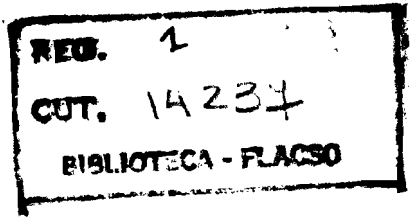
Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

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 Brasilera** 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 Grl. Leopoldo Porras	203
Capítulo 11	**Criterios Rectores para Formulación de Medidas de Confinaza en un Ambito de Seguridad Cooperativa para el Cono Sur** Grl. (R) Antonio Fichera Mayor Carlos Daniel Esteban	215

INTRODUCCIÓN

LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN LA AMERICA LATINA DE POST-GUERRA FRIA

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 si 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 determinantemente 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 área 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, incrementaran 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 un 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.