

Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

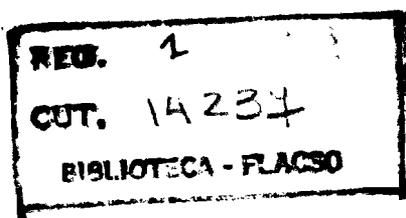
**MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA
EN AMERICA LATINA**

FLACSO - STIMSON CENTER - SER

FLACSO - Biblioteca

980

M46m



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

© FLACSO

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

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

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

Se terminó de imprimir en
febrero de 1994

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE.

Indice

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

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

- II -

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.