

Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

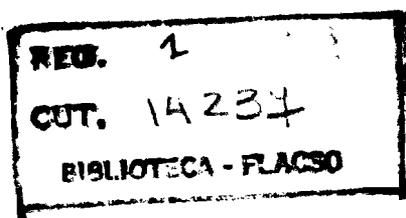
**MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA
EN AMERICA LATINA**

FLACSO - STIMSON CENTER - SER

FLACSO - Biblioteca

980

M46m



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

© FLACSO

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

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

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

Se terminó de imprimir en
febrero de 1994

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE.

Indice

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

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

CAPÍTULO 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 estatistas 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 topes 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.