation and Confidence-building Measures in Latin America and the Caribbean", p. 93.
9. Joseph S. Treaster, "Police Get Wider Role in Colombia Drug War", *The New York Times*, 27 de febrero de 1992, p. A-7.
10. Morris, "The 1984 Argentine-Chilean Pact of Peace and Friendship".
11. Michael A. Morris, "EEZ Policy in South America's Southern Cone", en Elizabeth Mann Borgese and Norton Ginsburg, ed., *Ocean Yearbook*, N° 6 (Chicago: University of Chicago Press), pp. 417-437.
12. Michael A. Morris, **Expansion of Third-World Navies** (London: MacMillan; New York: St. Martin's Press, 1987), pp. 34-35, 136-142.
13. Darryl Howlett, "Arms Control", en Peter Calvert, ed., **Political and Economic Encyclopedia of South America and the Caribbean** (London: Longman Current Affairs, 1991), p. 33.
14. E. Young, "New Laws for Old Navies: Military Implications of the Law of the Sea", *Survival* (noviembre-diciembre de 1974), p. 264.
15. Michael A. Morris, **International Politics and the Sea: The Case of Brazil** (Boulder, Colorado: Westview Press, 1979), especialmente los capítulos 3 y 4.
16. R. Haass, "Confidence-building Measures and Naval Arms Control", *Adelphi Paper*, N° 149 (1979), p. 28.

CAPÍTULO 5

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: ALGUNAS PERSPECTIVAS COMPLEMENTARIAS

- I -

María Teresa Infante

Sobre esta materia, se propone tener en consideración aspectos adicionales o complementarios que permiten examinar las medidas de confianza mutua en un escenario más completo o real. Específicamente, pueden considerarse:

1) Los medios de solución de controversias y otros mecanismos adicionales.

Estos medios, dependiendo de su grado de institucionalización y de la función que atribuyan a terceros, eventualmente a ciertos tribunales, pueden operar como elementos disuasivos o de limitación de controversias cuya continuación puede tener como consecuencia el recurso a la fuerza.

En este mismo sentido, debe considerarse el desarrollo de mecanismos y eventualmente de órganos que fortalezcan la acción internacional en áreas o materias críticas, como la cuestión de los refugiados y migraciones masivas, desplazados por la violencia interna, narcotráfico y terrorismo, entre otros fenómenos de origen esencialmente doméstico.

Estos medios no sustituyen a las medidas de confianza mutua que operan más específicamente en el ámbito militar. Su rol se manifiesta dentro de las opciones políticas de la diplomacia, teniendo en cuenta el contexto bilateral y multilateral en que ésta se expresa.

2) La búsqueda de principios y valores básicos, ampliamente consentidos, sobre cuya base se sustente la acción colectiva internacional.

Este es un tema de creciente importancia para el futuro de los esquemas de seguridad internacional, especialmente de seguridad colec-

tiva. Uno de sus elementos cruciales es la sustentación jurídica e institucional de la intervención en el ámbito interno de los Estados, cuestión que tradicionalmente ha sido fuente de conflictos internacionales y objeto de enfoques divergentes.

El tema implica asimismo, la necesidad de acuerdos acerca de principios y formas de regular y controlar las competencias de los diversos Estados. Se observan acuerdos importantes de esta naturaleza, como es el caso de los recursos marinos, derechos humanos, entre otros. En materias diversas, se abren paso conceptos novedosos como es en el área ambiental con los problemas de los bienes de interés mundial o global (clima, biodiversidad, ozono).

3) El potencial de trabajo en torno de intereses secundarios con el fin de abrir o permitir espacios de coincidencia en medio de relaciones caracterizadas por la falta de acuerdo respecto de los intereses fundamentales, como puede ser la mantención de conflictos territoriales, límites o de demarcación por un largo período de tiempo, o la pretensión de levantar estos temas en desafío a lo establecido en tratados internacionales o resoluciones de órganos internacionales.

- II -

Roberto Durán

1) El entrelazamiento de las políticas exteriores y de defensa de los países sudamericanos es el resultado de dos fenómenos. Primero, la reciente redemocratización política en estos países ha redefinido el ámbito de competencia de la defensa nacional. Por lo pronto, existe un creciente consenso respecto de su carácter de política de Estado, en el sentido de proyectarla en el largo plazo y configurarla al tenor de los intereses permanentes del país. La subordinación de los estamentos castrenses a la legalidad democrática y la participación creciente de sectores profesionales y técnicos civiles en el diseño de dicha política, así como la previsión estable de recursos presupuestarios, tienen por objeto asegurar la implementación de una política de defensa estrictamente profesional y afiatada a los requerimientos de una sociedad modernizada. Esta misma modernización ha flexibilizado los supuestos del "modus operandi" del régimen político, propugnando una colaboración más amplia en la forma y en los procedimientos de ciertas políticas públicas, entre las cuales destaca la defensa nacional. De esta forma, instancias tales como las Cancillerías, los Parlamentos, los partidos políticos, entidades académicas y una serie de otros actores socio-políticos y socio-económicos tienden cada vez más a incorporar el tema de la defensa como parte de su quehacer institucional.

2) En segundo término, hay un esfuerzo sostenido de parte de la mayoría de los gobiernos sudamericanos por crear nuevas condiciones para la cooperación inter-estatal. Desde luego, tal predisposición es la contrapartida del carácter emblemático e ideologizado de las políticas exteriores de la mayor parte de los países sudamericanos hasta hace poco. Hoy en día, la concepción del interés nacional no está restringida a un mero simbolismo, sino que es función de la vulnerabilidad de la economía interna, las ventajas comparativas del comercio exterior, la probidad de la burocracia y, muy importante, de cuán eficiente sea la diplomacia de cada país. Tal acepción no va en desmedro de la capacidad defensivo/disuasiva de tal o cual Estado, al contrario. De la misma manera en que las exigencias de la competitividad comercial inciden directamente en la modernización de la economía interna y en la sociedad en general, esta misma modernización incide a su vez en la puesta al día de la defensa nacional. Así como la política militar de un régimen democrático subsume el modo y contenido de las relaciones civil-militares, la defensa

nacional es similarmente subsumida en el contexto de un nuevo estilo de cooperación regional. Ello permite la viabilidad de una cooperación militar cuyo objetivo es morigerar las asperezas que caracterizan, por ejemplo, las negociaciones limítrofes o las posturas encontradas en materia de integración física o intercambio bilateral. En suma, la configuración de un esquema de cooperación flexible y pragmático en los vínculos inter-estatales posibilita más y mejor la puesta en marcha de un sistema de Medidas de Confianza Mutuas (MCM).

3) Ahora bien, una proporción importante de las MCM no es más que un conjunto de procedimientos y/o mecanismos extremadamente sencillos, desprovistos de la peculiar sofisticación que suele revestir a las negociaciones inter-estatales. Tal como lo señala el profesor Child, "se trata de medidas de sentido común, cuyo objetivo no necesariamente consiste en mejorar una determinada situación, sino más bien evitar que ésta continúe deteriorándose". Hay que considerar, sin embargo, que la aplicación concreta de determinadas MCM depende de la complejidad del contexto en el cual se lleva a cabo, el que ciertamente varía en cada caso. Los resultados obtenibles en situaciones muy deterioradas, por ejemplo, no son equivalentes a los que se obtienen mediante negociaciones normales. La forma y contenido de las MCM que emanan del Tratado chileno-argentino de 1984 demoraron considerablemente, debido -entre varias razones- a los rezagos de la enorme desconfianza mutua que provocó la crisis fronteriza del período 1977-1983. Parte de esta "misperception" es aún verificable en los obstáculos -algunos objetivos y otros no tanto- que afectan el intercambio bilateral y en la actitud reticente con la que se han encarado las negociaciones de los hielos australes. Otra suerte tuvieron las negociaciones chileno-peruanas entre 1975 y 1980, probablemente debido al carácter de los actores o de las instancias involucradas. Como es sabido, los nexos chileno-peruanos fueron esencialmente monopolizados por sus respectivos estamentos militares, muy en especial por el lado chileno (en la medida en que la Cancillería asumió un rol secundario durante todo el proceso). Ciertamente, una negociación entre actores representativos del Estado no es equivalente a otra en la que dichos actores se confunden con el ejercicio del poder del Estado, como era precisamente el caso de los militares chilenos y peruanos en esos años. Asimismo, las implicaciones de un eventual conflicto chileno-peruano no eran las mismas que las del conflicto chileno-argentino, como tampoco eran idénticas las raíces de ambos. En otros términos, la implementación efectiva de MCM depende

de tres factores, dos de los cuales hemos señalado: primero, el tipo de actores que representa los intereses del Estado negociador y, segundo, las características de las crisis y/o conflictos involucrados (sus raíces, sus objetivos y sus efectos de corto y largo plazo).

4) Otro factor dice relación con la voluntad política que cada Estado compromete en las negociaciones, lo que ciertamente predispone positiva o negativamente la implementación de MCM. Por lo pronto se plantea, hasta qué punto la voluntad negociadora de un país está efectivamente respaldada por grupos políticos internos, con poder e influencia en el régimen político del Estado. Esto es importante, por cuanto la continuidad del Estado en sus compromisos internacionales -concretamente en la práctica de ciertas MCM- está más o menos asegurada en la medida en que su política exterior alcanza un consenso mínimo. La persistencia de una dinámica pendular en la política sudamericana puede seguir teniendo consecuencias insondables en las relaciones regionales, tal como ocurrió entre los años 60 y 70. En ese sentido, lo que podríamos denominar "tradicón negociadora" de las Cancillerías sudamericanas nos da algunas luces al respecto.

PARTE II

**MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA:
PERSPECTIVAS NACIONALES**

CAPÍTULO 6

LA SEGURIDAD ESTRATEGICA REGIONAL Y LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA PENSADAS DESDE ARGENTINA

Rut Diamint

El fomento de medios pacíficos para resolver las diferencias internacionales se ha convertido en una interesante propuesta que responde a los nuevos esquemas de cooperación con los que la comunidad internacional trata de definir sus vínculos recíprocos. El pacifismo no es una realidad con la cual se cuente efectivamente, pero no pueden negarse los avances realizados en el control y limitación de armas y en su transferencia hacia países que desarrollan políticas autónomas y poco transparentes según las normativas compartidas por Occidente. En este nuevo escenario sustentado en una lógica competitivo-cooperativa, bajo el respaldo del sistema de seguridad colectivo promovido por las Naciones Unidas, se busca el mantenimiento de la paz y la seguridad, evitando los efectos desequilibrantes de las políticas de proliferación. No es una voluntad pacífica la que emerge por sí misma, pero las presiones económicas pueden resultar el motor adecuado para instalar códigos de funcionamiento, que lleven a una mayor integración o aparezca la forma de restricciones y condicionamientos en los que la política exterior se confunde con la política de defensa¹. Los análisis tendientes a demostrar que se produce una pérdida de competitividad, al destinar recursos hacia fines de armamentismo o al sostenimiento de grandes ejércitos, son parte de una discusión en la que se refleja un convencimiento que el factor militar no es ya definitorio para la política de poder de un Estado. El crecimiento y progreso de los pueblos parece enlazado a esa política de comercio, junto con la existencia de un contexto en el que los mecanismos regionales de seguridad llevan a un marco más conciliado.

El sustento sobre el que se cimienta la cooperación internacional parte de la elaboración de consideraciones económicas sostenidas en la idea de una "Pax Global Competitiva en la que los miembros de la co-

munidad internacional dejarían de lado cualquier forma de agresión armada para concentrar sus esfuerzos en el logro de conquistas y avances por la vía exclusiva de la competencia económica universal"².

Esta "pax", que es un fin a obtener, soporta el peso de la incertidumbre y de la resistencia a los cambios, por lo que requiere un amplio consenso manifiesto y la conciliación de intereses divergentes.

El crecimiento de la confianza y credibilidad entre naciones, y la utilización del diálogo y la consulta como instrumento para la solución de diferencias, aseguran un alto grado de transparencia en la organización y despliegue de fuerzas militares, posibilitan que las amenazas puedan ser reducidas en el marco de acuerdos internacionales y conducen tiende a un modelo global en el que las relaciones pacíficas prevalecen frente a las basadas en el conflicto. Las medidas de fomento de la confianza (MFC), llamadas también "medidas de confianza mutua" (MCM) o en inglés "Confidence Building Measures" (CBM) son actualmente un ítem central en las discusiones de seguridad. Originadas entre las grandes potencias, como una forma de equilibrio y control recíproco tendientes a evitar los movimientos militares sorpresivos, son ahora consideradas un recurso esencial de la estructuración del nuevo orden mundial. Se postula una renovada confianza en la diplomacia como forma de actuar en la escena internacional para resolver conflictos y remover las fuentes de beligerancia, mientras que las Naciones Unidas se proponen para ayudar en la reconstrucción de las instituciones y la infraestructura de las naciones.

Estados Unidos juega un rol central como elemento unificador del sistema de seguridad que se va dibujando en el continente. Como resultado de los procesos políticos de estos últimos años, la coalición occidental aparece como victoriosa, impulsando el mantenimiento del status-quo y buscando que los valores y concepciones sobre los que se asienta no sean alterados. Frente a la vivencia de un triunfo que debió aceptarse como sumamente precario, existe una coincidencia provisoria de que las situaciones que pueden romper con este equilibrio y poner en peligro la estabilidad del sistema son la proliferación de armamento y las tecnologías sensibles.

Así, Estados Unidos considera que una de las más altas prioridades a los desafíos de la seguridad global en la etapa post-guerra fría es evitar la proliferación de armas de destrucción masiva y disminuir, en base a pactos, las existencias de armas convencionales. El impulso de los Estados Unidos hacia estas medidas evidencia el triunfo de la tesis glo-

balista respecto de los intereses norteamericanos, sustentada por la administración Bush, que reafirma el compromiso de tener un rol global en el mundo protegiendo sus intereses donde sea. Frente a esta tendencia está la planteada por los pensadores del aislacionismo, que recomienda un repliegue sobre sí mismos, actitud que en el pasado les permitió acumular riqueza, cuando el mercado hacia adentro era la mejor opción de crecimiento. Estados Unidos insta a los países a alcanzar metas de libertad y cambios pacíficos y presiona para el desarme. La insistencia en la verificación e inspecciones "en sitio" es un recurso de la comunidad internacional que, pese a incidir en decisiones propias de los gobiernos, no está pensado desde una óptica de injerencia en asuntos internos de otros Estados, sino como un pilar fundamental para asentar los valores democráticos y lograr un cumplimiento de los acuerdos internacionales.

Estados Unidos ha adoptado recientemente una medida para mostrar su compromiso con las políticas de no proliferación, a través de una iniciativa presentada por el Presidente Bush³. En ella convoca a participar de los amplios soportes que se han venido estructurando para prevenir la proliferación de armas de destrucción masiva y de misiles. El gobierno norteamericano en un gesto de buena voluntad se compromete a no producir plutonio ni uranio enriquecido con fines de explosivos nucleares. Al mismo tiempo, reafirma su empeño en sostener y completar los acuerdos existentes en armas nucleares, químicas, biológicas y misiles, entre los que señala: la Convención de Armas Químicas (CWC); el Tratado de No Proliferación (INP) y su extensión en 1995; y su puesta en marcha total el Tratado de Tlatelolco en 1993; la (OIEA), incrementando incluso el presupuesto para salvaguardias; la adhesión a la Convención de Armas Biológicas; el creciente respaldo a medidas de confianza mutua y realiza un llamamiento a los participantes del MTCR para que adopten los lineamientos del régimen.

La administración Bush ha dotado de la más alta prioridad la prevención de la difusión de armas químicas y biológicas y de lanzadores misilísticos que puedan colocarlas en órbita⁴, convencida de estar enfrentando una oportunidad histórica que requiere el esfuerzo de la ciudadanía norteamericana⁵ para establecer las bases de una sociedad internacional más democrática y más comprometida con la paz.

Argentina ha coincidido en la necesidad de modificar su política de seguridad, acorde a los requerimientos del nuevo contexto internacional⁶, liderando en la región la aplicación de los códigos que Occidente propone en lo referente a estos temas. Así lo considera el Presidente Bush,

cuando en una carta al Presidente argentino sostiene que "bajo su liderazgo Argentina se ha convertido en un ejemplo de una certera política de no proliferación, a través de los acuerdos bilaterales con Brasil, los amplios acuerdos de salvaguardia con la OIEA, la Declaración de Mendoza sobre armas químicas y biológicas, el compromiso de observar los lineamientos del RCTM, la terminación del programa Cóndor, y más recientemente, vuestro decreto de control de exportaciones"⁷. El Secretario Bartholomew considera que esa voluntad de insertarse en los lineamientos de las potencias occidentales es un logro de su administración⁸, puesto que Argentina y Brasil renunciaron a sus ambiciones en armamento nuclear.

Sin embargo, este reconocimiento no ha sido tan automático. Estados Unidos ha manifestado su apoyo para que Argentina concrete su ingreso al RCTM, pero funcionarios de la Embajada norteamericana en Buenos Aires han advertido que aún hace falta tiempo para que Argentina demuestre ante la comunidad internacional que los controles establecidos por el reciente decreto 603⁹ están funcionando en forma eficiente. Han señalado también que las Declaraciones de Mendoza y de Cartagena son pasos sumamente importantes, pero son declamaciones, y que las naciones latinoamericanas deben avanzar en el logro de hechos concretos.

El gobierno argentino ha puesto empeño en profundizar el acercamiento del país a las potencias occidentales y los organismos multilaterales, con el convencimiento de que la aceptación de las reglas de la política internacional brindará notables beneficios. El Ministro de Defensa, Dr. Erman González, dijo que la participación argentina en las fuerzas de paz de las Naciones Unidas busca "que se respete el derecho internacional" y agregó que "de la misma manera también estamos actuando para tener un crédito a favor para cuando nosotros reclamemos esa vigencia del derecho internacional"¹⁰, en alusión al deseo argentino de ser considerado parte de la alianza occidental. Para ello, la política de la Administración Menem realizó cambios importantes en el perfil de su política exterior.

Este giro quedó claramente expresado en las palabras del Canciller Guido Di Tella, al señalar que: "el nuevo marco internacional, la derrota militar en el Atlántico Sur y el fracaso del sistema económico de los últimos 40 años, aceleraron notablemente nuestra transformación"¹¹.

Estos lineamientos cuentan con un instrumento novedoso: la implementación de medidas para el fomento de la confianza y la segu-

ridad entre los estados. Los esfuerzos pueden dirigirse al control de la demanda y de la oferta. Del lado de la demanda, se trata de reducir tensiones que puedan provocar la idea de una confrontación recurriendo a las vastas propuestas de las Medidas de Confianza Mutua (MCM), instrumentos que tienden a la superación de percepciones erróneas y reducción de amenazas en el marco de acuerdos internacionales. Del lado de la oferta, se implementan la supervisión de exportaciones proliferantes y la inclusión en los grupos de control, como el Club de Londres, el RCTM y el Grupo Australia.

Las disparidades en poder y tamaño son una fuente de percepciones de amenaza, por lo que el aumento de contactos entre actores políticos y los acuerdos bilaterales son instrumentos de gran utilidad para trabajar sobre las condiciones específicas de las disimilitudes. Del mismo modo, los contactos diplomáticos y la eliminación de algunos secretos que contribuyen a la incertidumbre y al acrecentamiento de tensiones, son un primer paso importante en la detección y búsqueda de soluciones a posibles situaciones de conflicto.

Para implementar MCM es imprescindible hacer más transparentes las actividades militares que permitan conocer con claridad las rutinas de cada nación. Para concretar este objetivo es necesario legitimar la intervención de las autoridades políticas en el diseño y control de la política de defensa. Sin dejar de reconocer las particularidades de las actividades militares, es primordial el incremento de las relaciones entre los militares que asesoran a las autoridades políticas en la definición y puesta en marcha de la política de seguridad. En este sentido, el gobierno argentino dispuso a través de diversos recursos una creciente intervención de su administración en el diseño de las políticas de defensa y militar. Contando con las pautas elaboradas en el Ministerio de Relaciones Exteriores y la actividad aún discordante del Parlamento, el planeamiento político-militar es cada vez más una realidad en la nación. Falta aún coordinar su operatividad a través del Ministerio de Defensa, que comenzó a organizarse recientemente, y que deberá tomar en forma efectiva las tareas de preparar una burocracia altamente especializada que modele a Fuerzas Armadas acordes a los requerimientos de la época. El decreto de reforma del Ministerio de Defensa¹² de julio de 1991 es un paso fundamental en la instrumentación de los controles civiles adecuados a una política de seguridad.

Para acompañar este proceso se requiere también la preparación de expertos civiles en asuntos militares, no sólo para brindar a la comunidad

internacional mayor garantía respecto de las actividades militares, sino también para lograr en el orden interno una visión más amplia de la necesaria modernización y reforma de las Fuerzas Armadas.

ANTECEDENTES

En Europa, terreno en el que se enfrentaban dos regímenes de seguridad, se había comenzado a pensar en el diseño de un marco de seguridad conjuntamente aceptable. En 1975, en el marco de las Conferencias de Cooperación y Seguridad en Europa (CSCE), el Acta de Helsinki acordó una serie de reglas y principios que, sosteniendo los fundamentos de integridad territorial de los Estados y la inviolabilidad de las fronteras, tenían como meta refrenar la amenaza del uso de la fuerza y buscar soluciones a través de medios pacíficos. El segundo encuentro se realizó en Madrid en 1983, en el que se organizó una Conferencia de Medidas para el Fomento de la Confianza y la Seguridad y el Desarme en Europa (CDE), que se llevó a cabo en Estocolmo en 1986. Allí, se reiteraron los supuestos anteriores, pero se avanzó en lograr mayor transparencia en las actividades militares de las 34 naciones participantes y en la implementación de medidas de verificación de los acuerdos. En marzo de 1989, en Viena, se diseñaron nuevas medidas para la conferencia a llevarse a cabo en París en 1990. Este documento, elaboró medidas de confianza mutua y la creación de un Centro de Prevención de Conflictos con sede, en Viena, cuyo rol es asistir al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores para reducir los riesgos de conflictos y dar soporte a la implementación de medidas de fomento de la confianza. Se decidió asimismo crear una red de contactos directos entre los 34 Estados para una transmisión rápida de la información. Complementario con el anterior, el Documento de Viena de 1992 establece acciones destinadas a estrechar la confianza y la seguridad, fortalece la tendencia al desarme, transparente presupuestos militares, asienta una doctrina militar relacionada a la posición, estructura y actividades de las fuerzas convencionales en Europa, y finalmente, acuerda claras reglas de información y prevención de situaciones de conflicto.

Argentina ha expresado su voluntad de establecer relaciones más seguras en su región, promoviendo la cooperación en materia de seguridad y la previsibilidad de los movimientos militares. Para ello, ha participado en una serie de iniciativas y ha elaborado propuestas que en

distinto grado pueden considerarse Medidas para el Fomento de la Confianza¹³.

MEDIDAS CON GRAN BRETAÑA

Luego de la ruptura de relaciones con Gran Bretaña a partir de la Guerra de las Malvinas, el primer gobierno democrático inició negociaciones bilaterales con el gobierno británico bajo la idea de que existía un conjunto de temas sobre los que podía obtenerse un consenso. Tanto la situación interna argentina como los vínculos internacionales no posibilitaron avanzar demasiado. Cuando el Dr. Menem accedió al gobierno se avanzó hacia el restablecimiento de la confianza entre las dos naciones, a través de una serie de acuerdos por los que Argentina, país agresor en la guerra, mostraba a la comunidad internacional una voluntad pacífica. Estos acuerdos incorporan medidas que limitan los posibles conflictos bajo una fórmula que congela la discusión del tema de la soberanía¹⁴, determinando:

- establecer un sistema transitorio de información y consulta recíprocas;
- establecer un sistema de Comunicación Directa entre las islas y el territorio continental;
- crear un sistema de intercambio de información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea;
- acordar un conjunto de reglas de comportamiento recíproco;
- disponer de un conjunto de procedimientos para casos de emergencia en búsqueda y salvamento marítimo.

En lo específicamente militar, se determinó:

- aumentar el conocimiento recíproco de las actividades militares en el Atlántico Sudoccidental;
- informar los movimientos de fuerzas navales de 4 o más buques, movimientos de fuerzas aéreas de 4 o más aviones, ejercicios de más de 1.000 efectivos o más de 20 salidas de aeronaves;
- dar a conocer con anticipación ejercicios anfibios o aerotransportados en que participen más de 500 hombres o más de 20 salidas de aeronaves;
- evitar cualquier medida que pueda interpretarse como hostil;
- informar con una antelación de 25 días por escrito sobre maniobras.

En la cooperación aérea se acordaron aerovías militares y comerciales y un código de comprobación de las redes de enlace, por la cual se determina en qué punto una aeronave debe tomar contacto con las bases terrestres.

También se establecían medidas sobre promoción y protección de inversiones, supresión de las visaciones y protección de actividades pesqueras.

Dado el incremento de la confianza mutua, la declaración del 15 de febrero de 1990 fue modificada estrechando los vínculos entre ambos Estados. En septiembre de 1991, se decidió incorporar el levantamiento de medidas restrictivas¹⁵, en un acuerdo bilateral, en que no participaron observadores externos.

Los cambios fueron:

- mantener el sistema de comunicación directa bajo la supervisión de ambas cancillerías;
- fijar un sistema de comunicación radiotelefónica y telex abierto las 24 horas;
- agregar una vía de comunicación alternativa coordinada directamente por las autoridades militares;
- decidir que por vía diplomática se pueden acordar visitas recíprocas a bases militares y unidades navales;
- modificar la información previa de todo buque de ambas partes en un radio de 50 millas de las cotas, disminuyendo a 15 millas y limitado exclusivamente a buques con alto poder ofensivo;
- con el mismo criterio, establecer normas cercanas a la normalidad respecto del radio sobre el cual se debe informar la acción de maniobras;
- informar con una antelación de 14 y ya no de 25 días por escrito sobre maniobras;
- establecer la revisión anual de los acuerdos en las reuniones del Grupo de Trabajo Argentino-Británico.

Se aumenta la seguridad de la navegación aérea a través de:

- proporcionar la información necesaria a los Centros de Información de Vuelo Argentino, para que este país provea los servicios de control de tránsito aéreo, alerta, búsqueda y salvamento, comunicación y meteorología;
- aceptar en casos de emergencia aterrizajes en aeropuertos alternativos;

- intercambiar información aeronáutica sobre aeropuertos de ambas partes.

Hasta la fecha no ha habido incidentes en la implementación de estas medidas y en más de una oportunidad se ha debido proceder a actividades conjuntas de búsqueda y rescate.

AREA MARITIMA ATLANTICO SUR (AMAS)

Es un acuerdo entre Brasil, Paraguay, Uruguay y Argentina para tráfico marítimo. El sistema fue acordado en 1967, pero sufrió modificaciones a partir de cambios que se producían en las condiciones políticas de cada uno de los países y en diferentes requerimientos del contexto internacional, así como por circunstancias específicas del tema y avances técnicos en las funciones de las Armadas.

El origen de este acuerdo debe situarse después de la Segunda Guerra Mundial, cuando el control de tráfico marítimo se vio complicado por el desmembramiento de las dependencias que se habían mantenido hasta ese momento. El control de una zona tan extensa era difícil y oneroso para países que no contaban con recursos suficientes y que al mismo tiempo sufrían la parálisis de equipamiento posterior a la guerra. Asimismo, la seguridad del Atlántico formaba parte de una perspectiva de seguridad menor pero que debía tenerse en cuenta¹⁶ en la lógica diseñada por la OTAN. Luego de la Conferencia del Mar que realizó las Naciones Unidas en 1982, 117 miembros firmaron el UNCLOS (United Nations Conference on the Law of the Sea), se extendió el mar territorial de 3 millas a 12 millas, se dio soberanía de recursos a cada país sobre las 200 millas. Esta franja mayor era más complicada de controlar, por lo que se revitalizó el AMAS.

Oficiales de la marina señalaron que el AMAS fue positivo al permitir una mayor capacidad de negociación, pues es un acuerdo estructurado entre cuatro países, de carácter amplio, sólo superado por las reglas arbitradas por la OTAN. Al mismo tiempo que daba mayores garantías al resto de los Estados respecto de las acciones pacíficas en el Atlántico Sur (pues se requería el acuerdo de los cuatro países para cualquier actividad o desplazamiento militar), disminuía la posibilidad de que otros Estados causaran inconvenientes en el mar regional. Las tendencias actuales, que centran su acción en el aspecto económico, no fueron incluidas en este régimen, y es precisamente en temas como la

comercialización de la pesca y el petróleo donde pueden originarse confrontaciones futuras, tal como parece sugerir la situación reciente del tratamiento unilateral del petróleo por parte de los ingleses en las Islas Malvinas.

El acuerdo prevé que un oficial de la Marina de Brasil o de la Marina de Argentina, en forma rotativa bianual¹⁷, con el acuerdo de los cuatro países, se constituya como coordinador del AMAS, llamándose CAMAS el grupo que ejerce la función. La figura de coordinador fue expresamente preferida a la de comandante, para que el acuerdo funcionara como un mecanismo de control conjunto y no como un posible preparativo de guerra. Sin embargo, está previsto que ante una necesidad ese coordinador pueda convertirse en un comandante. La actividad principal es el intercambio de información y la comunicación diaria. Es una coordinación política entre las Armadas y fortalece la relación de trato y el conocimiento de los procedimientos entre las fuerzas navales. Cada Comando Local de Comunicación Operativa, COLCO, realiza sus propios informes y luego se los comunica al resto. Una vez al año se organizan ejercicios bélicos, tras los cuales hay una reunión conjunta de crítica. Cada dos años, cuando se cambia la coordinación, se hace una reunión de COLCOS, en la que durante cinco días se discute el funcionamiento del comando, se proponen los cambios necesarios y se busca el acuerdo del grupo.

Las comunicaciones cotidianas permitieron elaborar un lenguaje común. Se grafica toda la información referente al tráfico comercial y militar y se envía a las computadoras de los otros tres países, manteniendo el control sobre todo el Atlántico Sur, desde la mitad de su ancho. Hay un reglamento de funcionamiento que se ha ido modificando con el tiempo, que tiene aspectos legales, de doctrina y una serie de procedimientos para el funcionamiento concreto. Este sistema no se ha visto envuelto en actividades vinculadas al narcotráfico, ni de pesca, pues se considera que, si bien la estructura sería cómodamente funcional a esas actividades, no fue creada para esos objetivos.

Este tipo de acuerdo se firmó también en forma bilateral con Estados Unidos, España, Sudáfrica, Chile, Ecuador, Perú, Venezuela, y se está en tratativas con la India. El código de información se ha estandarizado y por lo tanto es fácil comunicarse entre todas estas naciones. Aunque el equipamiento argentino permite un seguimiento y control muy exactos del tráfico marítimo, y éste es un elemento de gran utilidad para los otros países, en el caso de estos últimos Estados no se

ha puesto en funcionamiento la red de información y actividades conjuntas que se intercambian en el AMAS. Argentina propicia el ingreso de otros Estados para ampliar la eficacia de estas normas y mantener una comunicación más fluida con las naciones involucradas en el tráfico marítimo en la región.

REUNIONES DE LOS ESTADOS MAYORES DE LAS FUERZAS ARMADAS

Inicialmente, se trataba de reuniones entre los cuerpos de Argentina y Brasil, que tenían como objetivo cimentar un espíritu que había surgido luego de la Declaración de Iguazú de 1985. Ponían de relieve que "en la cooperación y el esfuerzo participativo mutuo se encuentra trazado el destino para que Brasil y Argentina alcancen la estatura estratégica que sea capaz de alejar cualquier riesgo a la paz y tranquilidad regional"¹⁸. En el tercer Simposio fue invitado como observador Uruguay en un marco de profundización de la convergencia. En el cuarto Simposio anual se incorporó como observador Paraguay, mientras que el Estado Mayor Conjunto de Uruguay pasó a ser miembro pleno. El proceso de integración ya estaba en marcha y, antes de la firma del Tratado de Mercosur, este grupo de trabajo se podía considerar, tal como ahora se autodenomina, un Mercosur de la Estrategia¹⁹. En el sexto encuentro, realizado en 1992, estuvo como observador Chile, que será participante en 1993. En cada encuentro se ha avanzado en la discusión de temas de seguridad desde concepciones tecnológicas hasta despliegue, técnicas y seguridad colectiva regional.

Aún no hay acuerdo en la instrumentación de una seguridad colectiva. Brasil, Uruguay y Paraguay expresaron claramente que los conflictos internos de cada nación serían solucionados por las Fuerzas Armadas propias. Sin embargo, se registraron percepciones coincidentes respecto a la vulnerabilidad de los Estados del Cono Sur y el impacto que en cada nación tienen los actuales problemas que superan los límites geográficos. Esos temas son defensa de la democracia, integración económica y cooperación regional, intento de mejorar las condiciones sociales y alcanzar un mayor progreso, respeto a la integridad territorial y a la autodeterminación de los pueblos, derecho a la innovación tecnológica, mantenimiento de la paz y protección de los recursos naturales. Hubo coincidencia también en concretar medidas de fomento de la

confianza en forma muy gradual, respetando los tiempos internos asimétricos de cada parte.

ENCUENTROS ENTRE LAS MARINAS DE LA ARGENTINA Y CHILE POR LA ZONA DE BEAGLE

El Tratado de Paz y Amistad con Chile especificaba muy puntualmente la modalidad de funcionamiento en el mar austral. Además de señalar los pasajes por los cuales se permitiría transitar a los buques argentinos, se disponía que éstos debían ser comandados por un piloto chileno al atravesar el canal de Beagle y que debía informarse en caso de que por fuerza mayor las naves argentinas debieran fondear. Incluso, asimismo, una serie de regulaciones en caso de suceder inconvenientes, como desembarco o embarque de personas, relevamiento hidrográfico, o cualquier asunto que pudiera interpretarse como perturbador a la seguridad y comunicación del Estado chileno. El detalle con el que se puntualizan las situaciones del tratado puede interpretarse como el fruto de una visión de desconfianza, minuciosamente reglamentada para no dar lugar a equívocos. Con el paso de los años, se pudo avanzar gradualmente en el espíritu del Tratado, comenzando a realizarse los encuentros amistoso entre ambas marinas. Las reuniones se llevan a cabo entre la Tercera zona de Chile y el Area Naval Austral de Argentina (ANAU), en Ushuaia y Puerto Williams, alternadamente. Se intercambia información sobre las unidades navales y sobre las dotaciones que controlan el accionar en el Beagle. Los comandantes tienen la facultad de solucionar litigios menores, aunque las reuniones anuales son sumamente cordiales, los contactos son esporádicos, no permitiendo mayor confianza y entendimiento. Contando con esa base, resulta factible intensificar los vínculos y encarar actividades que beneficien mutuamente a ambos países²⁰.

Esta actividad se complementa con un sistema de comunicación permanente de las Fuerzas Aéreas de Chile, en Punta Arenas, y de Argentina, en el Aeropuerto de Rfo Gallegos, para la coordinación de redes de comunicación y control del tránsito aéreo con base en Puerto Williams (Chile) y Ushuaia (Argentina)²¹. Este acuerdo que contó con la participación de ambas Cancillerías, fija con mayor detalle los procedimientos de comunicación entre ambas bases. Se peticionan permisos de sobrevuelo que deben autorizarse por lo menos 48 horas antes de su realiza-

ción; se especifica el tipo de aeronave, nivel de vuelo autorizado, itinerario, hora de despegue y de aproximación, informes meteorológicos; se compromete a modernizar los equipamientos de medición para mejorar la seguridad.

Estas reuniones periódicas para evitar incidentes entre Argentina y Chile o terceros Estados sería útil que se realizaran con mayor frecuencia e, incluso, se podrían poner en marcha maniobras conjuntas que establecieran mayor interacción entre ambas fuerzas.

SIMPOSIO INTERNACIONAL DE PILOTOS DE COMBATE

Trece países de América Latina y España participaron en el segundo encuentro bianual de pilotos, compartiendo información acerca de las experiencias de combate y de entrenamiento para el ataque. Esta reunión se realizó entre el 20 y el 24 de abril de 1992 en Buenos Aires. Su objetivo es la difusión de información militar, pero de forma indirecta promueve la confianza. Los contactos amistosos entre oficiales liman ciertas vivencias de confrontación entre oficiales de naciones vecinas, ya que la agenda de trabajo se complementa con una agenda de actividades sociales. Es interesante señalar que esta actividad surgió como iniciativa de los cuadros intermedios. Si bien no se puede considerar una MCM, varios oficiales argentinos participantes manifestaron que el trato personal en temas de combate estimula la confianza y aleja las sospechas; al mismo tiempo; la información que se transmite en el simposio puede confluir en futuras medidas de una agenda de seguridad compartida.

SISTEMA DE COOPERACION ENTRE LAS FUERZAS AEREAS AMERICANAS (SICOFFAA)

Este acuerdo surge por la iniciativa del gobierno norteamericano, como parte de la estrategia de la guerra fría y con posterioridad a la crisis de los misiles en Cuba. En 1961, el Jefe del Estado Mayor de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos convocó a sus pares americanos para establecer un sistema de cooperación y foro de discusión que se reuniera cada año. En 1965 se concretó un documento que sentaba las bases de funcionamiento y el carácter de las reuniones periódicas en la Conferencia de los Jefes de Fuerzas Aéreas Americanas (CONJEFAMER), en la que

participaban 17 países²², mientras que otros seis del continente estaban como observadores²³. Según señala su carta constitutiva, el SICOFAA es una organización interamericana, de carácter voluntario, cuya finalidad es promover lazos de amistad, coordinación y cooperación entre las Fuerzas Aéreas. La sede es rotativa y su marco organizativo ha variado en estos 30 años para responder a los cambios políticos y técnicos. La última modificación se realizó en mayo de 1992, cuando se aprobó una nueva Carta Constitutiva. Existen una serie de comités encargados de la agenda de trabajo concreto, algunos de los cuales nacieron de la necesidad de buscar cooperación en temas que eran centrales en los 60: informática y telecomunicaciones, apoyo logístico mutuo (cuenta con una importante base de datos), meteorología y correo aéreo militar interamericano. A mediados de los 70 surgieron nuevas inquietudes, que se tradujeron en los comités de Apoyo Aéreo Mutuo en casos de Desastre, de Entrenamiento (que ofrece un sistema de cursos, becas, etc.), de Prevención de Accidentes, de Medicina. En 1991, se creó el Comité de Conflictos de Baja Intensidad y Contranarcotráfico, con el fin de intercambiar información y coordinar actividades en vista a enfrentar estos problemas.

Este sistema responde a un modelo de relación que Estados Unidos disponía en los sesenta-setenta como patrón de vinculación hemisférico. Aunque su objetivo era diferente del criterio de cooperación que se desenvuelve en el período post-guerra fría, puede considerarse como un marco aceptable de enlazamiento de las Fuerzas Aéreas del continente y hacerse de él un instrumento apropiado para fortalecer las relaciones de confianza mutua.

FUERZAS DE SEGURIDAD

Si bien el tema de las fuerzas de seguridad es de otra índole a los enfoques tratados anteriormente, incluye variados matices que se refieren tanto a medidas de confianza como a situaciones de confrontación rápidamente derivables en un conflicto. Por otra parte, uno de los items de la actual agenda de seguridad propuesta desde el norte considera específicamente a las fuerzas de seguridad para enfrentar una de las principales hipótesis de conflicto de la región: el narcotráfico. Los carabineros chilenos y la gendarmería argentina han instrumentado medidas de confianza en la frontera común, por las que se anticipan los movimientos y se comunican mutuamente los patrullajes para evitar incidentes

por confusión o percepción errónea de una de las partes. Todas estas propuestas deben continuar y perfeccionarse, pues el incremento de la confianza es un proceso gradual que favorece un diálogo creciente entre las partes.

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA CON CHILE

Las relaciones entre ambos países han mejorado y se tiende a la superación de las percepciones de amenaza que por largo tiempo fueron la constante de los vínculos bilaterales. En el Tratado de Paz y Amistad, firmado entre Argentina y Chile²⁴ por los Presidentes Alfonsín y Pinochet al solucionar los diferendos por el Beagle, se señalaba "la obligación de solucionar siempre todas sus controversias por medios pacíficos y de no recurrir jamás a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones mutuas". Esta visión adjetivada se complementa con la voluntad expresada en el artículo 1º de realizar reuniones periódicas de consulta a fin de examinar toda situación susceptible de alterar la armonía entre las partes o limar las discrepancias que pudieran dar lugar a controversias. Estos buenos deseos no fueron puestos en práctica, pese a que la vinculación entre ambos países mejoró sustancialmente, pues persiste aún desconfianza y hay sectores del pueblo chileno -y en menor medida de la sociedad argentina- que especulan con las visiones conspirativas y no acceden al reconocimiento de los beneficios obtenidos por una mayor cooperación, tendencia a la que están adhiriendo las naciones de todos los continentes. Como efecto de las políticas de integración, se producen mejoras en las condiciones para la defensa y en la *eficientización* de los recursos que suelen ser escasos. Un repaso de las regulaciones regionales puede mostrar cómo se afecta directa o indirectamente la seguridad del otro Estado:

	Gubernamentales	No Gubernamentales
Unilaterales	- Decreto 603	- Joint Ventures - Inversiones, etc. - Exploración Minera
Bilaterales	- Acuerdo limitrofes - Acuerdos con G. Bretaña - Beagle - Fuerzas de Seguridad	- Joint Ventures - Inversiones, etc. - Desarrollos conjuntos: Gasoductos, etc.

	Gubernamentales	No Gubernamentales
Bilaterales	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de Paz y Amistad - Consejo de Complementación Económica - Acuerdos sobre Narcotráf. 	
Multilaterales	<ul style="list-style-type: none"> - SICOFAA - Pilotos de Ataque - Reunions del EMC - AMAS - MERCOSUR - Acuerdo de Mendoza - Tlatelolco 	

El Compromiso de Mendoza, que prohíbe la utilización de armas químicas y biológicas, firmado inicialmente entre Chile, Brasil y Argentina²⁵, crea beneficios a la seguridad de los tres Estados y, al mismo tiempo, sensibiliza a las grandes potencias occidentales reconociendo los pasos realizados en favor de la no proliferación. Por otro lado, el acuerdo obliga a firmar, como parte originaria, la Convención de Armas Químicas (CWC), objetivo fuertemente buscado por Estados Unidos²⁶. Falta todavía implementar y autorizar las inspecciones y verificaciones que son las que dan sustancialidad al acuerdo. Los recientes lazos en el tema nuclear, evidenciados en la presentación de reformas al Tratado de Tlatelolco en forma conjunta entre los mismos tres Estados, son otro indicador de los avances que en materia de no proliferación se están llevando a cabo. La firma del Tratado, el 26 de agosto de 1992 acerca a la realidad la declamada rase de "América Latina libre de armas nucleares". En el documento tripartito presentado en México, se indica que en América Latina se abandonan "las competencias geopolíticas" y se proclama que la proliferación de armas de destrucción masiva "es enemiga directa de la paz, la seguridad, la cooperación y el progreso"²⁷. Como resultado de la ratificación del Tratado, se resguarda la difusión de secretos industriales y se extiende la política de cooperación nuclear con nuevos países y frente a nuevos mercados²⁸.

Del mismo modo, en el tema de los límites entre ambas fronteras, el gobierno argentino ha elegido una solución razonable que prioriza el avance de un mejor entendimiento con los vecinos chilenos sobre los reclamos de porciones de tierra. En este caso, Argentina no supo manejar internamente el asunto, y una medida que había sido pensada como

motor para la distensión enfrió el encuentro presidencial de agosto de 1992, sin que se concretara el previsto acercamiento entre los estados mayores de ambos países. Según el Canciller Di Tella: "La relación económica avanza muy positivamente. No hubo voces de protesta por las inversiones chilenas en el sector eléctrico de Buenos Aires. Por eso es que un problema limítrofe abierto no ayuda"²⁹.

Se promueve así, la voluntad de resolver la integración, la que debe avanzar más lentamente de lo que el diseño del Ejecutivo planea. Los gobiernos civiles, en concordancia con las tendencias actuales, intentan establecer relaciones más cooperativas e integrar sus economías. El intercambio de inversión entre los dos países alcanza en la actualidad una suma cercana a los US\$ 1.000 millones. Mientras que las exportaciones chilenas hacia Argentina fueron en 1991 de US\$ 257 millones, con un saldo favorable a ésta, las predicciones de los cuatro primeros meses de 1992 muestran una tendencia favorable a Chile con un aumento de sus exportaciones a más de US\$ 500 millones³⁰. La cooperación se extiende tanto en las empresas privadas como en los marcos oficiales. En la reunión binacional llevada a cabo en julio de 1992 se lograron avances en materia de comunicación, régimen de frontera y de control de personas, superación de algunas diferencias fitosanitarias, cooperación minera, etc.

Los contactos entre ambas Cancillerías propenden a consolidar la voluntad de integración, pues Chile debe evitar el riesgo de quedar aislado de sus vecinos del Cono Sur. El Consejo de Complementación Económica, creado en agosto de 1991, podría ser el inicio de la posterior integración chilena al Mercosur. Por un anexo, el Tratado de Garantía de Inversiones, se brinda un trato igual a las inversiones de ambos países.

La situación privilegiada de Chile, respecto a las reformas económicas neoliberales que se vienen implementando en las naciones latinoamericanas, debe ser evaluada con mucha atención. Aunque las ventajas chilenas para orientarse al mercado externo y captar inversión extranjera mantienen significativas diferencias en relación a sus vecinos, resulta difícil pronosticar cuáles serán los efectos que el acuerdo entre Estados Unidos, Canadá y México (NAFTA) tendrá sobre la economía de Chile. La tendencia global hacia procesos de integración y formación de bloques, en los cuales los acuerdos comerciales requieren complementarse con otros en el marco político, debería ser un alerta para que el país trasandino no pierda contacto con los países de la región. Las naciones de América del Norte establecen un acuerdo en que el valor estratégico

de la región es notoriamente distinto al peso que tiene un país como Chile. Aunque la conformación de mercados comunes no pasa necesariamente por las distancias geográficas, un espacio de negociación está cruzado por variables que surgen directamente de este ítem. Los procesos de regionalización hacen pensar que Chile no quería excluirse de este proceso, descuidando el mercado latinoamericano en el cual podría colocar productos de mayor valor agregado que los que vende al norte. Sectores del empresariado chileno han tomado en cuenta ese mercado y realizan inversiones que tienen como efecto secundario estrechar la cooperación y compartir intereses comunes. No se debe despreciar el impacto de la integración económica como fomento de una mayor integración política; el comercio, las comunicaciones, los recursos naturales y ambientales trascienden los límites nacionales e impulsan a un marco de interdependencia.

Las percepciones de ambos países se tensionan a veces por temas que son interpretados en forma diferente por los especialistas respectivos. El asunto de la venta de aviones de Estados Unidos a Argentina dio pie a una serie de reclamos y advertencias que poco contribuyen a la disminución de potenciales conflictos entre vecinos. Funcionarios de defensa argentinos y oficiales de la Fuerza Aérea se vieron decepcionados, porque la oferta de aviones Skyhawk A4M, no utilizados en la Aeronáutica de los Estados Unidos y que serían vendidos a un precio simbólico, fue menor de la que esperaban. Estas aeronaves serían destinadas a recuperar el nivel perdido en los combates de la Guerra de Malvinas. Por esto, funcionarios del Ministerio de Defensa explicaron que no podía interpretarse como una tendencia al armamentismo, en un país que estaba avanzando en la distensión de conflictos. Presentaron estas adquisiciones como una necesidad para que los oficiales de la fuerza realizaran su entrenamiento, lo que quedaría ratificado con la no venta de F16, más modernos, sino de aviones que permitan un nivel operativo del arma. Aunque el foco de este equipamiento se realiza teniendo en cuenta el equilibrio regional, al mismo tiempo implica mantener un control sobre el mercado de armamentos y respetar las demandas del aliado norteamericano en la OTAN, Gran Bretaña, para que no se creen desequilibrios en la zona malvinense.

Chile, por su parte, ha reclamado frente a la opinión pública y a Estados Unidos por considerar que el equipamiento introduce una competencia en la región que no favorece el balance de fuerzas de ambos países. Analiza este procedimiento como un elemento de tensión proclive

al armamentismo y como una forma de quitar ventaja a la Fuerza Aérea dentro del plan global de Estados Unidos de tener Fuerzas Armadas con bajo nivel tecnológico, preparadas mayormente para combatir el narcotráfico.

Para superar estas percepciones encontradas, es importante avanzar en un tratado de fuerzas convencionales como el que existe en Europa³¹, por medio del cual se contabilicen las aeronaves de cada país, su respectivo tipo, año y armamento incorporado. Asimismo, se podría informar sobre localización de las bases y regimientos militares, tipo de actividad que desarrollan, cantidad de efectivos y armamentos con los que cuentan, y diseñar un sistema de verificación que garantice la veracidad de las informaciones. Argentina mostró su disponibilidad para crear confianza con Chile en lo limítrofe y mayor transparencia en lo estratégico. Pero, estos pasos deben ampliarse para evitar las mutuas percepciones de amenaza y mantener una mayor transparencia respecto de los movimientos militares. En este sentido, el logro de reuniones periódicas de mayor frecuencia entre los comandantes de frontera, la elaboración de un informe público sobre la estrategia de Seguridad Nacional (tal como lo efectúa el gobierno de los Estados Unidos), la publicación del presupuesto militar³², la preparación de seminarios conjuntos y ámbitos de discusión sobre temas técnicos y estratégicos, el incremento de visitas entre las FF.AA. de Chile y Argentina, la invitación a la prensa para observar y participar en maniobras militares, la creación de una prensa especializada en temas de defensa, son algunas de las medidas que deben estimularse para el beneficio mutuo y la seguridad regional.

Como gesto de buena voluntad, de las intenciones de alcanzar un grado mayor de cooperación y confianza mutua y para expresar a la comunidad internacional la voluntad de prevenir conflictos, podría crearse una zona desmilitarizada en la frontera, libre de presencia militar. En el pasado, las zonas de paz eran un acuerdo de las partes posterior a los conflictos. Ahora el sentido que adquiere una zona de paz es de despliegue preventivo, que separa a ambas partes de todo potencial beligerante. En un intento de disminuir toda tensión en la zona de observación, podría estar bajo el personal civil de aduanas.

Todas estas proposiciones deben cimentarse en sociedades que tienen una frágil tradición de control sobre el aparato militar. Para el funcionamiento de MCM, es necesario fortificar instituciones civiles y resolver internamente la desconfianza entre civiles y militares, que de-

bería ser superada al disolverse la confrontación abierta en el período de la Guerra Fría. Sin la institucionalización de este control civil, es posible que el modelo de confianza mutua no pase de ser declaraciones diplomáticas y continúe existiendo autonomía militar sobrepasando las políticas nacionales. Democracia no es sólo la capacidad de revitalizar instituciones, sino también de crear nuevas redes que promuevan una educación y una conciencia proclive a la solución pacífica de conflictos, a través de un proceso de diálogo. Los esfuerzos para un lenguaje común y lograr una declaración que exprese los puntos de vista comunes es un forzoso ejercicio que lleva mucho tiempo. La magnitud de intereses y resistencia hacia esos cambios es también inmensa. Sin embargo, estas limitaciones son flexibles y dinámicas, por lo que se avanza en la dirección de la cooperación y las negociaciones diplomáticas son una puerta necesaria para el avance de los acuerdos militares y el logro de medidas efectivas.

En la última celebración de la Cena de Camaradería de las Fuerzas Armadas, en la que el presidente de la Nación tradicionalmente fija pautas de política militar, el Dr. Menem remarcó la importancia de que las Fuerzas Armadas fueran un brazo ejecutor de la política exterior a través de su participación en las tropas de pacificación de las Naciones Unidas, y llamó a adscribir a un sistema de seguridad colectivo que priorizara la paz internacional. Indicó que esto no excluía la defensa de los intereses nacionales, pero reorientaba el perfil de las FF.AA. hacia un modelo menos ofensivo y más dispuesto al desarrollo de medidas de confianza mutua.

De este modo, no se utilizan las fuerzas armadas como árbitros de conflictos políticos y sociales, y se acompaña la posición defensiva con negociación tanto en el área militar como en el de la coordinación política. Los mecanismos hemisféricos y regionales aportan soluciones para la defensa de los derechos humanos, los avances en la cooperación subregional, y la mantención y fortalecimiento de la paz, presionando a los gobiernos de la región a que no se aparten de las vías democráticas o retomen el sistema, tarea en la que la OEA y el Grupo de Río cumplen objetivos similares.

Argentina ha apostado a un crecimiento basado en la multilateralidad y transferencia regulada de tecnología. El nuevo orden considera el progreso a través de un esfuerzo compartido. El consenso favorable para la creación y aplicación de MCM crece también con la posibilidad de que los países de la región encuentren en estos marcos una plataforma hacia su propia prosperidad y estabilidad, La experiencia de acuerdos

regionales autónomos de la intervención de Washington, como los llevados a cabo en Centroamérica³³, da lugar a la formación de mecanismos de cooperación atinentes a los intereses regionales, en los que Estados Unidos disminuye su función de contralor, generándose un efecto de mayor responsabilidad de estos Estados sobre su propia seguridad regional y provocando un arreglo de seguridad diferente al que tradicionalmente surge como propuesta de Estados Unidos³⁴.

Pero, estos avances que requieren de numerosos esfuerzos, demandan que no se mantenga un doble standard para los países del Tercer Mundo que hacen efectivos gestos de seguridad y transparencia. La necesidad de hacer de las medidas de confianza mutua una realidad no puede soportar la mantención de un código confuso en la venta de armas convencionales³⁵. Los cinco mayores proveedores de armas convencionales han expresado su voluntad de iniciar un movimiento hacia la transparencia y la consulta³⁶, aunque en el caso de Estados Unidos se espera en 1992 alcanzar niveles récord en investigación y desarrollo militares, pasando de US\$ 72 billones de dólares en 1991 a US\$ 76 billones³⁷. Dado el tipo de conflictos que se vienen desarrollando en los dos últimos años, de baja intensidad, este tipo de armamento es el que debería soportar mayores controles, teniendo en cuenta la diferencia que América Latina percibe entre las demandas y las acciones efectuadas por las potencias³⁸. Las propuestas que imparten y comparten los Estados Unidos y sus socios del Consejo de Seguridad en las Naciones Unidas no se pueden mantener si no se acuerda un compromiso de cooperación como necesidad mutua y no como imposición del norte al sur.

NOTAS

1. Idea que presenta Augusto Varas en "La seguridad hemisférica", **Paz y seguridad en América Latina y el Caribe en los noventa**, Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Perú 1992, pp. 51 y 60.
2. Ver Javier Villanueva, América Latina: "Incógnitas de la inserción económica internacional en la década del 90", Proyecto: Los 500 y el 2000, Buenos Aires, octubre de 1990.
3. Ver "Talking Points on Presidential Nonproliferation Initiative", julio 12 de 1992.
4. Ver discurso de Reginald Bartholomew, Subsecretario de Asuntos de Seguridad Internacional al Congreso Norteamericano en **US Department of State Dispatch**, Abril 8, 1992, p. 300, también Edward J. Lacey, "Arms Control Perspectives in the Changing World", paper presented to "8th Annual Symposium on Security

- Technology", American Defense Preparedness Association, Williamsburg, Virginia, junio 1992.
5. Discurso del Presidente George Bush, "Aid to the New Independent States: A Peace we Must not Lose", Washington, D.C., Abril 9 de 1992, *US Department of State Dispatch*.
 6. R. Diamint, "Cambios en la política de Seguridad. Argentina en busca de un perfil no conflictivo", *Fuerzas Armadas y Sociedad*, FLACSO-Chile, enero-marzo de 1992.
 7. Mensaje enviado por el Presidente George Bush al Presidente Carlos S. Menem, julio 13 de 1992.
 8. En *US Department of State Dispatch*, Abril 8, 1992, p. 300.
 9. El decreto 603 del Poder Ejecutivo dispone la creación de una Comisión Nacional de Control de Exportaciones Sensitivas y de Material Bélico, que elabora una lista extensa y abierta de materiales sometidos a control. Se agregó a partir de fines de 1991 el control de misiles, la capacidad de llevar armas de destrucción masiva, no sólo nucleares, sino también químicas y biológicas.
 10. Antonio Erman González, declaraciones en *El Cronista Comercial*, 17 de julio de 1992, p. 21.
 11. Guido Di Tella, discurso ante la OTAN, 29 de septiembre de 1992.
 12. Ver el Decreto de Reforma del Ministerio de Defensa en el Boletín Oficial, 15 de julio de 1992.
 13. Según las Naciones Unidas, las medidas para fortalecer la confianza se refieren principalmente a cuestiones militares y tienen por objeto contribuir a promover la confianza y el establecimiento de relaciones más estables entre los Estados, así como facilitar la reducción de armamentos y el desarme. "Los armamentos y el desarme", Naciones Unidas, Departamento de Desarme, Ginebra, diciembre de 1989.
 14. Ver Declaración Conjunta de los Gobiernos de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, octubre 19 de 1989; y la Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 14-15 de febrero de 1990.
 15. Las Declaraciones Conjuntas de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte del 25 de septiembre de 1991.
 16. Ver Virginia Gamba-Stonehouse, "Alternativas para el logro de una seguridad colectiva en Sud América", en *Opciones para el logro de una Seguridad Común en Sudamérica*, Centro Regional de las Naciones Unidas para la paz, el desarme y el desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1991, pp. 22 y ss.
 17. Para 1993, Uruguay solicitó constituirse en sede del CAMAS, contando con la aceptación por parte de los otros miembros, aunque hasta la fecha no se haya podido confirmar, pues falta resolver algunas cuestiones técnicas.
 18. Ver Segundo Simposio de Estudios Estratégicos organizado por EMCFFAA de Argentina y EMFA de Brasil, San Pablo, Brasil, abril de 1988, p. 9.
 19. Para un análisis de estos simposios se puede consultar Gustavo E. Druetta y Luis E. Tibiletti, "Cooperación Regional para la paz", en *Nuevo Proyecto*, Nº 7-8, Buenos Aires, 1992, p. 59.
 20. En este sentido, se ha buscado recientemente acordar posiciones con Chile y Brasil para dar una respuesta conjunta frente al tránsito por aguas australes de un submarino

- japonés cargado con residuos tóxicos de plutonio. Ver **Página 12**, septiembre 29 de 1992.
21. Ver Acta de la Carta de Acuerdo Operacional CHA N° 6/87, del 29 de octubre de 1987 y el posterior Convenio de Ratificación del 13 de noviembre de 1987.
 22. Ellos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, Carta Constitutiva del Sistema de Cooperación entre las Fuerzas Aéreas Americanas, Tegucigalpa, Honduras, 28 de mayo de 1992.
 23. A la fecha del documento son: Canadá, Costa Rica, Guyana, Haití, Jamaica y México.
 24. Tratado de Paz y Amistad con Chile, enero de 1984.
 25. Este tema se puede consultar en Rut Diamint, *op. cit.*
 26. Ver R. Bartholomew, *US Department Dispatch*, April 8, 1992, p. 300.
 27. Ver **Página 12**, 27 de agosto de 1992, p. 9.
 28. Por ejemplo, los acuerdos de cooperación nuclear firmados con Estados Unidos el 3 de septiembre de 1992, y con Francia el 25 de septiembre de 1992.
 29. Reportaje a Dr. Guido Di Tella, *Clarín*, 16 de agosto de 1992, p. 12.
 30. En *El Cronista Comercial*, 2 de septiembre de 1992.
 31. *Treaty on Conventional Armed Forces in Europe*, Arms Control and Disarmament Agency.
 32. El gobierno argentino está instrumentando por primera vez la transparencia del presupuesto de defensa. El Ministerio de Defensa espera implementar esta nueva modalidad en 1993 y contar con los datos para 1994, eliminando las cuentas especiales y reagrupando bajo el rubro Defensa y Seguridad gastos que ahora están imputados a otras cuentas y que no permitan conocer un panorama real del destino de los fondos del presupuesto.
 33. Ver Francisco Rojas Aravena, *¿Súbditos o Allados?, La política Exterior de los Estados Unidos y Centroamérica*, editorial Porvenir, FLACSO, San José, Costa Rica, 1988, p. 75 y ss.
 34. En Jack Child, *The Central American Peace Process, 1983-1991*, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, Forthcoming, septiembre 1992.
 35. Paul C. Warnke, "Rompre avec les vieilles habitudes", *Paix et Securite*, N° 4, Hiver 1991-1992, Ottawa, Canadá.
 36. En este sentido, hay que analizar los efectos que la venta de armamentos convencionales produce en el desequilibrio regional; por ejemplo, el caso de la venta de aviones de Estados Unidos a Argentina, la lectura que Chile realiza en este proceso, o el reciente programa de ventas a Corea y la reacción de China.
 37. En Gben. (ret) Henry J. van der Graaf, *How to Control Technology? Problems of Horizontal and Vertical Proliferation*, Vrije Universiteit Amsterdam, April 1992.
 38. Michael Morris, "Medidas de Confianza Mutua en América del Sur", paper presentado al Seminario Internacional Medidas de Confianza Mutua en América del Sur, Santiago de Chile, 11 de agosto de 1992, p. 16.

CAPÍTULO 7

**LA IDEA DE MEDIDAS DE CONFIANZA
MUTUA DESDE UNA VISION BRASILEIRA¹**Thomas Guedes da Costa²**INTRODUCCION**

Individuos y representantes de organizaciones, públicas y privadas, argumentan que con el fin de la Guerra Fría, profundas transformaciones están ocurriendo en el sistema internacional, repercutiendo a nivel global y regional, lo que implica una nueva formulación de la política exterior de cada país. Mientras tanto, la aceptación de las ideas de cambio es acompañada de inseguridades en cuanto a sus características y a su alcance en el futuro. De hecho, puede identificarse que esos individuos están haciendo esfuerzos para adecuar nuevas imágenes y teorías a sus procesos cognitivos a fin de comprender las nuevas relaciones internacionales. Dentro de una línea optimista, esperanzadora de una nueva era de cooperación, solidaridad y paz internacionales, nuevos enfoques ganan cuerpo y pasan a orientar la canalización de esos esfuerzos para la estructuración de un nuevo orden de relaciones.

Dentro de muchos otros, el concepto de Medidas de Confianza Mutua, MCM ("confidence-building measures, CBMs"), se destaca en la jerga de muchos analistas de política internacional, en iniciativas políticas gubernamentales y en la orientación de investigaciones académicas tendientes a la evaluación de esas mismas políticas.

El propósito de este ensayo es comentar, junto con notas sobre las posibilidades epistemológicas del concepto, la utilidad de MCM como lema auxiliar de un nuevo enfoque de la política exterior de Brasil en de seguridad internacional.

EL CONCEPTO DE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA

La raíz histórica del empleo de la expresión está fundada en las iniciativas de cooperación en el ámbito de la gran política europea de la década del 70. Por un lado, son recordadas las iniciativas en pro del desarme y de la neutralización de las "percepciones erróneas (misperceptions)" entre los dos campos principales en Europa, desde el acta de la Conferencia de Helsinki en 1975. Por otro lado, muchas aperturas, en las más diversas instancias de acción diplomática, hoy o en el pasado, podrían de alguna forma ser encuadradas como MCM, aunque sus arquitectos no tuviesen, en esa época, la noción de uso del concepto.

En la búsqueda de un entendimiento común sobre el significado de MCM, los resultados de un grupo de trabajo formado por las Naciones Unidas pueden servir de orientación, aunque no hayan alcanzado un consenso final entre los estudiosos participantes³. Como señalan algunos, el espectro de iniciativas y actividades entre dos actores que "causen" el aumento de la confianza mutua puede ser muy amplio⁴. En general, surgen dos tipos de dudas.

Primero, el concepto de MCM, desde un punto de vista operacional, parece válido únicamente para las situaciones estratégicas entre actores cuando la naturaleza de su relación es eminentemente antagónica o conflictiva. En el caso contrario, cuando las relaciones son pacíficas y conducidas con el propósito de adecuaciones por negociaciones, las fuentes de desconfianza mutua están naturalmente neutralizadas. Esto no quiere decir que las desconfianzas no estén totalmente ausentes. En las variadas transacciones internacionales, siempre que existe una divergencia de intereses, un actor "A" puede estimar las intenciones y las capacidades de "B" en un proceso de cambio, donde el fin de la decisión puede resultar algo desfavorable a "A". Existe entre los actores desconfianzas en varios campos, pero sin alcanzar la dimensión de un conflicto de intereses que pueda predisponer potencialmente a las partes involucradas a escalar la interacción hasta un intercambio violento.

Segundo, está el problema de si las MCM están limitadas solamente al área tecnológica-militar, o si deben también incluir medidas en el campo político, teniendo en cuenta que el poder militar se manifiesta como síntoma de antagonismos políticos. En opinión de Scherbak, "esas medidas son inseparables, pues las medidas de confianza técnico-militares (notificación mutua, visita de observadores militares, inspecciones locales y otras formas de verificación) no pueden por sí solas ofrecer el

nivel de confianza necesario a las actividades militares de los Estados ni ser tratadas aisladamente políticas elaboradas para eliminar sospechas"⁵. En ese sentido, Scherbak sugiere como base de un modelo analítico de las MCM la distinción de las medidas en tres esferas de aplicación: (a) medidas aplicables en el nivel estratégico, (b) medidas relativas a los armamentos convencionales y (c) medidas para evitar conflictos armados y situaciones de crisis regional⁶.

Entretanto, el modelo de Scherbak excluye medidas de otra naturaleza que evidentemente tienen gran impacto en el establecimiento de mayor confianza mutua en las relaciones normales y correctas entre actores. Las relaciones sociales, culturales y económicas entre Estados fortalecen y hacen más reales imágenes sobre interlocutores, tanto a nivel de sus intenciones como de sus capacidades de acción política⁷. En cuanto parezca deseable la inclusión de cualquier variable potencial capaz de provocar confianza entre los actores, como las MCM, la ampliación conceptual de categoría se haría teóricamente inútil. Así, parece deseable rescatar las MCM en términos de apreciación de intenciones y capacidades en el intento de relaciones antagónicas, en que los conflictos armados y las situaciones de crisis y de hostilidades explícitas existen no sólo en las evaluaciones de posibilidades, sino también tienen probabilidades significativas de acción política. El aumento de la seguridad, de la estimación de previsibilidades de comportamiento y de la evaluación de capacidades compone el nexo de las MCM, y está correlacionado con las posibilidades y eventualidades de uso de fuerza en las relaciones internacionales.

UNA VISION BRASILEIRA

Como mencionamos anteriormente, las consideraciones aquí señaladas enmarcan observaciones de lo que puede delinearse como una de las visiones brasileras del concepto de MCM en las relaciones internacionales del país, teniendo en consideración la ausencia de una posición doctrinaria oficial.

En Brasil, tanto entre el público como entre las agencias gubernamentales, no existen debates y consultas sistemáticas, registrados de forma de penetrar en el público, sobre los asuntos de seguridad internacional y de defensa nacional que afectan la formulación e implementación de políticas. Como variables de la política exterior, el Ministerio

de Relaciones Exteriores tiene prerrogativas en el manejo de instrumentos burocráticos en la conducta de relaciones estratégicas del país. Las evidencias de consultas son más un proceso legitimador que un proceso de cambio interburocrático en el seno del gobierno y la sociedad⁸. En este contexto, se destacan algunos aspectos, que sustentan un análisis de MCM.

El primer punto, que dice relación con el "status" de las relaciones internacionales del Brasil, es la ausencia de una percepción nacional que acepte posibilidades de antagonismo o conflicto, cuya conducción tenga en las fuerzas armadas instrumentos fundamentales de resolución de las controversias. En las últimas décadas, como indica el diplomático brasileiro Gelson Fonseca, la política exterior brasileira tuvo que adaptarse a la expansión exponencial de las áreas funcionales y geográficas y la mayor valoración de los ítemes económicos sobre los de seguridad internacional en la agenda de la política exterior.

Así, la aplicación de MCM, en el sentido más restringido de la expresión, como instrumento analítico del comportamiento estratégico de Brasilia, se hace casi imposible. Brasil, si se considera como un actor unitario, no manifiesta ni en su historia reciente ni en la actualidad, preocupaciones significativas como probable confrontación armada con otros actores. Tampoco los conflictos en su periferia o más allá del mar producen grandes preocupaciones en su proceso de decisión. Ni en la política nacional, ni en los discursos de las autoridades hay indicios de potenciales confrontaciones con otros países, sea por límites o permeabilidad de fronteras, por acceso a recursos naturales o control de ellos, por cuestiones de medio ambiente o por aspiraciones hegemónicas en las vertientes continental o marítima.

Sin embargo, esto no significa desconsideración en los estados mayores, negligencia de las autoridades, o acatar una perpetuidad segura de ese "status" de las cosas en forma amplia en el seno de la burocracia. La visión realista de la política internacional domina en el seno de las entidades que planifican, a largo plazo, la seguridad internacional del país. En la incertidumbre del futuro pueden esconderse riesgos de enfrentamientos. Tal expectativa estimula iniciativas en pro del aumento del poder nacional en su vertiente estratégica, aunque, aun estando organizadas, no estén explícitamente conectadas con los intereses específicamente definidos, como ocurre con el desarrollo del submarino nuclear, el programa espacial y el mantenimiento de lo que quedó de la industria de armamentos. Aparentemente, el objetivo deseado es el au-

mento de capacidades nacionales que puedan sostener otros objetivos, difusos y confusos en este momento. Aunque esa visión positiva busca dar apoyo a la estabilidad de la seguridad del país, pueden admitirse consecuencias imprevistas. La continuidad de esos programas, combinada con actitudes ambiguas, puede provocar, en otros actores, imágenes contradictorias y reacciones políticas adversas a los objetivos de la planificación brasilera y perturbar el tranquilo "status" de Brasil en su seguridad internacional.

El segundo punto de lo que podría ser una visión brasilera de las MCM son las relaciones entre Brasil y Argentina en el pasado reciente. Aunque algunos reclaman que, históricamente, hubo una desconfianza mutua entre los dos países, frente a imágenes mutuas de ambiciones hegemónicas, las relaciones ahora han cambiado. Los vínculos entre los dos países atravesaron una etapa de ajustes de percepción y eliminación de controversias y desconfianzas, con intensas negociaciones y contactos en los últimos diez años. Se puede argumentar que la eliminación, de la agenda bilateral, de las divergencias sobre el aprovechamiento de los recursos hídricos de la Cuenca del Plata y sobre el desarrollo de tecnologías estratégicas, especialmente en el campo nuclear, permitió el surgimiento del MERCOSUR, corporizado por el tratado de Asunción, de 1991, y por la toma de medidas concretas en áreas estratégicas.

A partir de la Declaración sobre Política Nuclear Común, de Fox de Iguazú, en 1990, los dos países crearon una agencia de contabilización y control de materias nucleares, celebraron un acuerdo conjunto de salvaguardia con la Agencia Internacional de Energía Atómica y establecieron gestiones capaces de posibilitar la plena vigencia, en los dos países, del Tratado de Tlatelolco⁹.

Concomitantemente, ambos países pasaron a desarrollar un intenso intercambio en el campo aeronáutico, coronado con el desarrollo del proyecto del avión CBA-123. A pesar de los problemas financieros, que surgieron desde su inicio en 1986, y que ahora prácticamente paralizan el proyecto en su etapa de "marketing", esa experiencia ha permitido un amplio intercambio de informaciones y de personas, eliminando desconfianzas entre los dos países y creando lazos de intereses tecnológicos y comerciales comunes. Las perspectivas de superación de las dificultades financieras que atrasan el proyecto están ligadas no sólo a la situación económica de los dos países sino también a los incentivos comerciales y políticos de cada socio¹⁰.

Debe destacarse, en ese contexto, el Compromiso de Mendoza, acuerdo entre Argentina, Brasil y Chile, que prohíbe el armamento químico y bacteriológico en la región¹¹. Este acuerdo puede ser considerado como una iniciativa con el propósito real de prevenir futuras desconfianzas y confrontaciones, siendo innovador en la cooperación entre esos actores, anticipando y estableciendo parámetros para las relaciones con otros países en el ámbito del régimen de control de las armas químicas, como es el Grupo Australia. También en este caso, la transparencia de informaciones ha aumentado la confianza recíproca entre los dos países y ha permitido que terceros reevalúen sus propias interpretaciones sobre Brasil y Argentina¹².

El tercer punto se refiere a la búsqueda de una solución de las relaciones de Brasil con las potencias del Primer Mundo, en cuanto a transferencia de tecnologías sensibles, especialmente aquellas relacionadas con el campo aeroespacial. En el alcance estratégico, Brasil mantiene relaciones de amplitud global, extendiendo la cooperación tecnológica con los Estados Unidos, la Comunidad de Estados Independientes, Gran Bretaña, Francia, Alemania, Italia y la República Popular China. Desde varias décadas, Brasil desarrolla un programa espacial, dirigido a los dominios tecnológico e industrial, capaces de brindarle una capacidad nacional propia para el desarrollo de cohetes lanzadores y de satélites, o sea, establecer capacidades básicas para misiones espaciales completas. Entretanto, tal capacidad alcanza la dimensión de "dual-use", esto es, tanto para misiones pacíficas, de carácter civil, como potencialmente para el empleo militar, a nivel estratégico.

Esa dualidad se complica por una combinación crítica de elementos. Alcanzando ciertos niveles, Brasil pasaría a ser un competidor en el mercado comercial y un potencial desafiante en el campo estratégico. La intención difusa de asegurar ese dominio tecnológico, las imágenes formadas por la etapa anterior del "Brasil Potencia", el rechazo de Brasil a adoptar un alineamiento automático con los Estados Unidos en los asuntos internacionales y, como indica el Profesor Celso Lafer, la necesidad de "... repensar nuestra inserción en el mundo a la luz de la nueva agenda internacional", pueden estar produciendo ambigüedades en las intenciones brasileras¹³. Como la inserción de Brasil en el sistema internacional no está clara, ni para los brasileros ni para los extranjeros, las implicaciones de Brasil en adquirir plena capacidad en misiles balísticos, con la eventualidad de que el país exporte "know how" hacia países "no confiables", están en el seno de las desconfianzas de los países líderes del

Missile Technology Control Regime (MTCR), más específicamente de los Estados Unidos.

Modificar esas imágenes obstaculizantes al acceso tecnológico para uso civil es uno de los esfuerzos principales de la diplomacia brasilera, como señalaba el entonces Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, Marcos Azambuja¹⁴. De hecho, un nuevo enfoque está siendo considerado por el Ministro Celso Lafer. "En el área de las tecnologías sensibles, aquellas que tienen aplicación militar, Brasil repensó toda esa historia. El país admitió haber participado de los regímenes de control hoy existentes, buscando como contrapartida el acceso a la tecnología"¹⁵. Pero ¿cuál es la relación entre la participación en esos regímenes y la garantía de acceso a las tecnologías? Aparentemente, ésta es una de las preguntas que las autoridades brasileñas buscan responder antes de un compromiso final. Como se supone que una respuesta favorable al Brasil no puede ser asegurada por acciones futuras, el impase permanece. Otra cuestión, tan compleja como la primera, se refiere al interés de cualquier país, que respete el MTCR, de poder participar efectivamente del proceso y de las instancias de toma de decisiones. ¿Será que los países líderes y exportadores de tecnología de misiles están dispuestos a recibir nuevos socios como iguales en el control del MTCR, aunque distintos en competencia tecnológica? ¿Y el acceso a los mercados comerciales de satélites y de lanzadores? ¿Si Brasil adhiere, por ejemplo, al MTCR, cual será el margen de libertad que tendrá para anexar tecnologías del Primer Mundo y después competir comercialmente con las principales potencias?

El cuarto punto se refiere a la actitud de los militares brasileños, los que estimulados a opinar sobre la idea de MCM (como iniciativas en el campo militar), manifiestan que Brasil ya mantiene un intercambio satisfactorio con los principales vecinos latinoamericanos, con los Estados Unidos y con algunas potencias europeas. Los cambios de variadas misiones de consulta, el intercambio cultural del personal, ejercicios conjuntos y una amplia red de agregados militares parecen atender a las organizaciones militares bajo el punto de vista de MCM. Se puede sugerir, como hipótesis explicativa de su actitud, que esa visión de suficiencia está correlacionada a relaciones con países que no manifiestan cualquier hostilidad o antagonismo a los intereses brasileños, confirmando la primera observación general antes mencionada. Así, cualquier propuesta de aumentar las MCM cae al vacío.

Lo anterior no quiere decir que el "establishment" militar no esté interesado en nuevas iniciativas. La presencia de un perito gubernamental brasilero en un reciente estudio hecho para el Secretario General de las Naciones Unidas, sobre el registro de transferencias de armas convencionales, y el envío en febrero de 1992 de un proyecto de ley para reglamentar el control sobre las importaciones y exportaciones de tecnologías sensibles, representan señales de un compromiso indirecto en los regímenes de controles, aunque demostrando flexibilidad en sus posiciones¹⁶. Las fuerzas armadas también están estudiando, por intermedio de encuentros internos y externos, el impacto político que los procesos de integración económica regional deberán tener en el área militar, pues la coordinación de la política externa entre miembros de un grupo regional es una tendencia natural que ya ocurre inclusive en el propio MERCOSUR. ¿Cuál será el impacto de esa coordinación sobre la política de defensa brasilera? ¿Cuáles serán los impactos estratégicos sobre las hipótesis de trabajo y sobre el proceso de ajustes estructurales de las fuerzas armadas?

Las dificultades para establecer un amplio entendimiento que una medidas de confianza multilateral y los accesos a las tecnologías sensibles son de todo orden y afectan la expresión de los propios militares brasileros en sus declaraciones oficiales. Sean de cuño organizacional o sean por el "mind-set" predominante en el seno de las fuerzas armadas, las interpretaciones que los militares tienen del medio ambiente internacional sugieren preocupaciones significativas. Adoptando la tesis de Jean-Christophe Rufin¹⁷, un representativo documento oficial señalaba:

"Nada más ostensivo y abrumador para las demás naciones que las reuniones en las cuales los declaradamente 'más ricos' buscan arreglar sus diferencias en el sentido de mantener un 'status quo' mundial, y cuyas imágenes son multiplicadas a nivel planetario por los medios internacionales.

No se trata de casarse con una teoría conspiratoria con la cual se pretende atribuir todos nuestros males a una postura deliberadamente mal intencionada de los países ricos, pero no hay duda de que el egoísmo y la arrogancia presentes en la mayoría de sus decisiones explican buena parte de sus dificultades para la solución de problemas de deuda externa de los menos desarrollados, las barreras para la mantención del 'apartheid' tecnológico, la pretención de dictar reglas de 'comportamiento

civilizado' para naciones vistas como menos responsables y, por lo tanto, menos confiables"¹⁸.

Finalmente, es preciso hacer notar que el concepto de MCM no está presente en los discursos de las autoridades brasileras. No será por intermedio de ese discurso que se podrá aclarar las visiones oficiales que sean compatibles con la idea de MCM. Esto puede estar correlacionado con la visión de suficiencias de los militares sobre MCM, ya que las asuntos de seguridad internacional no son prioritarios en la agenda de la política exterior del Brasil en la administración del Presidente Collor. Oficialmente, las autoridades han evitado registrar ampliamente sus impresiones sobre los problemas críticos del momento en la política internacional especialmente la guerra civil en Yugoslavia y las presiones norteamericanas sobre Irak. Tampoco Brasil ha mostrado una tendencia a liderar cualquier revisión significativa del régimen de seguridad internacional hemisférico. Para un país coyunturalmente presionado por cuestiones internas, políticas y económicas, la tranquilidad del "status" internacional del Brasil se asocia a un cuadrante opuesto internamente. ¿Cómo serían, entonces, encajados los elementos arriba presentados en el modelo analítico de Scherbak?

En relación con las **medidas aplicables en el nivel estratégico**, la posición brasilerá refleja un esfuerzo de defensa de los intereses del país frente a los regímenes internacionales. Si, por un lado, el gobierno brasileró no se manifiesta ostensivamente sobre la transformación de los sistemas de seguridad hemisférica o del sistema global bajo la orientación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por otro muestra ansiedad frente a las incertidumbres de las transformaciones mundiales. En el ámbito de las tecnologías estratégicas, el país busca un equilibrio entre la adhesión armoniosa a los preceptos del MTCR, del Club de Londres, NPT, etc, sin perjudicar las ventajas que pueda obtener, como contrapartida, de la adhesión al "status" de socio pleno en la toma de decisiones y en el acceso a los mercados.

Desde el punto de vista de las **medidas relativas a los armamentos convencionales**, la tentativa de mantener una base industrial nacional de armamento en asociación con empresas extranjeras, principalmente del Primer Mundo, crea mecanismos naturales de transparencia de los proyectos nacionales y de los resultados comerciales que tengan impacto en la política internacional. La posición con relación al registro de transferencias de armas convencionales también sugiere una re-

ceptividad a los regímenes de controles, que sea equilibrada por la transparencia de las grandes potencias.

Sobre las medidas para evitar conflictos armados y situaciones de crisis regional, Brasil continua apoyando su posición de incentivo a las negociaciones y neutralización de situaciones potencialmente delicadas. Las continuas medidas de transparencia y control de armas estratégicas en el ámbito regional (Zona Libre de Armas Nucleares en el Atlántico Sur, Tlateloclo, Mendoza, etc), junto a los principios tradicionales como la negociación de controversias, son señales que permiten a los otros actores internacionales delimitar la esfera del comportamiento de Brasilia en las cuestiones de seguridad internacional.

CONCLUSION

La no adopción explícita del concepto de MCM en el discurso de política internacional de Brasil no significa ausencia de una predisposición o de una actuación del país en transmitir y buscar informaciones que fortalezcan lazos de confianza con otros actores. Las experiencias en las relaciones con Argentina, los instrumentos, las actividades y las negociaciones continuas bilaterales en las áreas de las tecnologías sensibles, contribuyen a tener paulatinamente nuevas perspectivas en la seguridad internacional del Brasil, manteniendo márgenes seguros de previsibilidad de las intenciones y transparencia en las capacidades del país. Si esto no sucede unilateralmente en términos de MCM, tal vez Brasil pueda reaccionar favorablemente a iniciativas multilaterales que vengan a surgir de países que, de hecho, necesitan de MCM como lema para reordenar su seguridad.

NOTAS

1. El autor agradece los comentarios de Ana María Falção, Francisco Rojas Aravena, Javier Salazar, Leopoldo Porras y Antonio Ricardo Fernandes Cavalcante.
2. El autor es cientista político, profesor visitante de la Universidad de Brasilia y asesor de la Secretaría de Asuntos Estratégicos, SAE/PR. Las opiniones aquí emitidas son del autor y no reflejan el pensamiento oficial de la SAE.
3. *Comprehensive Study on Confidence-Building Measure*, (Naciones Unidas, Nueva York, 1982) Doc. A/36/474. En las conclusiones de este documento, se sugiere que las MCM "...eliminate the causes of mistrust, fear, tensions and hostilities; ...facilitate the process of arms control and disarmament negotiations, including

verification and facilitate the settlement of international disputes and conflicts; ...lead to greater rationality and stability in international relations... ", p. 6.

4. Vea Hugo Palma, "Medidas de Confianza Mutua en América Latina" en *Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa* (Lima: Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe), pp. 328-333 e Igor Scherbak, *Confidence-Building Measures and International Security: The Political and Military Aspects: a Soviet Approach*, UNIDIR/91/36 (Ginebra, United Nations Institute for Disarmament Research, 1991), pp. 1-13.
5. Scherbak, p. 4.
6. Scherbak, p. 8.
7. Palma también discute esa amplitud, *op. cit.*, pp. 333-341.
8. Vea R. Saraiva Guerreiro, *Lembrança de un emprego do Itamaraty* (Sao Paulo: Siciliano, 1992): *passim*.
9. Vea el texto de la carta del Presidente Collor en "Mensagem de Collor e Menem a Salinas", en *Gazeta Mercantil*, 17 de febrero de 1991, p. 11.
10. "Brasil tenta convencer a Argentina a reativar o projecto do CBA-123 Vector", en *Gazeta Mercantil*, 24 de junio de 1992, p. 14.
11. Celebrado el 5 de septiembre de 1991, con la adhesión de Paraguay, Uruguay, Bolivia y Ecuador.
12. Vea, por ejemplo, *Comunicado Final de la Segunda Reunión Ministerial Institucionalizada entre la Comunidad Europea y el Grupo de Río*, Santiago, 29 de mayo de 1992.
13. "Preocupação com o desgaste em Washington", en *Gazeta Mercantil*, del 5 de junio de 1991, p. 6.
14. Marcos castrito de Azambuja, "A diplomacia brasileira e a nova ordem internacional", en *Gazeta Mercantil*, 4 de diciembre de 1991, p. 3.
15. Entrevista de Celso Lafer, "Nova ordem ambiental a vista", en *Jornal do Brasil*, 31 de mayo de 1992, p. 12.
16. Brasil, Cámara de Diputados, "Proyecto de Ley N° 2.530, de 1992".
17. Jean-Christophe Rufin, *O Império e os Novos Bárbaros* (Río de Janeiro: Record, 1991), pp. 125-201.
18. Brasil, Escuela Superior de Guerra, *A Modernização das forças armadas do Cone Sul, em face das respectivas políticas de desenvolvimento e as restrições do acesso a tecnologías sensíveis* (Río de Janeiro: ESG, 1992). Documento de la delegación brasilera presentado en el VI Simposio de Estudios Estratégicos-1992, en Buenos Aires, en julio de 1992.

CAPÍTULO 8

COOPERACION PARA LA PAZ Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVA DEL PERU

Juan A. Velit Granda

La edificación gradual y sistemática de un proceso de interrelación en todos los niveles entre los países sudamericanos, en el que se privilegie la cooperación sobre el conflicto, se avizora como una tarea de largo aliento. Algunos indicativos parecen expresar que esta labor está tipificada por la desorientación y la ausencia de una fórmula lineal con objetivos claros y definidos.

Más aún, pareciera existir la impresión que la tarea es ardua y que Sudamérica está empantanada en la fragmentación dentro de un marco de interdependencia en que el conflicto, aunque no se privilegia, no se rechaza en su totalidad.

Por otro lado, es importante considerar que en América Latina existe una amplia historia de inseguridad y conflictos, que ha alterado el desarrollo orgánico del área. Sin embargo, en los últimos años han hecho su aparición esperanzadores esfuerzos de cooperación regional que podrían considerarse como los primeros destellos de un entendimiento de las partes, un progresivo alejamiento de las percepciones de amenaza y un reconocimiento consensual a afianzar las medidas de confianza.

Es necesario considerar que la confianza se asocia inmediatamente a la percepción y a la interpretación de lo percibido; y que se internaliza en los mismos condicionantes históricos que en el caso de los pueblos, constituyen reflejos colectivos que determinan un tipo de reacción y una forma de comportamiento¹.

En este sentido, evidentemente, la historia como experiencia genera conocimiento y constituye una referencia permanente para la conducta de los grupos humanos.

Resulta interesante, por otro lado, cómo Jenofonte hace más de 2.400 años en sus crónicas sobre las Guerra Púnicas planteaba la nece-

sidad de suscitar medidas de confianza para así alejar las posibilidades de conflicto. Sin lugar a dudas, las palabras del historiador griego mantienen una vigencia notable. Dice Jenofonte: "los líderes griegos intentan detener las sospechas antes que ellas concluyan en hostilidad abierta", y relata en primera persona lo que el Parlamento griego debió haber expresado al persa: "Observo que ustedes observan nuestros movimientos como si fuéramos enemigos y nosotros, advirtiendo esto, los observamos a ustedes de la misma manera. Viendo los hechos no encuentro evidencia para concluir que ustedes quieran hacernos daño y, desde nuestro punto de vista, estoy perfectamente seguro que nosotros tampoco pensamos en hacerles daño a ustedes"².

Lo cierto es que las palabras del historiador griego evidencian los dos principales aspectos que comportan el fenómeno de la confianza. La percepción, que deviene como un proceso **subjetivo**, y el hecho que por su verificación es un proceso **objetivo**. La confianza, pues, es la resultante de una ecuación cuyos principales factores son estos dos elementos.

América Latina, por su parte, ha sufrido endémicamente de agudas percepciones de amenaza, razón por la cual el fomento de medidas de confianza debe instrumentalizarse en una amplia gama de rubros³.

Este abanico de temas responde principalmente al hecho diferencial de que, aunque en Europa la consideración cardinal correspondía a la confianza en el esquema militar, privilegiado por su concentración en el ámbito de la seguridad con ingredientes políticos e ideológicos, en América Latina depende de un denso tejido de factores, abarcando además del militar, los políticos, sociales, económicos y culturales.

Por una razón metodológica, la consideración de la cooperación regional y de las medidas de confianza que la suscitan, desde el punto de vista de sus efectos sobre la paz, debe estar principalmente centrado en las experiencias cercanas en su temporalidad y concretas en sus resultados.

En el caso del Perú, la Declaración de Ayacucho representó un hito en la historiografía de América Latina; aunque no existía una diferencia sustancial con otros acuerdos que se habían firmado en el área, su iniciativa suscitó e inició una serie de reuniones de expertos a partir de ella.

Los antecedentes de la Declaración de Ayacucho están principalmente enraizados en el Pacto Andino. El Acuerdo de Cartagena, que sustenta este Pacto, llegó a vincular a seis países andinos -Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela-. Este acuerdo, aunque no tiene ningún lazo formal con la Declaración de Ayacucho, permitió la

formulación de esta última, lo que habría sido improbable si no hubiera estado en marcha el Pacto en referencia.

Por su parte, los antecedentes jurídicos de la Declaración de Ayacucho son múltiples, siendo los más pertinentes a considerar los siguientes:

1. La Convención sobre Limitación de Armamentos Navales concertada entre Chile y Argentina el 28 de mayo de 1902, que tuvo vigencia durante 5 años.
2. La Resolución XII de la V Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Santiago de Chile, en 1959, que reconoce un vínculo entre desarrollo y desarme al sostener -por un lado- que el desarrollo económico, social y cultural es esencial para la democracia representativa y el respeto a los derechos humanos; y -por el otro- que los gastos militares excesivos y la carrera armamentista significan una sustracción de recursos indispensables para el mejoramiento del nivel de vida.
Sobre esta base la referida reunión exhortó a los Gobiernos a examinar el problema de los gastos militares "para que, en el caso de ser excesivos en relación a los requerimientos de la defensa nacional y continental, los reduzcan gradual y progresivamente".
3. La Resolución VIII aprobada en la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Costa Rica, 1960, la cual declara que un acuerdo para evitar gastos en armamentos no indispensables liberaría considerables recursos financieros, incrementando los destinados al desarrollo económico y social de América Latina. Con este fin recomienda la convocatoria de una Conferencia especializada sobre la materia.
4. La Declaración de los Presidentes de América, emitida en Punta del Este, Uruguay, en 1967, la cual expresa "... que las exigencias del desarrollo económico y el progreso social, hacen necesario aplicar estos fines con el máximo de recursos disponibles en la América Latina. En consecuencia, expresan su intención de limitar los gastos militares en proporción a las reales exigencias de la seguridad nacional y de acuerdo con las disposiciones constitucionales de cada país, evitando aquellos gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las Fuerzas Armadas y, cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos gobiernos".

5. El Tratado de Tlatelolco (1967) que proscribe las armas nucleares en América Latina; y
6. La Resolución XXVI de la Asamblea General de la OEA en Costa Rica, en 1971, recomendando que el Consejo Permanente estudie el sentido y alcance de la Declaración de Presidentes de América acerca de la limitación de los gastos militares⁴.

Pero, sin lugar a dudas, el antecedente más inmediato y de mayor énfasis de la Declaración de Ayacucho es la iniciativa del Presidente peruano, Juan Velasco Alvarado, -expresada en una conferencia de prensa el 9 de enero de 1974- destinada a reducir los gastos de material bélico en América Latina. Aunada a esta propuesta, está también la nota del gobierno del Perú del 15 de febrero de 1974 a los otros miembros del Pacto Andino, en la que se propone el estudio de procedimientos y detalles técnicos relativos a la implementación de un acuerdo sobre limitación de armamentos y la utilización de esos recursos para el desarrollo económico y social, especialmente de la región andina. Finalmente, se encuentran las respuestas de los países invitados por el Gobierno del Perú que manifiestan su interés por la iniciativa y expresan su acuerdo con el contenido y finalidad de la misma.

Algunas de las respuestas consideraron que tales planteamientos debían hacerse extensivos a todos los países de Latinoamérica o de América del Sur y que las citadas conversaciones concluyesen en un convenio general sobre desarme. También se consideró la urgente necesidad de limitar y reducir los armamentos, particularmente aquéllos que sobrepasaban las necesidades de la defensa nacional. Al mismo tiempo, se manifestó la necesidad de instrumentalizar esta operación, que por lo complejo exigía una mecánica apropiada.

LA FORMULACION DE AYACUCHO

Sobre la base de estos y otros antecedentes, el gobierno peruano invitó a los países del Grupo Andino a una sesión preliminar en Lima. Simultáneamente, se estableció una Comisión Mixta de carácter regional para organizar la conmemoración del sesquicentenario de las Batallas de Junín y Ayacucho y del Congreso de Panamá. Esta Comisión Mixta -que fue conformada por los seis países andinos, además de Argentina y Panamá- formuló un anteproyecto de declaración que se basó en los lineamientos

acordados por la misma en Buenos Aires el 11 de septiembre de 1974, a la cual concurrieron los Cancilleres de los países citados⁵.

Resultado de este conjunto de acciones fue la Declaración de Ayacucho que firmaron el 9 de diciembre de 1974 los Jefes de Estado y de Gobierno de Bolivia, Panamá, Perú y Venezuela; y los representantes de los Jefes de Estado de Argentina, Chile, Colombia y Ecuador.

Como hemos manifestado, la Declaración, a pesar de ser muy completa y abordar un amplio espectro de posibilidades, no se diferenciaba sustancialmente de otras realizados en América Latina, salvo por un hecho muy preciso, las reuniones de expertos que se suscitaron a partir de ella.

La Declaración de Ayacucho contiene diversas fuentes de carácter político y diplomático como:

- a. Una **integracionista** que, inspirándose en el Acuerdo de Cartagena, describe la integración como "el más efectivo instrumento de desarrollo". Postula un "nacionalismo latinoamericano" y afirma que es preciso unirse para "obtener la liberación económica y social". Estos planteamientos parecen implicar una posición que sobrepasa el nacionalismo tradicional para introducir uno de índole regional latinoamericano.
- b. Una **tercermundista**, que coincide en líneas generales con los objetivos del "Grupo de los 77" de las Naciones Unidas, en los que se preconiza la construcción de un Nuevo Orden Económico Internacional.
- c. Una **jurídica**, que recoge los postulados de la Carta de las Naciones Unidas y de otros convenios internacionales. Este postulado refleja la coincidencia con la soberanía nacional, la no-intervención, la equidad entre los estados, el interés común, la autodeterminación, la cooperación internacional, la solución pacífica de las controversias internacionales y otros; y
- d. Una de carácter **histórico**, que interrelaciona las anteriores entrelazando a los países latinoamericanos a través de su pasado común, cuyo ejemplo se grafica en el significado histórico de la Batalla de Ayacucho.

Posterior a la Declaración de Ayacucho se realizaron varias reuniones a nivel de expertos, que evidenciaron lo fértil y propicio que estaba el terreno a este tipo de formulaciones.

Durante los años 1975 y 1976 se llevaron a cabo varias reuniones a nivel de expertos; además, se suscribieron algunos acuerdos como el "Acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las FFAA de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú" y el "Documento del Presidente de la reunión de países de América Latina y el Caribe sobre armas convencionales".

PRIMERA REUNION DE EXPERTOS

En esta primera reunión, que tuvo una intención de carácter exploratorio dentro de un espíritu de solidaridad y entendimiento mutuos, se definieron los conceptos operacionales⁶. Además, se recomendó a los participantes emprender acciones permanentes para crear un clima de confianza en la opinión pública y de respeto mutuo. Se acordó, también, que la finalidad debía ser la limitación de la adquisición de armamentos y de gastos militares, la cual tendría como base jurídica y política los principios de seguridad colectiva y de solución pacífica de las controversias.

Se convino, además, en estudiar temas como: definición de los conceptos "limitación efectiva", "armamentos con fines bélicos ofensivos", "armamentos innecesarios a los fines de defensa y disuasión" y otros; formas de concretar la no adquisición de armamento bélico ofensivo y de armamento sofisticado no existente en la sub-región; y los procedimientos para la limitación de adquisiciones de armamentos a las necesidades defensivas, a través del concepto de gastos militares y la creación de una nomenclatura uniforme.

Se acordó estudiar la apertura de información militar y otras medidas para la verificación y el control del acuerdo y el equilibrio en relación con la limitación de gastos militares. Se consideró, además, la creación de un organismo de verificación y control de personería jurídica propia, con sede permanente, integrado por todos los Estados miembros del acuerdo.

SEGUNDA REUNION DE EXPERTOS

En esta segunda reunión, realizada en Santiago de Chile entre el 1 y 5 de septiembre de 1975 se continuó con las consideraciones de la agenda acordada en Lima y se examinaron las medidas para crear un clima de

confianza en la opinión pública, incentivar la cooperación entre las instituciones militares y limitar los gastos militares globales con incidencia específica en los gastos de compra de armamento y medidas fronterizas de orden militar (zonas de amortiguamiento), policial y complementarias.

Para llevar a cabo estas medidas, se convino en reafirmar la vigencia de los procedimientos contenidos en los instrumentos mundiales y regionales referentes a la solución pacífica de las controversias; ampliar la cooperación entre las instituciones militares de los países andinos por medio de intercambios entre Escuelas Militares y visitas entre las Fuerzas Armadas de los países participantes; coordinar las actividades de las fábricas militares para cooperar en la producción de bienes destinados al desarrollo; colaborar en la investigación, desarrollo e intercambio de tecnología orientados a la producción de armamento; llegar a un acuerdo que prescriba en el ámbito andino ciertas categorías de armas que vulneran principios humanitarios universalmente aceptados, que incluyen las biológicas, químicas, tóxicas y las que alteran el equilibrio ecológico, genético y meteorológico; estudiar la posibilidad de fijar ciertos topes a algunos tipos de armas con el objeto de facilitar la limitación de gastos militares; y, finalmente, considerar la elección de parámetros macroeconómicos a los cuales referir la limitación de los gastos militares, la uniformización de los presupuestos militares y la inclusión paralela del material que estaría sujeto a control.

Al término de la reunión se decidió constituir tres Grupos de Trabajo para estudiar los asuntos previamente acordados. El Grupo de Trabajo N° 1 estudiaría la Cooperación entre las instituciones militares, sesionando en Santiago de Chile; el Grupo de Trabajo N° 2, con sede en Lima, consideraría la Limitación de armamentos, la determinación de parámetros macroeconómicos y la uniformización de los presupuestos militares y, finalmente, el Grupo de Trabajo N° 3 analizaría las posibilidades de Fijar ciertos límites máximos a algunos tipos de armamentos, reuniéndose en Caracas.

En este mismo horizonte es importante resaltar "El acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las Fuerzas Armadas en Bolivia, Chile y Perú" en donde se privilegia el fomento de medidas de confianza que, sin lugar a dudas, constituye la parte medular del documento, manifestándose en los párrafos 2 al 5 que "las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú cooperarán mutuamente para el afianzamiento de la paz entre ellos, mediante la creación de un

procedimiento de consultas que atenderá los aspectos de cooperación en sus relaciones recíprocas; celebrarán reuniones de consulta entre los representantes de sus respectivas Fuerzas Armadas una vez al año y cada vez que alguna de las partes lo solicite, con el fin de cooperar mutuamente en la aplicación de las medidas militares; y establecerán un intercambio de informaciones a fin de contribuir a descartar situaciones que puedan devenir conflictiva y a eliminar las apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en las zonas fronterizas".

También se expresa en este documento lo referente a "llevar a cabo medidas conjuntas para el afianzamiento de la amistad y la paz, creando un clima de confianza en la opinión pública y de respeto mutuo, base sustancial para la cooperación entre los gobiernos y promover acciones de cooperación, especialmente en las áreas fronterizas".

REUNION DE ALTOS MANDOS MILITARES DE PERU Y CHILE

Al asumir el mando, en 1985, el Presidente Alan García Pérez manifestó en su discurso al Congreso de la República: "Creemos que mejor destino tendrán nuestros escasos recursos en la reactivación de nuestra economía y en el bienestar de nuestros pueblos, garantizando así la defensa integral de nuestra población y nuestro territorio por nuestro bienestar; por eso, como otros gobernantes lo han hecho, invoco la necesidad de un acuerdo regional para la reducción de los gastos en armas y para el congelamiento de sus adquisiciones, recogiendo así el espíritu de la "Declaración de Ayacucho".

En la misma línea de propuestas, el Presidente Alan García Pérez en su discurso ante el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de septiembre de 1985, expresó: "Nosotros creemos que la mejor defensa es la formación de la nación como pueblo y que la urgencia social de nuestros países nos impone limitar nuestros gastos en armamentos. Por eso, proponemos en América Latina un acuerdo regional para la reducción sustantiva de los gastos en armas. Y no evitaremos ningún esfuerzo para lograrlo".

Posteriormente, los cancilleres de Chile y Perú se entrevistaron en Arica, el 9 de noviembre de 1985, y emitieron un comunicado conjunto indicando que "animados por el espíritu de la Declaración de Ayacucho y con el propósito de desarrollar la iniciativa del Presidente del Perú para

la concertación de un acuerdo regional sobre limitación de gastos en armamentos, que ha sido compartido por el Presidente de Chile, los Cancilleres reafirmaron la prioritaria importancia que sus respectivos gobiernos conceden a impulsar ese objetivo en los planos bilateral y regional. En tal sentido los Cancilleres acordaron iniciar un proceso de consultas y negociaciones que a través de pasos concretos, progresivos, regionales eslabonados, conduzca a dicha limitación de gastos, fomento de la confianza mutua y desarrollo de una concepción de seguridad que responda a una estrecha amistad y creciente cooperación entre sus naciones"⁷.

Por su parte, los Cancilleres también expresaron la pronta celebración de una reunión de altos jefes de las Fuerzas Armadas de ambos países para examinar las modalidades, procedimientos y mecanismos para integralmente suscitar medidas de confianza, acordes con los tiempos.

Posteriormente, durante la visita del Canciller de Chile a Lima, el comunicado conjunto recogió el Acuerdo de Arica en los términos siguientes: "En cumplimiento de lo acordado en la reunión de Arica, con respecto a encuentros de altos jefes de las Fuerzas Armadas para iniciar conversaciones destinadas a obtener una limitación de gastos en adquisición de armamentos, fomento de la confianza mutua y desarrollo de una concepción de seguridad que responda a una estrecha amistad y creciente cooperación entre ambas naciones, los ministros convinieron en que los mismos se celebren alternativamente en Chile y en el Perú. El primero de ellos se efectuará en Lima durante el mes de mayo próximo entre los comandantes generales y comandantes en jefe de las respectivas fuerzas armadas, asesoradas por su cancillería"⁸.

Como resultado de las reuniones de los Cancilleres de Chile, Jaime del Valle Alliende, y del Perú, Alan Wagner Tizón, se convino, a través de un Acuerdo de Ejecución del Tratado de 1929, un régimen jurídico para regular el ejercicio pleno y eficaz de los derechos que acuerdan al Perú el artículo quinto del Tratado; es decir, el referente a la construcción de un malecón de atraque para vapores de calado, un edificio para la agencia aduanera peruana y una estación terminal para el ferrocarril de Tacna.

Es importante manifestar que, dentro de la búsqueda de fórmulas de distensión de las relaciones entre ambos países, el Presidente peruano, Alan García Pérez, reiteró su planteamiento en 1986 de reducir los presupuestos destinados a la adquisición de material bélico; plantea-

miento que fue inmediatamente acogido por el Presidente Augusto Pinochet Ugarte y que se concretó en una primera reunión llevada a cabo en mayo de 1986 en la ciudad de Lima.

En esta primera reunión de altos mandos militares de Perú y Chile, se examinaron las medidas de confianza pertinentes para propiciar un clima de desarrollo y confianza mutua, además del estudio de propuestas para someter a sus respectivos gobiernos la adopción de medidas destinadas a impulsar eventuales acuerdos regionales sobre limitación de gastos en adquisición de armamentos, como manifiesta el comunicado conjunto emitido sobre el evento.

Desde la primera reunión, en 1986, se han realizado sucesivas rondas de conversaciones, de manera periódica todos los años, entre los altos mandos de las Fuerzas Armadas de ambos países, en las cuales, además de realizar prácticas castrenses de manera conjunta, se intercambia información referente a narcotráfico y subversión.

Aunado a esta fórmula de distensión está el hecho del viaje del Presidente García Pérez a la toma de poder del Presidente Patricio Aylwin y el retorno del Presidente de Chile a la toma de poder del Presidente Alberto Fujimori en Perú. Estos hechos marcan un hito histórico en las relaciones, no sólo por lo inédito del caso, sino también porque muestran una clara voluntad de distensión y acercamiento.

ACERCAMIENTO CON ECUADOR

En otra frontera, en este caso Ecuador, desde la toma del poder del Presidente Alan García se inició un proceso de distensión que se graficó cuando el Canciller Allan Wagner Tizón, en correspondencia a la invitación de su homólogo Edgar Terán Terán, realizó una visita oficial al Ecuador. En esta oportunidad, se suscribieron cuatro importantes instrumentos: "Convenio para la represión del uso indebido de drogas y tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas"; "Convenio de intercambio cultural y educativo"; "Convenio básico de cooperación científica y técnica" y un "Acuerdo de exoneración de visados diplomáticos y oficiales".

Sin embargo, el paso más trascendental, a pesar de no plantearse como una medida de confianza *strictu sensu*, sino como una de espectro más amplio abarcando el tema económico y político -pero suscitando confianza por su propia naturaleza- es la efectivización del pro-

yecto binacional Puyango-Tumbes. La primera parte de este acuerdo, el Proyecto Catamayo-Chira, ya fue ejecutado y ha irrigado más de 52.000 hectáreas en el Perú y 18.000 en el Ecuador. La segunda fase, el Proyecto Puyango-Tumbes, tiene previsto irrigar 50.000 hectáreas en el sector ecuatoriano y 20.000 en el peruano. Este acuerdo tipo joint ventures, al que ambos países han destinado importantes recursos presupuestarios, refuerza claramente los lazos de confianza de ambas naciones y aleja las percepciones de amenaza que se habían suscitado en el pasado. Sin embargo, es importante acotar que durante la gestión del Canciller Carlos Torres y Torres Lara, por el Perú, y de Diego Cordobez por Ecuador, a fines del año de 1991, se suscitó un "impasse" fronterizo.

Posteriormente, la visita del Presidente Alberto Fujimori a su colega ecuatoriano Rodrigo Borja puede ser considerado como un paso importante entre las relaciones de ambos países. Es importante tener en cuenta que Perú tiene un compromiso con el Ecuador de reducir en un 50% el gasto militar, a cambio de una abstención mutua de utilizar cualquier tipo de amenaza o uso de la fuerza.

Por otro lado, es importante considerar que, al igual que con Chile y Ecuador, las Fuerzas Armadas de Perú y la Policía Nacional coordinan periódica y sistemáticamente sus acciones e intercambian información en el tema referente a narcotráfico y subversión con las Fuerzas Armadas y Policiales de Bolivia, Brasil y Colombia. Con Bolivia, país profundamente ligado a la historia peruana y cuya mediterraneidad ha preocupado a las diferentes administraciones del país, el Presidente Alberto Fujimori ha firmado un acuerdo de amistad, cooperación y integración, por el cual el Perú concede una zona franca en el puerto de Ilo.

Un hecho importante en relación a la posición peruana es que en junio de 1981 se anunció que Perú, a través de INDAER, construiría aviones de entrenamiento avanzado y apoyo táctico con licencia de AERMACCHI italiana. El avión a producirse era el MB-339, del cual se había adquirido algunos ejemplares. Sin embargo, el proyecto fue cancelado en 1984 por razones presupuestarias⁹. Relacionado con este esfuerzo, está el hecho de que la compra fijada de 24 aviones Mirage 2000 a la Dassault de Francia, fue reducida a 12 unidades, en 1986. Hay que relevar, además, que la adquisición de material bélico que se ha hecho está referida principalmente al frente interno, en el entendido que Perú está siendo objeto de una agresión permanente de parte de grupos subversivos y del narcotráfico.

Finalmente, es necesario expresar la necesidad imperativa de liberar gradualmente la atmósfera política de las ataduras psicológicas que la influyen constantemente. La experiencia histórica debe ser aprovechada para mejorar el presente y construir el porvenir y entender de manera definitiva que sólo el reconocimiento de los intereses ajenos puede servir de garantía para la realización de los propios.

NOTAS

1. Ver San Martín, Alejandro. "Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos: conceptos generales y su aplicación en América Latina después de Ayacucho", en *Limitación de Armamentos y Confianza Mutua en América Latina*. CLADDE-RIAL. 1988.
2. Ver Shelling, Thomas. "Arms Control: Proposal for a special surveillance force", en *World Politic*, 13 de octubre de 1980.
3. Ver Palma, Hugo. "Medidas de confianza recíproca", en "Comisión Sudamericana de Paz". Documento de Trabajo. Seminario Internacional "Seguridad Democrática Regional: una concepción alternativa de seguridad", Santiago de Chile, 1988.
4. Ver Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima. "Gastos militares y desarrollo en América del Sur", Lima, 1980.
5. *Op. cit.*
6. Ver comunicado de prensa emitido en Lima el 28 de febrero de 1975.
7. Ver San Martín, Alejandro, *op. cit.*
8. Ver San Martín, Alejandro, *op. cit.*
9. Ver Obando, Enrique. "La industria militar en América del Sur". CEPEI. 1990. Lima, Perú. (Borador preliminar).

CAPÍTULO 9

COOPERACION PACIFICA Y MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN CHILE

Isaac Caro

En el transcurso del último lustro, el mundo ha experimentado transformaciones sustantivas como no se observaba desde la Segunda Guerra Mundial. La desintegración de la URSS y el virtual desaparecimiento del "peligro comunista" en Europa han reducido profundamente la amenaza de guerra nuclear, que hace sólo unos años se presentaba sobre el viejo continente y todo el planeta.

Cambios profundos han ocurrido también en Africa, Asia y el Medio Oriente. El proceso de apertura democrática de Sudáfrica y el consiguiente término de la política del "apartheid" han significado la reinserción de este país en el concierto mundial. En Asia, luchas internas en las ex-repúblicas soviéticas musulmanas y problemas de identificación cultural y política amenazan con la extensión de los conflictos locales a otras regiones y con el surgimiento de un movimiento islámico. En el Medio Oriente, la guerra del Golfo Pérsico creó condiciones especiales para el inicio de un diálogo entre árabes e israelíes, que ahora se vislumbra más exitoso con el cambio de gobierno en Israel. En el norte de Africa o Maghreb, los fuertes problemas económicos y políticos amenazan con la irrupción de un fundamentalismo islámico que, conectado con los movimientos del Asia Central, puede convertirse en una poderosa fuente de inestabilidad para el modelo del capitalismo occidental, liderado por EE.UU.

América Latina no ha estado ajena a los cambios en la escena global. En el marco del conflicto Este-Oeste, la presencia de gobiernos militares y la existencia de temas limítrofes pendientes, existió una carrera armamentista caracterizada por fuertes adquisiciones de armas y gastos militares. Desaparecida la política de bloques o alianzas, lo que ha afectado principalmente a Cuba por su dependencia económica y militar

de Moscú, nuevos son los desafíos que presenta la región. En primer lugar, disminuir los riesgos de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes (Colombia-Venezuela, Chile-Argentina, Ecuador-Perú, entre otros). En segundo término, iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares. En tercer lugar, aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favorezca la distensión, el desarrollo y la integración de los estados latinoamericanos. El establecimiento de medidas de confianza mutua (MCM) tiene que ver, precisamente, con el logro de estos tres grandes objetivos.

EL CONTEXTO GLOBAL

Los hitos principales en el desarrollo de MCM, a nivel global, se dan en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) y de la Organización de Naciones Unidas.

En 1975, la CSCE, reunida en Helsinki, con la finalidad de reducir la posibilidad de un conflicto armado entre las super potencias, que afectaría principalmente al continente europeo, suscribió un compromiso, un acta final, con determinadas medidas destinadas a la seguridad, el desarme y el fomento de la confianza recíproca entre los Estados participantes. Se establecía, por ejemplo, la obligación de notificar las maniobras militares en que participaran más de 25.000 hombres.

Posteriormente, a principios de los ochenta, en el marco de un agravamiento de la guerra fría por la invasión soviética de Afganistán y la ascensión de Reagan a la presidencia de EE.UU., la CSCE acordó en Madrid convocar a una reunión especial en Estocolmo, destinada a implementar medidas específicas de confianza mutua que redujeran el riesgo de guerra convencional y nuclear en Europa.

El documento de Estocolmo (1986) establecía, entre otros criterios, la obligación de los Estados participantes de la CSCE de cumplir con los compromisos contraídos, así como regulación de actividades militares, invitación de observadores, intercambio de calendarios anuales de maniobras militares, verificación de los acuerdos convenidos.

Aprovechando las condiciones de distensión que empezaron a prevalecer desde fines de los ochenta, la CSCE desarrolló en Viena (1990) un completo documento sobre medidas de confianza mutua que

contemplaba un intercambio anual de información militar, mecanismos de consulta y cooperación para la reducción de riesgos, contactos militares, notificación previa de actividades militares, invitación a observadores de los Estados participantes, calendarios anuales de actividades militares, técnicas de verificación, red de comunicaciones, reunión anual sobre la aplicación de las medidas acordadas¹.

La adopción de medidas de confianza recíproca en el marco de la CSCE posibilitó iniciar un proceso de negociaciones, cuyos efectos más inmediatos fueron minimizar las posibilidades de un conflicto armado y reducir las fuerzas convencionales de las super potencias en Europa. En este contexto, debido al explícito interés en evitar cualquier tipo de conflicto militar, dada la alta concentración de armas convencionales y nucleares, prevaleció una noción de confianza mutua reducida al ámbito militar.

En lo que a la ONU se refiere, en el documento del 10º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, dedicado al desarme (1978), se indicó la necesidad de adoptar medidas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados. Se recomendaba prevenir los ataques por error o accidente, mejorando las comunicaciones entre los gobiernos.

Posteriormente, en 1981, un grupo de expertos de la ONU produjo el "Estudio amplio de medidas de fomento de la confianza", el que clasificó el fomento de la confianza según criterios muy generales que incluyen: medidas políticas, militares, económicas, sociales y culturales².

Entre las MCM con referencia a los aspectos militares y de seguridad se consideraban: información, comunicación e intercambio sobre actividades militares; reducción de los presupuestos militares; notificación previa de las maniobras militares; invitación a observadores militares; establecimiento de un mecanismo de consulta para la aplicación de los acuerdos; medidas tendientes a disminuir la tensión militar; establecimiento de zonas libres de armas nucleares, zonas desmilitarizadas, zonas de paz; verificación de los acuerdos alcanzados.

Con referencia a asuntos políticos, económicos y sociales, el estudio de la ONU mencionaba las siguientes MCM: respetar la soberanía, independencia e integridad territorial de todos los Estados, y no intervenir en los asuntos internos de éstos; poner fin a las políticas de agresión y colonialismo; respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales; establecer un nuevo orden económico internacional;

realizar proyectos conjuntos de desarrollo económico, especialmente en las zonas fronterizas.

En el transcurso del último lustro, el organismo multinacional ha intensificado su preocupación sobre la confianza recíproca a través de la Comisión de Desarme y de seminarios específicos sobre esta materia. De este modo, en la Comisión de Desarme de mayo de 1988 se definió la confianza mutua o "confidence-building" como "el proceso paso a paso de tomar todas las medidas concretas y efectivas que expresan compromiso político y son de significancia militar y están diseñadas para el progreso en fortalecer la confianza y la seguridad...y contribuir en la limitación de armas y desarme"³.

En un seminario sobre "Medidas multilaterales de confianza mutua y prevención de guerra", realizado en Kiev (septiembre de 1989), el coordinador de la reunión, Derek Boothby, señaló que, reconociendo los peligros a la paz mundial derivados de la existencia de grandes arsenales nucleares, resultaba indispensable consolidar acuerdos bilaterales y multilaterales tendientes a reducir los riesgos de malas percepciones en tiempos de crisis. Para Boothby, las discusiones sobre MCM y prevención de guerra revelaban amplias diferencias de percepción, frecuentemente relacionadas con las particularidades del contexto regional, por lo que las circunstancias aplicables en Europa no podían ser necesariamente válidas para otras regiones del mundo⁴.

En junio de 1990, la ONU realizó en Dinamarca un seminario sobre "Medidas de confianza mutua en el dominio marítimo", que enfatizó la creciente importancia de los océanos como vía de transporte y de los mares como fuente de recursos. Se mencionaron una serie de tratados como: los convenios de prevención de incidentes entre Estados de la OTAN y la URSS; y el acuerdo de 1989 entre Moscú y Washington sobre actividades militares peligrosas. Se señaló que podían existir dos aproximamientos a la confianza mutua en el mar: "uno es la negociación de medidas efectivas relacionadas a armas nucleares y convencionales; otro podría ser que las fuerzas y capacidades navales contribuyan activamente a una efectiva administración oceánica para usos pacíficos de los mares"⁵.

Meses después, se llevó a cabo en Viena (febrero 1991) un seminario de la ONU sobre "Medidas de confianza y seguridad mutuas", en cuya presentación se estableció que el objetivo principal de la reunión era considerar la aplicabilidad de las experiencias norteamericana y europea a otras áreas del mundo, particularmente Asia, Africa y América Latina⁶.

EL CONTEXTO REGIONAL

América Latina no ha sido marginal al rol desempeñado por la ONU en el ámbito de las MCM. En la "Conferencia de expertos sobre el fortalecimiento de la cooperación en América Latina", realizada en Lima, 1988, se debatió la estrecha relación entre la cooperación y la confianza mutua, estableciéndose que, en provecho de las MCM, la región debía observar estrictamente los principios estipulados en la carta de la ONU, especialmente en lo referente a evitar la amenaza o uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de un Estado.

Más allá de esta conferencia, existen en la región importantes instrumentos que sirven de punto de partida para el fortalecimiento de la confianza. El Tratado de Tlatelolco, creando la primera zona poblada desnuclearizada del planeta; la carta de la OEA; el Tratado de Cooperación Amazónica, que contempla la colaboración económica entre los Estados miembros; el Pacto Andino; la Declaración de Ayacucho; constituyen el marco latinoamericano para la formulación de medidas específicas tendientes a fortalecer la confianza entre los Estados.

En la zona andina, a partir del Pacto Andino, los presidentes de los países miembros suscribieron hacia fines de la década pasada la Declaración de Galápagos, proclamando su adhesión a todos los principios contenidos en las cartas de la ONU y la OEA, especialmente aquéllos referidos a la solución pacífica de controversias, y a la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados. La declaración instaba a fortalecer la integración andina en un contexto de creciente confianza mutua. Dos años después, los mismos países firmaron la Declaración de Cartagena, expresando su compromiso de renunciar a la producción, desarrollo, uso o posesión de armas de destrucción en masa.

Por otra parte, a mediados de los ochenta, Argentina y Brasil iniciaron un proceso de cooperación, que tuvo un hito importante en la Declaración de Iguazú, que establecía un acuerdo en materia nuclear, destinado a inspeccionar las instalaciones de los respectivos programas nucleares. Años después, la Declaración de Ezeiza (1988) reafirmaba la vocación pacífica de los programas nucleares de ambos países. El Compromiso de Mendoza, por su parte, suscrito por Argentina, Brasil y Chile, y la adhesión de Uruguay, establecía la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas.

En Centroamérica, el acta de Contadora -junio de 1986- y el acuerdo de Esquipulas II establecieron mecanismos de comprobación y

verificación, tendientes a suspender la adquisición de armamentos, no introducir nuevas armas, desmantelar las instalaciones militares extranjeras.

CHILE Y LA CONFIANZA MUTUA

En el caso de Chile, el Tratado de Tlatelolco y la Declaración de Ayacucho son importantes instrumentos multilaterales de referencia para el fomento de la confianza mutua. El Tratado de Tlatelolco, ratificado por Chile en 1974, es un elemento esencial de confianza en la región, al establecer una zona libre de armas nucleares y al determinar que la energía nuclear sea usada con fines exclusivamente pacíficos.

La suscripción de Tlatelolco, junto al Compromiso de Mendoza (1991), que se refiere a la prohibición de armas químicas y biológicas, liberan a Chile de la producción, desarrollo, almacenamiento, uso, o transferencia de armas de destrucción masiva.

Por otra parte, la Declaración de Ayacucho, firmada por el gobierno de Chile y otros de la región (1974), expresa el compromiso de crear condiciones para llevar a cabo una limitación de armas, detener la adquisición de armas para fines agresivos, condenar el uso de la energía nuclear con fines no pacíficos. A partir de la Declaración de Ayacucho se celebraron cinco reuniones del grupo de expertos del Pacto Andino durante 1975 y 1976 (dos reuniones plenarias en Lima y Santiago, y tres grupos de trabajo en Santiago, Lima y Caracas).

En la primera reunión de expertos se recomendó a los gobiernos participantes impulsar "medidas para crear un clima de confianza en la opinión pública y de respeto mutuo, cooperación entre las instituciones militares; intercambio de información sobre la materia". En la segunda reunión, celebrada en Santiago, se acordó ampliar la cooperación entre las instituciones militares de los países andinos por medio de intercambios entre las escuelas militares. Se establecía, además, que las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y Perú cooperaran para el afianzamiento de la paz, mediante la creación de un procedimiento de consultas y reuniones anuales⁷.

En definitiva, el Tratado de Tlatelolco, la Declaración de Ayacucho y el Compromiso de Mendoza son puntos de partida importantes para el establecimiento de medidas de confianza recíproca entre Chile y los países vecinos.

CHILE-ARGENTINA

El fortalecimiento de la confianza entre estos dos países, en lo que al ámbito de seguridad se refiere, cubre principalmente las siguientes áreas: cooperación militar (en sus aspectos naval, aéreo y terrestre); integración de zonas fronterizas; negociaciones y acuerdos sobre límites. El Tratado de Cooperación y Amistad (1984), destinado a resolver el conflicto sobre el Canal de Beagle, es un hito importante en el fortalecimiento de la confianza mutua.

Cooperación militar

A partir de 1986 se han realizado una serie de encuentros navales y aéreos que, en los años posteriores, se extendieron a los campos militar y policial fronterizo, y a todo el área de defensa, en general. Un comunicado conjunto de los ministros de defensa Rojas y González estableció en abril de 1991 reuniones anuales de los Estados mayores conjuntos para analizar asuntos de materia institucional y fórmulas de cooperación y coordinación en el área de defensa.

Las reuniones navales, principalmente en las zonas australes de ambos países, tuvieron como resultado una estrecha cooperación, caracterizada por la realización de ejercicios conjuntos de las armadas de ambos países en la zona del canal de Beagle. Estas maniobras han consistido, fundamentalmente, en tareas de salvamento y asistencia a embarcaciones menores. Hasta la fecha, han existido reuniones periódicas entre los jefes de estado mayor de las armadas de Chile y Argentina.

En el campo aéreo, la cooperación ha abarcado encuentros entre altos mandos de las fuerzas aéreas de ambos países; participación de cadetes de un país en ceremonias militares de otro y vice-versa; y visitas y reuniones aéreas, en general. Resulta interesante notar que hacia mediados de 1988, circuló información sobre la existencia de un estudio de factibilidad para colocar en órbita conjuntamente un satélite de comunicaciones.

La colaboración entre los ejércitos de ambos países se ha caracterizado por expediciones militares conjuntas a la Cordillera de los Andes, encuentros de expertos de inteligencia, posibilidad de realizar actividades conjuntas en la zona austral, visitas y reuniones militares, en general.

En el ámbito policial-fronterizo, es destacable el estudio de un sistema de vigilancia conjunto de las fronteras para evitar el tráfico de

drogas, y la suscripción de un acuerdo entre Carabineros y Gendarmería para establecer la bases de una cooperación en la represión de la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo.

La cooperación de seguridad también incluye un acuerdo suscrito por las respectivas comisiones de energía nuclear, destinado a una mayor colaboración en los usos pacíficos de la energía nuclear, enmarcada en el convenio sobre esta materia firmado en 1976.

Integración de zonas fronterizas

En agosto de 1990, los presidentes Aylwin y Menem suscribieron el Acuerdo de Integración Chile-Argentina, expresando la voluntad de intensificar al máximo la cooperación entre ambos países, y reafirmando el valor del Tratado de Paz y Amistad. El acuerdo contempla la apertura de tres pasos fronterizos, la construcción de un nuevo túnel en la cordillera central, la complementación en materia energética y medidas para prevenir el narcotráfico.

Al año siguiente, los presidentes Aylwin y Menem suscribieron en Antofagasta y Bariloche, respectivamente, las actas de constitución de dos comités de fronteras, uno en el norte y otro en el sur, destinados a promover y coordinar el tránsito de las personas, la comunicación, el intercambio y toda labor destinada a la profundización de la integración de las respectivas zonas norte y austral.

La Declaración de Punta Arenas (abril de 1992), un acta de integración austral suscrita por los embajadores de ambos países en las capitales respectivas, reafirmaba la decisión de ambos gobiernos de seguir avanzando y consolidando el proceso de integración en la región austral. Como parte de este proceso de integración, el Comité de Frontera Austral acordó iniciar estudios para aplicar una tarjeta vecinal fronteriza que favoreciera los contactos entre los habitantes de Río Grande y Porvenir en Tierra del Fuego y de Ushuaia y Puerto Williams en el Canal de Beagle.

Un nuevo acuerdo de integración fronteriza se logró también durante 1992, mediante la suscripción de un convenio que determina que el personal destacado en los controles fronterizos puede ingresar al territorio del otro país sin tener que cumplir las normas de control vigentes. Por su parte, mediante un convenio entre la intendencia de Aysén y la gobernación de Chubut, se acordó, en septiembre de 1992, la creación de un corredor bioceánico destinado a unir la ciudad argentina de Comodoro Rivadavia con el puerto chileno de Chacabuco.

En suma, existe un proceso de integración de las zonas fronterizas, que abarca las regiones austral, norte y central, que es una clara manifestación del alto grado de entendimiento alcanzado entre ambos países y que tiene como objetivo un desarrollo compartido en un clima de paz, democracia y justicia social.

Negociaciones y acuerdos sobre límites

Desde principios de 1991, fueron insistentes las informaciones sobre problemas limítrofes pendientes a lo largo de la frontera. La Comisión Mixta Chileno-Argentina de Límites estableció un listado conteniendo 24 puntos de diferencia. Paralelamente, la cancillería chilena anunció que, como consecuencia de las reuniones a nivel de los directores de fronteras, existía un principio de acuerdo en 22 de los 24 temas pendientes. Los dos asuntos no resueltos eran Laguna del Desierto y la zona de los Hielos Patagónicos o continentales.

El acuerdo sobre límites entre ambas naciones, suscrito por los presidentes Aylwin y Menem en agosto de 1991, encontró un principio de solución para ambos problemas. El convenio establecía que el límite en la zona comprendida entre el Monte Fitz Roy y el Cerro Daudet - conocida como zona de los hielos continentales- se definiría según una división de la zona en discusión mediante líneas rectas apoyadas en cerros que emergen del hielo, correspondiendo 1.057 kms. cuadrados a Chile y 1.248 a Argentina. Este acuerdo ser aprobado por los parlamentos de ambos países⁸.

En cuanto al límite entre el hito 62 y el Monte Fitz Roy -Laguna del Desierto-, el convenio presidencial acordó someterlo a arbitraje de un tribunal compuesto por cinco juristas latinoamericanos: un chileno, un argentino, un salvadoreño, un colombiano y un venezolano. Dicho tribunal sesionaría en la sede del Comité Jurídico Interamericano de Río de Janeiro, pero no tendría ninguna vinculación funcional con la OEA. Se establecía que el arbitraje no requería de aprobación parlamentaria, porque estaba amparado por los tratados de 1881 y 1984. El compromiso para convocar al tribunal sería suscrito en el plazo de 90 días.

En cumplimiento de esta cláusula del acuerdo, los cancilleres de ambos países suscribieron en noviembre de 1991, durante el desarrollo de Mercosur, el Compromiso Arbitral, señalando que la sentencia del tribunal sería obligatoria, definitiva e inapelable; y manifestando el anhelo de que la sentencia fuera dictada antes del 1 de marzo de 1994. El

Tribunal Arbitral se constituyó el 17 de diciembre en Río de Janeiro, con la presencia del canciller brasileño.

El acuerdo presidencial de agosto de 1991 también establecía instrucciones a las respectivas comisiones de límites para que, constituidas en Comisión Mixta, procedieran a efectuar las demarcaciones de los otros 22 puntos pendientes (Paso de San Francisco, Nevado de Tres Cruces, Corrida de Tori, Cerro Tres Hermanos Sur, Ventisquero del Plomo, entre otros). Estas instrucciones tampoco requieren aprobación parlamentaria.

Aunque todavía falta la ratificación parlamentaria para el acuerdo logrado en la zona de los Hielos Patagónicos y la sentencia del Tribunal Arbitral sobre Laguna del Desierto, es importante señalar que, como el propio presidente Aylwin lo reconociera, los acuerdos alcanzados en materia de límites son de una gran trascendencia, porque han permitido encontrar principios de solución para 24 problemas de demarcación fronteriza, algunos de los cuales se arrastraban desde comienzos del siglo.

CHILE-PERU

El establecimiento de medidas de confianza recíproca entre estos países abarca la cooperación militar, especialmente los encuentros de los altos mandos militares, y las negociaciones y acuerdos sobre límites.

Cooperación militar, encuentros de los altos mandos militares

Invocando la Declaración de Ayacucho, los cancilleres de Chile y Perú acordaron en noviembre de 1985 iniciar un proceso de consultas y negociaciones que condujera a una limitación de gastos y fomento de la confianza mutua, y llamaron a una reunión de los altos mandos militares de ambos países⁹.

Entre junio de 1986 y agosto de 1992 se han llevado a cabo siete rondas de conversaciones. Los temas principales que han sido tratados en estas reuniones se refieren a limitación de adquisición de armas y gastos militares. Además, se ha llegado a un acuerdo en torno a la necesidad de solucionar los problemas limítrofes pendientes según el acuerdo de 1929, coordinar la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, intercambiar información militar, realizar cruceros de instrucción, y otras actividades militares conjuntas.

Después de la sexta reunión y tras un encuentro de los ministros de defensa de ambos países, se suscribió un comunicado conjunto, resaltando los progresos alcanzados en los distintos campos bilaterales y en la colaboración mutua en la lucha contra el narcotráfico, mediante el intercambio de información.

Una estrecha colaboración se ha dado también en los campos policial y aéreo. En el marco de la Subcomisión Mixta de Integración Fronteriza Peruana-Chile, se suscribió un convenio destinado a combatir el narcotráfico mediante operativos conjuntos en las fronteras de Arica y Tacna, intercambio de información, experiencias sobre legislación y fichaje de narcotraficantes. Posteriormente, este acuerdo se hizo extensivo a la coordinación de acciones para control delictual y de terrorismo por parte de las policías de Arica y Tacna.

En el ámbito aéreo ha existido una coordinación de los jefes de los servicios de inteligencia de las fuerzas aéreas respectivas para analizar materias relacionadas con el narcotráfico y el terrorismo.

Negociaciones y acuerdos sobre límites

En enero de 1992, los gobiernos de Lima y Santiago acordaron establecer comisiones de expertos para llevar adelante las negociaciones tendientes a resolver los puntos pendientes del Tratado de 1929, relacionados principalmente con el uso y administración de obras portuarias, aduaneras y ferroviarias que Chile construyó en Arica para el servicio de Perú.

Dos meses después, se creó una comisión binacional, presidida por el ex-embajador de Perú en Chile, Luis Marchant, y por el subsecretario de Relaciones Exteriores, Edmundo Vargas, fijándose una primera reunión para el 18 de marzo en Lima y una segunda quince días después en Santiago.

En estas reuniones, Perú expresó el anhelo de que se lograra un acuerdo a la brevedad posible en cuanto al uso de un malecón de atraque, una oficina aduanera y una estación ferroviaria.

Después de la suspensión transitoria de las negociaciones, debido al autogolpe dado por Fujimori, aquéllas se reanudaron el segundo semestre de 1992. En febrero de 1993, se constituyó una comisión negociadora para analizar las cláusulas pertinentes del Tratado de 1929, y tres meses después se llegó a un acuerdo, firmado por los cancilleres de ambos países, dando solución a este tema.

CHILE-BOLIVIA

A pesar de no mantener relaciones diplomáticas, debido al reclamo marítimo de Bolivia de recuperar una salida al Pacífico, últimamente se han resuelto algunos problemas que dicen relación con temas limítrofes pendientes.

Desde agosto de 1991, hubo declaraciones de la cancillería boliviana sobre una supuesta errónea ubicación y desplazamiento de hitos fronterizos en la zona de Llica, y sobre un eventual movimiento de tropas chilenas en la frontera entre ambos países. Después de una misión destacada por el comando de la II división de ejército de Bolivia, se ratificó de que no existía penetración chilena en territorio boliviano y que había una colocación adecuada de los hitos.

Mientras la cancillería boliviana señalaba su esperanza de llegar a un acuerdo durante la reunión de la Comisión Mixta de Límites sobre los temas pendientes de demarcación, el canciller subrogante chileno afirmaba que en las conversaciones que llevaba la Comisión Mixta no estaba en cuestión el Tratado de 1904, sino aspectos técnicos de su aplicación en terreno en algunos tramos. Así, una tarea de la comisión consistía en considerar la ubicación de hitos intermedios en tramos que alcanzaban a 65 kms. cuadrados.

En abril de 1992, la Comisión Mixta llegó a un acuerdo respecto a once puntos de demarcación fronteriza que todavía representaban dificultades entre ambos países. Como parte de la solución, Bolivia obtuvo 15 kms cuadrados en el Cerro Sillillica, en tanto que Chile obtuvo 4,5 kms. en el Cerro Capitán.

CONCLUSION

Las nuevas características de los escenarios regional y global, con el paso de la guerra fría a la distensión y sus consecuencias derivadas, crean condiciones favorables para impulsar el fortalecimiento de la confianza entre los diferentes Estados del planeta. Un ejemplo destacable en este sentido lo constituye la Conferencia de paz del Medio Oriente que logró abrir un espacio de debate y negociaciones, a pesar de la profunda brecha cultural, política y religiosa que ha separado a árabes e israelíes.

En América Latina, la existencia de una serie de tratados y declaraciones sobre control de armas y desarme puede considerarse como el

punto de partida para el establecimiento de medidas de confianza recíproca, destinadas a solucionar asuntos limítrofes pendientes, limitar la adquisición de armas y los presupuestos militares, iniciar y acelerar procesos de integración.

En Chile, se han observado logros importantes en el campo del fortalecimiento de la confianza, que dicen relación con la estrecha cooperación militar con Argentina y Perú, y con el alcance de acuerdos sobre límites con los tres países vecinos.

NOTAS

1. "Vienna Document 1990 of the negotiations on confidence and security building measures convened in accordance with the relevant provisions of the concluding document of the Vienna meeting of the Conference on Security and Cooperation in Europe", Viena, 1990.
2. Palma, Hugo: "Confianza, desarme y relaciones internacionales", Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI, Lima, 1991. Anexo: Estudio amplio sobre medidas de fomento de la confianza", Nueva York, ONU, 1982.
3. Hepburn, Davidson L.: "Cooperation and Confidence-building Measures in Latin American and the Caribbean". In *Disarmament (ONU)*, XII, 3, Autumn 1989, p. 79.
4. ONU: "Multilateral Confidence-building Measures and the Prevention of War". *Disarmament (ONU)*, XIII, 1, 1990, p. 108.
5. Prawitz, Jan: "Confidence-building Measures in the Maritime Domain. Application of Confidence-building Measures to a Nuclear Naval Environment". *Disarmament (ONU)*, XII, 4, 1990, p. 108.
6. "Statement by Mr. Yasushi Akashi, under-Secretary General for Disarmament Affairs at the United Nations seminar on Confidence and Security Building Measures", Viena, february 1991.
7. Dan Martín, Alejandro: "Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos: conceptos generales y su aplicación en América Latina después de Ayacucho". *Estudios Estratégicos 1988*, Santiago, 1988, p. 82.
8. FLACSO: "De la reinserción a los acuerdos. La política exterior chilena en 1991", *Serie Política Exterior y Relaciones Internacionales*, p. 237.
9. Varas, Augusto: "Chile-Perú: Limitación de armamento o medidas de confianza mutua". En *Defensa y Desarme en América Latina y el Caribe*, (Chile), Vol. 1, Nº 2, enero-abril 1986, pp. 3-5.

CAPÍTULO 10

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN CHILE

- I -

Tgl. Sergio Covarrubias Sanhueza

En general, y en teoría, las MCM son útiles y convenientes como una buena forma de mejorar la convivencia de todo orden. Estas son necesarias en cualquiera de los ámbitos de las relaciones humanas, tales como económicas o políticas y no sólo en las militares.

Cualquier tratado, acuerdo o negociación debe estar sustentado sobre una base de confianza mutua para que sea fructífero. La apertura, transparencia y buena voluntad son esenciales en estos procesos para que las MCM tengan credibilidad. Las MCM en lo militar y político, son el elemento indispensable de cualquier proceso de distensión y de reconstrucción de la paz y seguridad en una región. Son una amplia mezcla de relaciones públicas, marketing y diplomacia protocolar, para no ser vistos sólo como una amenaza y dándole un contenido complementario a la disuasión.

Todos sabemos que los hombres y los pueblos siempre le han temido a lo desconocido, a lo incierto, como una amenaza. La amenaza es la inestabilidad y la incertidumbre. Se traduce en inseguridad, respecto de los intereses vitales de un país o región.

En todas partes, el Estado asume el deber de preocuparse de la seguridad, que las personas como tales, no pueden darse. En consecuencia, la seguridad de una nación o una región es vital e indispensable para que los pueblos vivan y subsistan en forma independiente y sintiéndose seguros respecto de sus intereses y su futuro.

Para obtener lo anterior, sabemos que los Estados poseen Fuerzas Armadas que asumen la responsabilidad de defensa contra la amenaza de potenciales enemigos, creando un sistema defensivo con capacidad de disuasión, a objeto de desanimar una agresión adversaria, evitando o alejando así un conflicto bélico y buscando resolver sus diferencias por vías pacíficas.

Ahora bien, las causas de desconfianza e inseguridad que pudieran generar crisis, tensiones y conflictos son múltiples, complejas y a veces difíciles de desentrañar, distintas para cada país y para cada región y que por lo general están complicadamente entrelazadas con antecedentes históricos de orden reivindicativo, de tipo político, geográfico, limítrofe, económico, étnico, de nacionalismo o de orden religioso, etc.

En torno a todas estas posibles causas, suelen tejerse "mitos" que se transmiten a las poblaciones a través de generaciones, que se traducen en temores y amenazas, arraigadas en el alma de algunos pueblos generando desconfianza y a veces odiosidades, difíciles de resolver.

Las MCM son necesarias sólo si van bien orientadas, fundamentalmente a eliminar, suavizar o aminorar viejos antagonismos entre pueblos, a deshacer mitos, a erradicar falsas amenazas causantes de desconfianza e inseguridad. Esto que pareciera ser, en teoría, tan elemental, como simple y sencillo, no lo es tanto en lo político. Por el contrario, se trata de una tarea complicada y difícil. Toma un largo tiempo iniciar y desarrollar un proceso destinado a avanzar en las medidas de fomento de la confianza, ya sea en lo nacional o en lo internacional.

Por otra parte, en los documentos que se refieren a la materia con frecuencia se cometen errores. El más común de ellos, es confundir causas con efectos. En documentos de Naciones Unidas o escritos por expertos en estos asuntos, señalar que el objetivo principal de las medidas de fomento de la confianza es facilitar el proceso de control de los armamentos y el desarme, como camino para fortalecer la paz y la seguridad internacionales, constituye un error.

Se razona equivocadamente, cuando se afirma que la presencia de armas y fuerzas militares es la principal causa de las tensiones y amenazas de conflictos bélicos. Esto es un error. Las armas surgen como una respuesta a las verdaderas causas de desconfianza y temor de amenazas.

La presencia de armas en manos de un potencial adversario hacen más creíble y temerosa una amenaza. Pero si las armas están en poder de un aliado confiable, o un país amigo, eso se estima como un factor positivo, que acarreará tranquilidad en vez de amenaza. Las armas son un

elemento neutro; su grado de peligro dependerá de la intención de quienes las usan. Alguien dijo "Las naciones no desconfían porque están armadas, muy por el contrario, se arman porque desconfían las unas de las otras...".

Su Santidad Juan Pablo II, en una ocasión dijo en Naciones Unidas: "El proceso de desarme más profundo es el de los espíritus y de los corazones...". En otra oportunidad agregó: "El desarme no es un fin en sí mismo. El fin es la paz, de la cual un factor fundamental es la seguridad".

El proceso de control de armamentos no ha avanzado en el mundo, porque ha equivocado el camino, pensando con utopía que al suprimir o reducir las armas se terminaban las amenazas de conflicto.

Desde el término de la II Guerra Mundial, hemos presenciado más de 150 conflictos de diversa intensidad y éstos ocurrieron en países que posean un bajo nivel de armamentismo. Al mismo tiempo, en igual período, no murió ni un soldado norteamericano, ni un soldado soviético, por causa de enfrentamiento bélico, a pesar de que en estas dos naciones se concentró el mayor poder de armas que ha conocido la historia, en cuanto a cantidad y capacidad destructora, porque allí operó con eficiencia la disuasión. En la medida que las tensiones internacionales aumentan, los inventarios de armas crecen. Esa es una realidad.

Los esfuerzos de un proceso de medidas de fomento de la confianza deben enfocarse sobre las causas generadoras de posibles conflictos, de manera de reducir tensiones, aclarar malos entendidos que dan pie a suspicacias, resolviendo mitos y temores, a veces inexistentes, y de esta forma tratar de superar situaciones de crisis que alejen probables conflictos. Sería ingenuo y un error confiar en que las medidas de aumento de confianza por sí solas evitarán los conflictos y despejarán todas las amenazas.

Hay que estar conscientes, de que por desgracia, siempre habrá guerras y conflictos entre los seres humanos, entre pueblos y naciones, mientras la naturaleza humana de las personas que habitan la tierra no cambie. ¡Observemos el panorama actual en el mundo de hoy!

Ahora bien, existen ciertas etapas o requisitos previos e indispensables, para que un proceso de medidas de fomento de la confianza se inicie, en cualquier espacio, ya sea internacional o nacional. Hay una fase incluídible y primordial de generación de confianza y credibilidad doméstica, hacia el interior, en cada país, que debe cumplirse previamente, la que deberá surgir entre el ámbito político de gobierno y los Altos Mandos de las FF.AA. Este proceso es de dos vías, ya que el fomento de

la confianza entre los sectores político y militar debe ser mutuo y recíproco, para que realmente opere y dé sus frutos.

El contar con una Política de Seguridad Nacional y otra de Defensa, claramente definidas, consensuadas y compartidas con las FF.AA., sería de una gran ayuda en todo este proceso. En los escenarios de los países vecinos y en los de la región, con los cuales se tenga pensado poner en marcha estos procesos, debe ocurrir otro tanto en lo interno.

Cumplida la fase en el ámbito interno, donde se ha logrado una buena relación de confianza mutua cívico-militar, basada en acciones concretas, conductas fáciles de percibir y hechos verificables, y no en meras promesas retóricas, sólo entonces se estará en condiciones de poner en marcha un mecanismo de negociación con otras naciones.

Resumiendo, la seguridad y la confianza se edifican sobre bases sólidas de conductas abiertas, transparentes y acciones confiables y verificables. Por lo mismo, el exceso de secreto no ayuda. Es importante estructurar un sistema seguro de evaluación y seguimiento del avance del proceso de fomento de la confianza, como un todo y de cada medida en particular. Sin una certera evaluación, se corre el riesgo de cometer errores, difíciles de corregir.

- 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".

- III -

Gral. BA Leopoldo Porras Zúñiga
Director Ejecutivo C.E.A.D.E.

A continuación se desarrollarán tres puntos principales: existencia de una situación política regional favorable, el actual rol disuasivo de la Defensa y su significado en lo referente a las Fuerzas Aéreas, sugerencias de cómo se concretan o pueden concretarse las medidas de confianza mutua. Con respecto a la situación política existente en la región, se puede decir que es extraordinariamente favorable desde el punto de vista de la confianza mutua. Hoy en día la mayoría de los gobiernos en el continente está viviendo e impulsando un acelerado proceso de reordenamiento interno y externo. Existe consenso notorio en cuanto a buscar la solución de las controversias externas mediante, fundamentalmente, negociaciones diplomáticas. Por otra parte, se ha producido la aceptación, casi unánime de un modelo económico progresivamente más aperturista al comercio e inversiones extranjeras, dentro del cual el Estado está cediendo al sector privado el protagonismo empresarial.

Las circunstancias descritas han contribuido favorablemente al mejoramiento de la condicionante de seguridad de los Estados latinoamericanos, exceptuando Cuba, Perú y otros países en los cuales se viven condiciones por todos conocidas. En consecuencia, hoy día en la región se privilegia el desarrollo económico y social al existir un alejamiento del expediente de presionar mediante la amenaza bélica.

De allí, resulta natural que los gobiernos regionales orienten sus esfuerzos en los aspectos de seguridad, a dar credibilidad a una actitud política estratégica en concordancia con los planteamientos anteriormente expresados. Así resultará una estrategia militar de tipo defensivo cuyo propósito fundamental será lograr disuadir cualquier alternativa que pudiese significar una amenaza a la integridad territorial y al bienestar de la ciudadanía.

Una estrategia de este tipo descansa en la capacidad de las Fuerzas Armadas para detectar oportunamente violaciones a los espacios soberanos o transgresiones a las normas que regulan el ingreso de naves, aeronaves, personas y vehículos civiles y militares al país.

En lo terrestre, este control se ejecuta en las zonas fronterizas mediante diversos medios, dependiendo del grado de tensión internacional que se viva. La Armada ejerce el control del tráfico marítimo que navega

en el mar soberano. La Fuerza Aérea ejerce el control del espacio aéreo jurisdiccional mediante un sofisticado sistema de mando y control y aviones especializados para esta función.

Obviamente, las fuerzas militares necesitan bases terrestres, navales, y aéreas, protegidas y escalonadas a lo largo del país para ejecutar el control antes indicado, efectuar el entrenamiento correspondiente y reaccionar en caso de crisis conforme a lo previsto.

Nuestro país ha observado una estrategia de orientación defensiva a lo largo de este siglo. Esto ha incentivado en las Fuerzas Armadas el estudio, diseño y prueba de procedimientos destinados a evitar sobre-reacciones ante lo que pudieran ser o parecer, acciones amenazantes durante períodos de tensión o crisis.

En este aspecto, existe en la Defensa Nacional, una amplia experiencia en la búsqueda de fórmulas para llegar a definir medidas de confianza mutua aceptables para sus congéneres vecinales. Es necesario hacer presente que estas medidas deben ser acordadas en períodos durante los cuales existen relaciones normales. Cada vez que ellas traten de ser logradas en circunstancias de tensión resultará muy difícil su aplicación y control.

Es interesante referir algunos ejemplos que demuestran esta preocupación, basados en experiencias personales sucedidas hace algunos años atrás y en el conocimiento de actividades realizadas con este objeto. Antes, cabe hacer presente que estas posiciones y opiniones son a título personal y pueden diferir de las actualmente vigentes sobre la materia en la Defensa Nacional y la Fuerza Aérea.

Agregados militares a las Embajadas

Tanto los agregados nacionales como los extranjeros, constituyen una excelente fuente de comunicación directa a través de los cuales se pueden generar y ejecutar una serie de procedimientos destinados a dar efectividad a las medidas de confianza mutua, lo que quedó comprobado durante el propio desempeño como agregado aeronáutico de la Embajada de Chile en Buenos Aires, en plena crisis de las Islas del Beagle en 1978-1979.

En conjunto con los otros agregados militares y el cuerpo de diplomáticos de la Embajada, participamos en una activa campaña destinada a representar a las autoridades pertinentes la predisposición chilena para solucionar el diferendo por medios diplomáticos, así como la firme de-

terminación de recurrir a todas las opciones en la defensa de los legítimos derechos sobre las Islas en disputa. Fue posible llegar hasta las autoridades argentinas más representativas porque existían instancias forjadas para ese propósito desde hacía varios años atrás.

El sistema de comunicaciones y contactos que se origina a raíz de las relaciones entre los agregados militares y las instituciones congéneres vecinales siempre será una excelente herramienta para desarrollar, mantener y activar estas medidas de confianza mutua.

Contacto directo entre los mandos militares regionales

Esta relación directa entre las autoridades militares paralelas regionales es muy útil en el ámbito naval y especialmente el aéreo. Existen dos causas responsables de la complejidad del control aéreo. En primer lugar, la frontera aérea no tiene hitos ni referencias físicas. Las pantallas de control radárico tienen incluidas las líneas fronterizas, pero no existe manera de estandarizar este dato en las pantallas utilizadas por aéreas contiguas fronterizas de control. Por esa razón, se puede producir fácilmente una diferencia de apreciación con respecto al cruce de la frontera por una determinada aeronave del otro país.

La otra causa es un poco más sofisticada, por cuanto nace de la gran velocidad de los aviones modernos. Cuanto más cerca estén las bases aéreas de la frontera, más hacia el interior del otro país se encuentra la línea de referencia para hacer despegar los aviones utilizados para la identificación de tráfico aéreo desconocidos. Cada vez que un avión sin plan de vuelo conocido cruza esa línea en vuelo hacia la frontera, obligará al mando respectivo a disponer el envío de cazas a su encuentro; de lo contrario, fallará en interceptarlo para su identificación en el sector fronterizo propio. Esta situación puede dar origen a una serie de lamentables equívocos, especialmente en períodos de crisis o tensión.

Algo semejante sucedió en la Zona Austral durante un momento de tensión en el transcurso de la mediación papal por la cuestión de las Islas Beagle. A raíz de un accidente acaecido en horas de la noche en las cercanías del límite con Argentina, se ordenó la salida al amanecer, desde Chabunco, de aviones para buscar al accidentado y rescatar las tripulaciones. La autoridad aeronáutica de Argentina, obviamente, se alarmó ante este movimiento anormal aéreo hacia la frontera. Pero una oportuna llamada efectuada conforme a un procedimiento convenido localmente resolvió la confusión.

Reunión a nivel de Comandantes en Jefes de las Fuerzas Aéreas Americanas

Desde los años 60, los Comandantes en Jefes Aéreos de la región se han reunido anualmente en las llamadas CONJEFAMER. Estas reuniones han dado origen a una serie de acuerdos y acciones que, en lo fundamental, están dirigidas a producir el efecto de medidas de confianza mutua. El propósito de esas medidas es evitar el agravamiento de una situación tensional por deficiencias en las comunicaciones o carencia de procedimientos para ese objeto.

La Junta Interamericana y el Colegio Interamericano de Defensa

Estas organizaciones constituyen una excelente instancia en donde es posible intercambiar informaciones y establecer relaciones que facilitarán la posibilidad de establecer las medidas que se discuten.

Obviamente, no se espera llegar a medidas concretas, pero la convivencia que se produce por un año o más en un ambiente de este tipo facilita el entendimiento entre personas que posteriormente integrarán los cuarteles generales superiores de las respectivas instituciones de la Defensa en los diferentes países de la región.

Otras actividades profesionales, sociales y deportivas

El objeto y producto de estas reuniones es crear lazos directos entre los oficiales de las instituciones de la Defensa en la región. Es indudable que esta relación aportará muy buenos dividendos cuando se trate de discutir y acordar medidas para distender una situación conflictiva mediante el acuerdo de medidas específicas de confianza mutua.

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.