

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES.**

**DIPLOMADO SUPERIOR EN POLÍTICA, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA.**

**TITULO:**

**“LA APLICACIÓN DE UNA METODOLOGIA ESTANDARIZADA  
COMUN PARA LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA  
ENTRE ECUADOR Y PERÚ COMO MEDIDA DE CONFIANZA MUTUA”.**

**AUTOR: CRNL. NAPOLEÓN ALVARADO SUAREZ.**

**QUITO, NOVIEMBRE 2.004**

**DIPLOMADO SUPERIOR EN POLÍTICA, SEGURIDAD Y DEMOCRACIA.**

**TITULO:**

**“LA APLICACIÓN DE UNA METODOLOGIA ESTANDARIZADA  
COMUN PARA LA MEDICIÓN DE LOS GASTOS DE DEFENSA  
ENTRE ECUADOR Y PERÚ COMO MEDIDA DE CONFIANZA MUTUA”.**

**AUTOR: CRNL. NAPOLEÓN ALVARADO SUAREZ.**

**ASESOR: SR. GRAD.(SP) OSWALDO JARRIN ROMAN.**

**LECTOR: DR. ALEXEI PAEZ**

**QUITO, NOVIEMBRE 2.004**

Dedico este trabajo a la institución que me acogió, me formó, y me sigue dando la oportunidad de aprender algo más cada día, a nuestras gloriosas Fuerzas Armadas que hoy más que nunca necesitan de la fe y el esfuerzo de todos los ecuatorianos para mantenerse como uno de los pilares fundamentales del Estado, pero en especial de quienes nos preciamos de pertenecer a ellas con el orgullo de haber crecido en el convencimiento pleno de que el militar es un hombre de honor.

## INDICE GENERAL

	Páginas
<b>DEDICATORIA</b>	
<b>CAPITULO I:</b>	
<b>Antecedentes</b>	1
<b>CAPITULO II:</b>	
<b>Situación de la seguridad internacional en las relaciones entre Ecuador y Perú</b>	
1. Antecedentes Históricos	6
2. Estado actual del proceso	7
3. Posibles consecuencias de la suspensión de las MCM. Ecuador-Perú	9
<b>CAPITULO III:</b>	
<b>Las medidas de confianza en el sistema de seguridad hemisférica</b>	
1. Características de las Medidas de Confianza Mutua	12
2. Perspectiva política-estratégica	17
3. La Confianza Mutua en el Sistema Interamericano	18
<b>CAPITULO IV:</b>	
<b>Análisis de la Medidas de Confianza Mutua en América Latina</b>	
1. Análisis de los Gastos Militares en América del Sur	21
2. Las Medidas de confianza mutua entre Argentina y Chile	27
3. Metodología aceptada por la CEPAL entre Argentina	28
4. Medidas de Confianza Mutua y Acercamiento Realidades entre Perú y Chile.	34
<b>CAPITULO V:</b>	
<b>Actuación de la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua y Seguridad Ecuador-Perú</b>	
1. Reducción gradual de los efectivos, armamento y Unidades en la zona frontera.	42
2. Establecimiento de Zonas de Confianza Mutua	43
3. Estandarización del Sistema de Medición de Gastos de Defensa	44

<b>CAPITULO VI:</b>	<b>Explicación de la propuesta de Estandarización de los Gastos de Defensa presentada por el Perú.</b>	<b>47</b>
	1. Cuadro Comparativo	64
	2. Comentario Parcial	
<b>CAPITULO VII:</b>	<b>Conclusiones y Posible propuesta del Ecuador de una metodología aplicable</b>	<b>66</b>
	1. Conclusiones	72
	2. Posible propuesta del Ecuador de una Metodología Aplicable	
<b>ANEXOS:</b>		
	Anexo "A"	78
	Anexo "B"	86
	Anexo "C"	87
	Anexo "D"	89
	Anexo "E"	91
	Anexo "F"	92
	Anexo "G"	94

## **SINTESIS DEL CONTENIDO DE LA TESIS**

La aplicación de las Medidas de Confianza Mutua es un tema de mucha actualidad en la región. En América Latina algunos procesos de este tipo se han concluido, otros se han iniciado y se encuentran en la fase de ejecución entre países que están tratando de solucionar definitivamente sus problemas en especial de tipo limítrofe, para lo cual se han firmado algunos convenios binacionales que se encuentran en diferentes etapas y con distintos resultados.

Como uno de los efectos de la firma de la paz, Ecuador y Perú firmaron en Enero de 1.997 un acuerdo de constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, en el mismo que se expresa su propósito fundamental cual es: "Generar y afianzar progresivamente la confianza mutua para fortalecer la paz y la seguridad entre los dos países", el mismo que por diversas razones que se explicarán el contenido del trabajo, se ha interrumpido mas por parte de la comisión ecuatoriana, que por su contraparte.

Esta tesina analiza la necesidad de reactivar el proceso de implementación de las medidas de confianza con el Perú, especialmente impulsando una de las medidas acordadas que tiene mayores posibilidades de éxito, como es la Homologación o Estandarización del Sistema de Medición de Gastos de Defensa, se debe tomar en cuenta que la comisión peruana ha adelantado su trabajo y tiene más experiencia en el tema por el acuerdo que se encuentra desarrollando con Chile.

Con el desarrollo del presente trabajo, se intenta aportar al criterio de la comisión binacional con el objeto de impulsar el proceso, tratando de formular una propuesta de metodología adecuada que sea favorable a nuestro país, y aceptable para la contraparte; tomando en cuenta la desagregación de gastos presentada por la comisión peruana, y el establecimiento de un período de comparación, asuntos que al igual que todos los aspectos de la metodología a adoptarse, deben ser definidos de común acuerdo.

## INTRODUCCIÓN.

Es necesario aclarar que las opiniones expuestas en el presente trabajo no necesariamente corresponden a la posición oficial de las FF.AA, o de Cancillería en esta materia, sino más bien son el resultado de la recopilación y análisis de datos efectuados para el desarrollo de esta tesis, que se desenvuelve en un ámbito académico, independientemente del que a este respecto competen otros organismos como la Comisión Binacional sobre Medidas de Confianza Mutua (MCM) y Seguridad entre Ecuador y Perú, sin embargo el resultado de este trabajo puede y debería, aportar al criterio de dicha comisión así como a otras instancias oficiales para impulsar su trabajo.

La presente Tesina se ha desarrollado en una forma gradual en la presentación del tema, partiendo de la exposición de los antecedentes que dan origen a la temática de las medidas de confianza mutua tanto a nivel regional como vecinal. Seguidamente en capítulo aparte se describe el problema real existente en cuanto al estancamiento del proceso de MCM iniciado hace cuatro años, junto a un análisis de sus causas y consecuencias.

En un tercer capítulo, se desarrollan los conceptos generales de las medidas de confianza mutua, para luego adentrarse en aquellos que tienen que ver más directamente con la aplicación de una metodología estandarizada en la medición de gastos de defensa; con esto se pretende introducir al lector en el tema de estudio tomando en cuenta el nivel en el que se desarrollan, y definiendo su ámbito en las naciones americanas y sus instituciones, ya que como ese explica en el primer capítulo, existen datos históricos que se enuncian desde los efectos de la Segunda Guerra Mundial y sus implicaciones en la seguridad hemisférica, y su evolución en el tiempo a raíz de los cambios en el orden mundial; parte importante de esta explicación son las instancias de reuniones y las actas y acuerdos que se han establecido a nivel hemisférico, y que dan origen a la aplicación de las M.C.M..

Para ir acercándose al ámbito geográfico del tema de estudio, a continuación en el siguiente capítulo, se realiza un análisis de las medidas de confianza en América Latina en general, para luego explicar el desarrollo de las mismas y las relaciones binacionales en los casos

más recientes y cercanos en cuanto a la aplicación efectiva de esta Medida de Confianza Mutua efectuados entre Argentina – Chile, y Chile – Perú, en diferentes períodos, los cuales constituyen un preámbulo para el inicio de un proceso similar entre nuestro país y Perú, su análisis nos da la oportunidad de estudiar esas experiencias para poderlas aplicar en nuestro caso.

Una de las partes importantes de este capítulo es el análisis de la metodología adoptada por Argentina y Chile, y desarrollada por la CEPAL. Tomando en cuenta las dificultades encontradas, el desarrollo mismo del trabajo realizado, y los resultados obtenidos, lo cual permite a nuestra comisión evaluar la posibilidad de aplicar una metodología partiendo de esa experiencia.

En un cuarto Capítulo, se realiza un estudio del desarrollo de todas las medidas de confianza mutuas de nuestro país con el Perú, en el marco de la Comisión Binacional creada para el efecto, Conociendo que desde la creación de la mencionada comisión se acordaron tres medidas específicas, se hace un recuento de lo actuado en las dos M.C.M. que no corresponden a este estudio, y se profundiza en el desarrollo de la Metodología Estandarizada Común para medir los gastos de defensa, como tema central el trabajo.

Considerando que hay el antecedente que la Comisión peruana el año pasado presentó en Quito una propuesta para desarrollar una metodología específica entre los dos países, se dedica un capítulo para explicar el contenido de la misma y los documentos que se manejaron en esa reunión.

Finalmente, y tomando en cuenta todo lo expuesto en los seis capítulos, se llega a establecer las conclusiones generales y una posible propuesta del Ecuador frente a la presentada por el Perú, en base a la enunciación de algunas consideraciones metodológicas que permiten establecer una perspectiva en la aplicación de esta medida de confianza en beneficio de una mayor transparencia y entendimiento entre Ecuador y Perú, como un efecto directo y concreto de la firma del acuerdo de paz entre los dos Estados.



## **CAPITULO I:**

### **ANTECEDENTES**

La Segunda Guerra Mundial tuvo consecuencias de distintas características para las naciones. En algunas, implicó el inicio de procesos de reconstrucción y reordenamiento institucional interno, y en otras significó asumir posiciones de potencias militares, y para las más pobres, el recibir, en diferentes grados, las repercusiones de la mayor conflagración mundial de todos los tiempos. En América Latina, los países recibieron la influencia de estos hechos, que les obligaron a buscar nuevas formas de relacionarse con los países más poderosos y entre ellos mismos. Esta situación ha repercutido en su desarrollo económico y social, al tener que depender de las grandes potencias económicas en base al otorgamiento de créditos, al intercambio comercial y a la posibilidad de recibir fondos o bienes como resultado de la “Alianza para el Progreso”.

En los Estados Americanos, por los desequilibrios sociales, la influencia de nuevas doctrinas e ideológicas y el nuevo orden mundial establecido a raíz del fin de la guerra fría, surgieron interpretaciones diferentes sobre los Tratados Internacionales, como también de la forma de enfrentar el tema del subdesarrollo y la superación de la pobreza, en este sentido, aparecen en cada subregión y en cada país del continente, formas particulares de producción, agendas propias en la comercialización, acuerdos bilaterales, formación de “bloques” etc., lo cual contribuyó al brote de nuevos y rebrote de viejos problemas interestatales, que pueden poner en riesgo la seguridad de la región en caso de existir intereses contrapuestos.

El nuevo enfoque de la seguridad hemisférica que trata de encontrar soluciones a un número y clase cada vez más amplio de amenazas, problemas, o desafíos ha hecho que los Estados Americanos para poder sobrevivir al subdesarrollo a través del tiempo hayan buscado diversos mecanismos que les permitan tener la seguridad y estabilidad como base para lograr el desarrollo; algunos de estos incluyen convenios, declaraciones, tratados, etc., la mayoría de los cuales privilegian el ámbito bilateral, y algunos tratan de encontrar intereses comunes en cada subregión para dar más “peso” a

sus posiciones ya sea en el campo económico, comercial, de la defensa, seguridad, etc., y así encontrar nuevos mecanismos y áreas de cooperación.

Las concepciones mencionadas han puesto en la agenda política de la mayoría de países en la región la necesidad de reducir los gastos en armamento para poder orientar los recursos disponibles al desarrollo económico y al progreso social de sus pueblos. Por esa razón en diversos foros latinoamericanos como la reunión de presidentes de América (Punta del Este 1.967), la Declaración de Ayacucho (1.974), los gobiernos de casi todos los estados sudamericanos expresaron su intención de limitar los gastos militares, en proporción a sus respectivas exigencias de Seguridad Nacional, evitando aquellos gastos que no fueran indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de sus Fuerzas Armadas. En esta última reunión, los gobiernos se comprometieron a promover y sostener la construcción de un orden de paz internacional y de cooperación, creando, a la vez, las condiciones para una efectiva limitación de armamentos.

Estos y otros documentos son la base para reanudar un periodo de actividades de relaciones internacionales al interior del sistema interamericano, donde la Organización de Estados Americanos (OEA), su principal organismo, jugó un importante papel como centro de discusión y foro de debates sobre la agenda interamericana. Se inicia de esta forma un periodo donde aparece la práctica del fomento de la confianza y la seguridad, como condición necesaria para abrir canales de diálogo entre las naciones.

La práctica del diálogo bilateral y multilateral que promueven determinados gobiernos, como el uso de las medidas de confianza mutua, traducidos en acciones claras y concretas, permite que se establezcan nuevos Acuerdos y se adquieran nuevos compromisos de seguridad regional e internacional. Dentro de ellos se destaca la Convención del Medio Ambiente del año 1979, la Convención de Armas Inhumanas del año 1981, el Acuerdo de Guadalajara de 1991, el Compromiso de Mendoza del mismo año, la Declaración de Cartagena de 1992 y la suscripción de la Convención de Armas Químicas del año 1993. A ello se debe agregar la ratificación del Tratado de Tlatelolco, por parte de los gobiernos de Argentina y Brasil, que se encontraba pendiente.

Hacia la década de los 80s., la gran mayoría de los países americanos habían adoptado regímenes democráticos como fórmula de gobierno, cuyas políticas se orientaron a la recuperación de sus ritmos de crecimiento y estabilidad social y económica, con centro de gravedad en el papel entregado a las funciones que ejerce el mercado. De la misma forma, ello ha favorecido una mayor internacionalización del comercio, que permitirá en lo futuro una mayor integración económica subregional. Uno de los elementos que es considerado en las políticas económicas con miras a lograr un crecimiento es la racionalización del gasto público, en ese sentido se escuchan cada vez más voces que se orientan hacia una reducción de gastos considerados menos prioritarios, para privilegiar a aquellos de orden social y productivo; entre ellos los gastos militares han sido frecuente tema de debate.

Actualmente en la región se observa una reducción de las percepciones de amenazas de carácter militar en el orden externo, lo que no significa que ellas no puedan hacerse presentes en un futuro próximo, toda vez que estos países son, en gran medida, dependientes de las tendencias mundiales de seguridad internacional; es decir, bastará que el entorno político- estratégico del mundo cambie para que ello tenga repercusiones en el Sistema Interamericano.

Lo anterior constituye uno de los fundamentos principales de la imperiosa necesidad de que los países americanos dispongan, en el futuro inmediato, de Políticas de Estado serias, transparentes y creíbles en los asuntos de Defensa<sup>1</sup>, que permitan aumentar la confianza entre los pueblos para construir una región en paz y libre de amenazas.

Sin embargo, en ausencia de la principal amenaza que caracterizó al período de la Guerra Fría, el continente americano ha visto recrudecer áreas y fórmulas nuevas de conflicto, como son las que se relacionan con el crimen internacional, el narcotráfico, el terrorismo, las migraciones masivas y la degradación del medio ambiente, aspectos que se relacionan más bien con problemas de seguridad interna, que de defensa externa,

---

<sup>1</sup> MEMORIAL DEL EJERCITO DE CHILE, En cuanto a la Política de defensa: “Normas generales para los cuatro campos de acción en relación con la forma en que se coordinarán y armonizarán los esfuerzos para materializar la Defensa Nacional. ...Debe ser una Política de Estado elaborada a la luz de la Apreciación Global Político-Estratégica.” Estas deben ser serias, transparentes y creíbles.

entendiendo esta última como la protección de la soberanía nacional de un Estado frente a otros, cada conflicto tiene efectos distintos en los países afectados y en sus vecinos, según las características y rasgos específicos de cada Estado. Por esta razón en todo análisis se deben diferenciar las amenazas globales de las regionales, subregionales y locales con el fin de darles el nivel y alcance a su tratamiento en cada caso.

Sin embargo, sean cuales fueren las amenazas, preocupaciones o desafíos a enfrentar, una de las herramientas más útiles para su solución son las Medidas de Confianza Mutua porque juegan un papel preponderante para señalar los caminos de entendimiento y cooperación vecinal y regional, que sirvan para neutralizar las amenazas mutuas y evitar los conflictos interestatales. Estas deben verse manifestadas en acciones concretas y permanentes, donde no sólo se incluya el aspecto militar sino que se vean ampliadas a los otros campos de la seguridad interna y externa, así como del desarrollo socio-económico de un Estado.

En síntesis, las situaciones descritas han dificultado la conformación de una agenda de seguridad hemisférica para enfrentar las actuales amenazas y es, a juicio del Secretario General de la OEA, esta organización la encargada de definirla, “a través de la aplicación de medidas de fomento de la confianza y seguridad, donde ya existen, al menos, veinte medidas concretas que contribuirían a la predictibilidad y la transparencia en los ejercicios, decisiones y gastos militares.”<sup>2</sup>

Sin perjuicio de lo anterior, se debe destacar la demostración de entendimiento que han dado últimamente algunos países de la región; el caso más notable en los últimos años es el realizado por los gobiernos de Perú y Ecuador, junto a los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro de 1942, al dar solución al antiguo conflicto limítrofe de la Cordillera del Cóndor, mediante la firma de un Tratado de Paz que hará viable el desarrollo en una amplia zona que por mucho tiempo no ha logrado consolidar su desarrollo.

---

<sup>2</sup> GAVIRIA, César. Discurso del Secretario General de la OEA durante la XXVIII Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, realizado el 1 de junio de 1998 en Caracas, Venezuela.

De igual manera, se han dado grandes pasos para zanjar definitivamente las diferencias entre otros países entre los que se destacan Chile y Argentina al dar término al último litigio fronterizo que mantenían, y las negociaciones de Chile y Perú para solucionar sus últimas diferencias por la interpretación del Tratado de 1929. A pesar de que últimamente se están dando nuevos reclamos por parte del Perú, en cuanto a la delimitación del mar territorial (situación no aceptada por Chile), y su impacto en otros países de la sub-región; se puede expresar que en términos generales, existen demostraciones ciertas de que el cultivo de la confianza mutua entre los pueblos constituye la base para construir caminos de entendimiento en esta nueva etapa de las relaciones internacionales de los países americanos en la búsqueda de soluciones efectivas a los conflictos, evitando la guerra y asegurando la paz.

## **CAPITULO II:**

### **SITUACIÓN DE LA SEGURIDAD EN LAS RELACIONES ENTRE ECUADOR Y PERÚ.**

A pesar de la importancia de la aplicación de estas medidas, del compromiso adquirido al firmar el acuerdo de constitución de la Comisión Binacional, y de las consecuencias que pueden derivarse, el proceso se encuentra actualmente estancado, esto constituye el “problema” al cual se pretende plantear una posible solución como resultado de esta investigación, para ello, a continuación se describe el alcance e implicaciones de esta situación.

Un año después de la guerra del Cenepa, el 23 de Febrero de 1996, los Ministros de Relaciones Exteriores del Ecuador y Perú suscribieron un acuerdo para crear un grupo de trabajo con el objeto diseñar un mecanismo bilateral para el fomento de la confianza mutua. Al año siguiente los dos países firmaron en Enero de 1.997 un acuerdo de constitución de la Comisión Binacional Peruano-Ecuatoriana sobre Medidas de Confianza Mutua y de Seguridad, en el mismo que se expresa su propósito fundamental cual es: “Generar y afianzar progresivamente la confianza mutua para fortalecer la paz y la seguridad entre los dos países”.

La I Reunión de la Comisión Binacional Ecuador – Perú sobre medidas de confianza mutua se efectuó en Lima el 6 de Febrero del 2002, su propósito evaluar y promover las medidas de confianza mutuas. Se formaron 3 grupos de trabajo:

- a.- Reducción gradual de los efectivos, armamento y unidades en la zona de frontera.
- b.- Estudiar y recomendar el alcance y la denominación definitiva de la iniciativa conocida como “Establecimiento de zona de confianza mutua”.
- c.- Analizar la metodología en lo referente a la homologación y estandarización de los sistemas de medición de gastos militares.

El 10 de Octubre del 2002, la Comisión Binacional se reunió en la Cancillería en Quito, con el propósito de elaborar una propuesta para la reducción gradual de efectivos, armamentos y unidades militares en la zona fronteriza; además estudiar y recomendar el alcance y la denominación definitiva de la iniciativa conocida como "Establecimiento de zona de confianza mutua".

#### **1.- Estado actual del proceso.**

En cuanto a la Reducción gradual de los efectivos, armamento y unidades en la zona de frontera, se ha llegado a la conclusión por parte de los dos países, de que se ha cumplido tácitamente, en vista de que en forma progresiva se han ido retirado las tropas de los dos lados de la frontera, más por necesidades operativas y de organización, que por el cumplimiento de un acuerdo dentro de la Comisión binacional,(En el caso de Ecuador, se ha reorientado el esfuerzo militar hacia la frontera Norte). Si bien los resultados son evidentes, no existe ningún documento oficial en el que los dos países consignen el cumplimiento de esta medida de confianza dentro de la Comisión binacional creada para el efecto.

No se puede afirmar que se ha cumplido la anterior medida en primer lugar porque no se tiene un registro exacto del actual despliegue de tropas, y en segundo lugar, porque por la misma razón, la relación de fuerzas puede variar en cualquier momento sin poder denunciarlo por no tener parámetros de comparación actualizados. Se puede deducir entonces las razones por las cuales en la comisión actualmente se habla solo de las dos últimas medidas MCM.

De todas formas, lo esencial es que la medida se ha cumplido y los beneficios de su aplicación son evidentes, en el caso del Ecuador, ha permitido el redespliegue de fuerzas para orientarlas hacia la frontera norte, en la cual existe la necesidad de concentrar una mayor cantidad de tropas para enfrentar los efectos de la aplicación del denominado "Plan Colombia".

En relación a la segunda medida, el establecimiento de las "Zonas de Confianza Mutua" se puede decir que no tiene el consenso de las partes puesto que para el Ecuador, debería incluirse una cuarta zona en el mar territorial, y con ello dejar sentado

definitivamente la posición soberana de nuestro país que por derecho reconoce el paralelo como límite político en esa zona. Conociendo que existen ciertas voces en el Perú sur que tratan de introducir al menos en el ambiente académico y militar, la llamada “tesis de la Bisectriz”; se podría deducir que esa es la razón para evitar el tratamiento de este tema puntual en forma oficial.

En lo que a este estudio compete, es propio expresar que al menos por un largo plazo, esta medida quedará postergada y será muy difícil encontrar una solución a corto o mediano plazo; ejemplo de ello fue lo sucedido en la última reunión de la comisión en Quito, cuyos detalles y consecuencias constan en el capítulo V de esta tesis.

Con lo expuesto queda claro que **la única medida de confianza de las enunciadas en la Comisión Binacional que tiene consenso y por tanto posibilidad de llegar a su aplicación es la que tiene que ver con la Estandarización del sistema de medición de gastos de defensa**, he aquí la necesidad de profundizar en su estudio partiendo de las bases teóricas, del alcance e importancia de estas medidas en el continente, y principalmente a la luz de los resultados obtenidos de la aplicación de esta última medida en otros países de América Latina.

Por las razones expuestas, es necesario ahondar en las razones y consecuencias del estancamiento en el tratamiento de esta medida de confianza que es muy viable, que no presenta ningún riesgo para nuestro país, y que al aplicarse daría validez y legitimidad a la existencia de una comisión creada para lograr la confianza, la cooperación y el progreso de los dos pueblos.

En la reunión de la Comisión Binacional desarrollada en Quito el 5 de mayo del 2.003 se trató únicamente sobre una de las medidas acordadas en este organismo (Estandarización de los sistemas de medición de gastos militares), en ese año no se realizó ninguna otra gestión ni se reunió nuestra comisión, y por tanto no se avanzó en el tratamiento del tema por los siguientes motivos:

1. En la Comisión ecuatoriana, luego de la reunión quedó un ambiente de incertidumbre, en primer lugar por la posición adoptada por la comisión



peruana, al no aceptar el carácter oficial del evento, y por su negativa a tratar sobre una de las MCM. Referente a la creación de una Zona de Confianza mutua en la frontera común, sin explicar los motivos, sin embargo se puede deducir que se trata de la misma razón que la comisión peruana ya en la anterior reunión comentó, en el sentido de que existiría una “diferente interpretación entre los dos países en cuanto a la delimitación de la frontera marítima”. (Este último fue un comentario del jefe de la comisión peruana, el cual no fue incluido en el acta respectiva).

2. Poco tiempo después de la mencionada reunión, se dieron algunos cambios y salidas de los miembros de la Comisión ecuatoriana, inicialmente de los funcionarios de las Fuerzas Armadas, y luego, de la Cancillería, al menos en el caso de esta última, estos miembros no fueron reemplazados por algunos meses, por los profundos cambios que se registraron a raíz de la salida de la anterior Ministra de RR.EE., con lo cual se ha ido postergado la posibilidad de una reunión de la comisión.
3. La falta de relacionamiento de todos los antiguos y nuevos miembros de la Comisión, y lógicamente la falta de un conocimiento total del problema por parte de estos últimos, no aporta para el tratamiento del tema en forma inmediata.
4. Especialmente en los miembros militares de la Comisión existe la duda de la conveniencia de impulsar solamente una de las MCM, y no las dos pendientes en conjunto, considerando que la negativa peruana de tratar sobre las Zonas de Confianza Mutua, da lugar a diversas conjeturas que tienen relación con asuntos muy delicados atinentes a la Soberanía Nacional, a pesar de que a raíz de la Firma de la Paz, el Perú como Estado, por intermedio de su Cancillería, ha declarado que “no existen asuntos de límites pendientes entre los dos Estados.”

### **3.- Posibles consecuencias de la suspensión de las MCM. Ecuador-Perú.**

En primer lugar, considerando que la razón de la creación de la comisión, y la aplicación de las MCM. es el construir un clima de confianza basado en la transparencia de los actos especialmente que tienen que ver con la seguridad externa de los estados; por lógica deductiva, la ausencia de las mismas da lugar a los efectos contrarios es decir la desconfianza y la inseguridad en las relaciones binacionales.

Para que se llegue a establecer la Paz definitiva entre el Ecuador y el Perú, fue necesario el sacrificio de muchas vidas, material, y mas que eso el renunciamiento a nuestras tesis conceptos y aspiraciones en la amazonía, como parte del derecho territorial, que han sido y son elementos constitutivos de nuestra nacionalidad, lo menos que se puede aspirar es consolidar los beneficios que esta nueva relación debe proporcionar a los dos pueblos, como la seguridad, la cooperación, el desarrollo socioeconómico, que en definitiva se traducen en el bien común de los ciudadanos.

Cuando no existe un ambiente de completa confianza mutua entre dos Estados que por mucho tiempo han vivido en conflicto, la historia ha demostrado que por causas reales o aparentes, cualquier incidente como un accidente en la frontera, una expresión personal de algún miembro del estado manipulada por algún medio de comunicación colectiva, o simplemente por razones políticas, puede escalar un conflicto hasta límites impredecibles, a consecuencia del incumplimiento de este tipo de acuerdos.<sup>3</sup>

La falta de una posición y respuesta del Ecuador frente a la propuesta de la Comisión peruana, y sus reiteradas invitaciones para reanudar el proceso, puede dar ocasión a distintas apreciaciones por parte de ese país, y de la comunidad internacional, que en todos los foros propende a la aplicación de estas medidas como instrumento para el fomento de la paz, seguridad, y estabilidad como base para el desarrollo de las naciones. Mas aun cuando otros países de la subregión ya los han aplicado con buenos resultados.

Quedan entonces dos cursos de acción posibles frente a este problema; una es el impulso del proceso hasta lograr el consenso en la metodología a emplearse, y la aplicación completa del proceso, y la otra, seguir en el estancamiento con las consecuencias anteriormente descritas.

## **CAPITULO III:**

### **LAS MEDIDAS DE CONFIANZA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD HEMISFERICO**

Es una realidad que en un sistema de seguridad conviven en permanente interacción diversos elementos, autoridades, organismos y compromisos internacionales que contraen los Estados en el ámbito del Derecho Internacional. Sin embargo, para que una negociación sea fructífera en aras de la paz deben darse ciertas condiciones políticas, estratégicas, económicas y sicosociales, que permitan alcanzar sus objetivos, y para ello existe en la actualidad lo que se ha denominado como Medidas de Confianza Mutua (MCM).

Conceptualmente las MCM son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria, que no implica que sean equivalentes, pero sí paralelas en el tiempo y de rápida secuencia. De esta forma, es posible avanzar con éxito en las negociaciones; es decir, que, si una parte da un paso, la contraparte esté actuando de la misma forma. En tal sentido, las MCM no son sólo "declaraciones" o "compromisos", sino que constituyen "acciones" efectivas, susceptibles de ser evaluadas y verificadas.<sup>4</sup> Así, entonces, estas medidas no pueden ser consideradas como un elemento que afecte la seguridad de los Estados, ni como intromisión en asuntos internos, ni como generadora de desventajas o pérdida de soberanía; muy por el contrario, deben entenderse como acciones que voluntariamente aceptan y desarrollan los Estados, en los diferentes campos de acción Político, Económico, Diplomático y de la Defensa Nacional en forma positiva, para servir a los intereses, objetivos y necesidades de los mismos Estados.

Las MCM "tienen como objetivo actuar sobre los riesgos y sobre las amenazas"<sup>5</sup> por ello se establece que el valor principal de estas medidas es ante todo de carácter preventivo, al posibilitar la comunicación y efectivizar mecanismos de información,

---

<sup>4</sup> ROJAS A. Francisco "América Latina en la pos Guerra Fría: nuevas oportunidades para concertación estratégica", FLACSO e Inst. Estudios Intemac., 1992.

<sup>5</sup> CHEYRE E. Juan E. "Medidas de Confianza en el Euro mediterráneo". Memorial del Ejército de Chile No. 455, 1997), pp. 150 y 151.

con lo cual se minimiza el riesgo de encontrar posibles brotes de antagonismos ya sea por causas reales o aparentes.

En algunos sectores políticos o de la sociedad civil existe la tendencia a plantear las MCM., como un método que se ha creado exclusiva o prioritariamente para poder controlar o limitar la compra de armamentos, y a menudo se expresan así en los discursos políticos a sabiendas de que normalmente la ciudadanía acepta el concepto de que el desarme es parte de una solución a los problemas socio-económicos existentes, por ello es necesario aclarar que la finalidad de ellas es mucho más amplia y se enmarca en todo tipo y forma de lograr un estado de confianza y cooperación; un control o reducción de armamentos será el efecto de una buena aplicación de estas medidas o puede ser parte de un proceso que incluya resoluciones de esas características. En todo caso sería difícil pensar que pueden desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos y más aún de desarme en ausencia de un contexto de confianza.

Naciones Unidas, por su parte, ha definido como objetivo de las MCM el siguiente: "El objetivo de las medidas de confianza mutua es contribuir a reducir o, en algunos casos incluso eliminar las causas de desconfianza, temor, tensiones, hostilidades entre Estados".<sup>6</sup>Dentro de este concepto, se supone que las medidas están dirigidas a las causas mismas de tensión y conflicto entre países, y además incluyen los pasos para asignarse intenciones amistosas.<sup>7</sup>

## **1.- CARACTERÍSTICAS DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA<sup>8</sup>**

### **a. Transparentes y abiertas**

La transparencia es la condición esencial de las medidas de confianza, es a la vez causa y efecto ya que es imposible la aplicación de ellas si una de las partes percibe una falsedad u omisión en los datos presentados en este caso

---

<sup>6</sup>Tomado del Informe del Secretario General de Naciones Unidas presentado el 1 de junio de 1998 en Caracas, Venezuela.

<sup>7</sup> VARAS y CARO, Augusto e Isaac. "Medidas de Confianza Mutua en América en América Latina",

<sup>8</sup>CASTILLO, Guillermo, basado en "Una visión sobre el desarrollo de la confianza mutua en América Latina" Memorial del Ejército de Chile, 1.997.

en los gastos de defensa, a su vez, la transparencia es una consecuencia de una buena aplicación de las MCM.

**b. Predictibles.**

Uno de los efectos de la MCM. Es dar la seguridad a las partes en cuanto a las acciones o reacciones de la contraparte frente a las situaciones o problemas que se puedan presentar en las mutuas relaciones, con lo cual fluyen en forma natural

**c. Reciprocidad y equivalencia**

Es imprescindible que a cada una de las acciones positivas de una de las partes, suceda otra de igual magnitud e importancia por parte de la otra, así se fomenta un sentido de cooperación voluntaria que a menudo sobrepasa el alcance de los compromisos firmados.

**d. Comunicación adecuada.**

Existen algunas instancias de reunión entre los países que han demostrado ser un buen medio para mejorar la interrelación por medio de una mayor y mejor comunicación. Estas se desarrollan en el campo militar en forma regular por medio de conferencias e intercambio de cursantes; así también existen convenios de desarrollo fronterizo que han dado excelentes resultados en la conclusión de proyectos binacionales que benefician a la población del sector limítrofe, estos y otros medios logran una interlocución y una mayor confianza mutua.

**e. Establecen una relación.**

Cuando las MCM. se aplican debidamente, llegan a ser permanentes en el tiempo, y establecen un vínculo entre los actores porque benefician a quienes las cumplen, en el caso Ecuador-Perú, un ejemplo es el comercio fronterizo, que da una fuente de trabajo a la población.

**f. Factibilidad.**

Es necesario evaluar prolijamente las posibles MCM. Para emprenderlas cuando existe una seguridad de éxito, de lo contrario son más bien una fuente de controversias, la simplicidad en su aplicación es un valor imprescindible. Una metodología para medición de gastos de defensa es por naturaleza muy complicada, por ello es un reto el hacerlo en forma comprensible para todo ciudadano.

### **Verificables.**

En el caso que nos ocupa, esta característica es básica, porque al existir algunas fuentes de datos tanto nacionales como internacionales, se necesita que las cifras que los países presentan “empaten” con las otras series de datos, lo cual constituye una forma práctica de verificación. (Existen al menos cuatro fuentes importantes de información sobre gastos de defensa citados en el Capítulo. IV de esta tesina.)

Las MCM. Se pueden desarrollar en todos los campos de relacionamiento internacional, algunas de ellas son debidamente planificadas para obtener los objetivos previstos , y otras son simplemente prácticas que se han ido desarrollando por costumbre o necesidad, por ello, para tener una idea concreta en cuanto a las medidas que se pueden implementar específicamente en el campo de la defensa, a continuación y a modo de ejemplo se presenta un listado de posibles acciones que son factibles de llevar a cabo en el campo de acción de la Defensa Nacional, según el Gral. Juan Emilio Cheyre:<sup>9</sup>

- 1) Mejorar los sistemas de comunicaciones entre autoridades políticas y militares interestatales.
- 2) Abrir al conocimiento público el pensamiento militar a través de reuniones, conferencias, declaraciones y publicaciones oficiales (Libros Blancos de Defensa; publicaciones sobre armas de destrucción masiva y otras)
- 3) Notificación de medidas (ejercicios militares, vuelos, adquisiciones militares y otras) y aumentar el flujo de información sobre los tipos

---

<sup>9</sup> Op. Cit. CESIM, p. 147. CHEYRE, pp. 154 Y 155

de ejercicios militares, que puedan crear inquietud en los Estados vecinos.

- 4) Establecer reglas o normas de conducta para situaciones de crisis (incidentes en el mar, en las fronteras terrestres, en el espacio aéreo, actividades militares peligrosas, ejercicios militares)
- 5) Incrementar la cooperación entre las Instituciones militares y autoridades de Defensa.
- 6) Aumentar los intercambios académicos, culturales, deportivos y sociales.
- 7) Ampliar el trabajo conjunto a nivel estratégico de los diversos países.
- 8) Intercambiar informaciones sobre control de armamentos convencionales, químicos, biológicos y nucleares, estableciendo acuerdos para hacer efectivo y creíble su control. Verificar el cumplimiento de las medidas para el mantenimiento de la paz, proporcionando y/o coordinando equipos de observadores militares.
- 9) Planificar acciones conjuntas en programas de ayuda humanitaria, con participación de fuerzas militares.
- 10) Participación conjunta en situaciones de catástrofe para socorrer a la población civil.
- 11) Fomentar el índice de transparencia en el intercambio y divulgación de conocimiento de tecnologías militares.

Aun cuando estas MCM. se han relacionado en mayor medida con el campo de acción de la Defensa Nacional, es posible encontrarlas en otras actividades, donde quizás con otras denominaciones se realizan a diario; por ejemplo, en el mundo de los negocios y del comercio internacional. Así entonces, las MCM. no deben ser consideradas o relacionadas sólo con el ámbito de la Defensa, sino que, por el contrario, ser una herramienta útil para mejorar las relaciones entre dos o más organismos, elementos o Estados, valiéndose del fomento a la confianza que ellas promueven y que traen como consecuencia una buena relación, en un clima de seguridad, paz y armonía.



## **2.- PERSPECTIVA POLÍTICO-ESTRATÉGICA**

En Primer lugar, es necesario puntualizar que las medidas de confianza mutua, no pueden desligarse de una potencial o real situación de conflicto. No resulta lógico, por ejemplo, establecer relaciones basadas en tales medidas entre dos o más aliados. Tampoco es común encontrar argumentos consistentes para establecer medidas específicas de mutua confianza cuando dos actores tienen muy poca o ninguna posibilidad de conflicto, es así que no se encuentran ejemplos de iniciativas para fortalecer la confianza mutua, al menos en el campo estratégico, entre países que no comparten intereses, como Panamá y Bélgica, o Bolivia con Venezuela.

Para establecer la relación de conflicto en el contexto de las Medidas de Confianza Mutua, según LEWIS A. COSER "una lucha sobre valores y demandas por estatus, poder y recursos escasos en que los objetivos de los oponentes son neutralizar, herir o eliminar a sus rivales". Entonces sin la existencia potencial o real de conflicto, no tiene sentido hablar de Medidas de Confianza Mutua. Por el contrario, en un escenario de probables conflictos, tales medidas forman parte de la planificación político-estratégica y de la estratégica. En términos puramente militares, la estrategia también existe sólo en presencia de situaciones de conflicto, puesto que se basa en hipótesis de relación entre dos o más entes o estados que tienen intereses contrapuestos.

Podemos afirmar en consecuencia, que las Medidas de Confianza Mutua sólo se dan en escenarios de posibles conflictos, y como parte de una estrategia para prevenir su ocurrencia. De allí que los foros internacionales multilaterales resultan adecuados para incentivar estas medidas como un recurso de la política exterior de los Estados, pero no pueden servir a la vez para fijar las normas que son más propias de la política de defensa de cada caso en particular y que necesariamente se enmarcan en el ámbito de la política bilateral.

Por otra parte, estas medidas tienen un efecto que trasciende el marco de determinadas relaciones bilaterales, por ello es que con mucha propiedad se habla de que estos acuerdos promueven la paz regional en algunos casos la mundial, en otros. Este fue uno

de los propósitos de la "Conferencia Sobre Medidas para promover la Confianza Mutua en Sudamérica" realizada en mayo de 1995 en los Estados Unidos de Norteamérica.<sup>10</sup>

Sin embargo, existe una tendencia a confundir cualquier acuerdo multilateral con la profusión de Medidas de Confianza Mutua. Es muy probable que algunos de ellos promuevan directa o indirectamente la cooperación y las relaciones pacíficas, pero no todos. Esta percepción, muy loable en sus fines, puede llevar a la creencia de que todas las causas que promueven los conflictos son de igual naturaleza y que por lo tanto recomendaciones generales son una receta para su remedio a gran escala.

Bajo el criterio de que las medidas de confianza mutua son acciones bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y conflicto, es conveniente distinguir la diferencia y complejidad entre lo bilateral y lo multilateral, y afirmar que la aplicación de las MCM. se dificulta cuando se incrementan los actores, (o Estados), por esta razón se privilegian las medidas bilaterales.

En cuanto al término "mutuo o mutua" se entiende que éste lleva implícito la "reciprocidad". Esta última entendida, primero, como una percepción recíproca de amenaza y en seguida con la adopción de medidas, no necesariamente iguales, pero equivalentes.

### **3.- LA CONFIANZA MUTUA EN EL SISTEMA INTERAMERICANO**

La aplicación de MCM constituye uno de los procesos más dinámicos en el interior del Sistema interamericano, prueba de ello son las múltiples reuniones que se han desarrollado en la región, como las Cumbres de las Américas, la Asamblea General de la O.E.A. y las Conferencias de Ministros de Defensa. En cuanto a la Organización de Estados Americanos, el fruto de su trabajo en la materia se refleja en las veinte medidas concretas que se acordaron, tanto en la Conferencia de Santiago de Chile, como en la de San Salvador, las cuales aseguran la predictibilidad y la transparencia en los ejercicios, decisiones y gastos militares.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Acta de Clausura de la Conferencia Sobre Medidas para promover la Confianza Mutua en Sudamérica.

<sup>11</sup> Op. Cit. GAVIRIA, 1998

Dentro del sistema Interamericano se debe señalar la labor de dos instituciones que están relacionadas con el tema de estudio. Se trata de la Junta Interamericana de Defensa (JID), y del Colegio Interamericano de Defensa (CID), como estructuras para el desarrollo y fortalecimiento de la confianza mutua, en el ámbito de la Defensa, en la región.

La JID. es un organismo militar interamericano dependiente de los gobiernos del hemisferio para la consulta, preparación y recomendación de materias relacionadas con la defensa colectiva, en caso de agresión. Debe desempeñar las funciones consultivas que le competen y las que pueda delegarle el Comité Consultivo de Defensa de la OEA.

La seguridad hemisférica constituye una preocupación actual de la OEA, en el estudio que está haciendo del Sistema Interamericano y en el cual manifiesta su intención de aprovechar las actuales instituciones y su relación operativa e histórica en beneficio del mismo, buscando una plena integración que permita un fluido intercambio de experiencias y conocimientos entre sus componentes.<sup>12</sup>

En relación al tratamiento del tema de las MCM, la JID. está llevando a cabo un interesante proceso de análisis de información sobre su desarrollo en el sistema interamericano, conformando un inventario basado en la información que remiten los Estados Americanos, que sirve para realizar estadísticas, clasificar medidas (bilaterales, regionales o hemisféricas) y evaluar resultados.

De esta manera han ido apareciendo nuevas medidas, ajenas al campo militar, y que han estado aplicando algunos países americanos, como por ejemplo:

- a. De carácter policial:
  - Creación del Instituto Centroamericano de Estudios Superiores.
  - Prevenir y combatir todo tipo de actividades delictivas.
  - Recuperación y devolución de vehículos.
  - Funciones de Policía Marítima.

---

<sup>12</sup> [www.oas.org](http://www.oas.org). Seguridad Hemisférica y lucha contra el narcotráfico, 2003.

- Prevención de contrabando.
- b. Acuerdos para la lucha del narcotráfico y control de drogas.
- c. Control de contaminación.
- d. Acuerdos para la seguridad ciudadana.

La inclusión de estas medidas evidencia la tendencia por demás apropiada que existe en la actualidad a tomar en cuenta la creciente multiplicidad de las amenazas, la multidimensionalidad de los efectos de las mismas y los actores involucrados en la búsqueda de soluciones.

La JID menciona como avances logrados a la fecha, los siguientes:<sup>13</sup>

- a. Tratado Marco de Seguridad Democrática y Programa Anual de Actividades de Fomento de la Confianza en Centroamérica, firmado por El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Panamá.
- b. Reunión de Seguridad de los Pequeños Estados Insulares de 1996.
- c. Tratado sobre el Sistema de Seguridad Regional del Caribe Occidental.
- d. Incremento de ejercicios combinados, bilaterales y regionales.
- e. Incremento de MCM en inventarios de 1997, respecto de 1995.
- f. Avances en el Registro de Armas Convencionales de la ONU, del Informe estandarizado sobre Gastos Militares, publicación de Libros Blancos de Defensa y reportes de MCM a la OEA.
- g. Apoyo al Plan de Desminado de Centroamérica.

---

<sup>13</sup> Estado Mayor de la Junta Interamericana de Defensa. Washington D.C., Estados Unidos. 1999.

## CAPITULO IV:

### ANÁLISIS DE LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN AMÉRICA LATINA

A pesar de que en América Latina, desde mediados de la década de los ochenta los indicadores económicos muestran una mejoría, siguen existiendo grandes cantidades de pobres y una mala distribución del ingreso. La mejoría alcanzada tuvo un retroceso entre los años 1998 y 1999 como consecuencia de la crisis iniciada en los países asiáticos, cuyo origen se encuentra en la falta de regulaciones nacionales a la inversión de capital extranjero y por la falta de regulación internacional del movimiento de capitales especulativos. Cada vez es mayor la necesidad de que quienes manejan la política económica cambien radicalmente los modelos económicos vigentes para crear una alternativa que de al ser humano el valor que le corresponde frente a los intereses del mercado.

Para asegurar la paz y la estabilidad en la región, es necesario un desarrollo económico, acompañado de equidad distributiva, porque estos producen bienestar entre sus habitantes disminuyendo la conflictividad. Sin embargo, para asegurar el desarrollo, es necesaria una reorientación de la economía, tanto nacional como mundial. Desde otra perspectiva, la seguridad económica de los países, su articulación en bloques comerciales con grados de especialización y múltiples interdependencias, disminuye drásticamente las posibilidades de conflictos bélicos. Es pues esta falta de seguridad entre otras razones de carácter histórico,<sup>14</sup> lo que ha animado a los países de esta y de todas las regiones a armarse para proteger su soberanía e intereses, América Latina no es una excepción y por ello actualmente se están dando algunas iniciativas para regular los gastos militares. A continuación se muestra un estudio de lo que se ha realizado en este sentido en la región.

---

<sup>14</sup> Como los conflictos limítrofes e internos que aun existen entre algunos países de la sub-región, que han dado lugar a enfrentamientos armados de diversa magnitud, y por consiguiente a un armamentismo y un fortalecimiento del poder militar de algunos estados.

## 1.- ANALISIS DE LOS GASTOS MILITARES EN AMÉRICA DEL SUR

Los especialistas en asuntos de seguridad en América Latina basan su análisis empírico en datos sobre gastos militares de muy baja calidad. En los últimos diez años, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas (1983, 1986) ha hecho varias exhortaciones a mejorar los datos internacionales sobre gastos militares. Hasta ahora la respuesta a este llamamiento en América Latina no ha sido del todo observada. En el presente estudio se analiza los gastos militares en cinco países de América del Sur (Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Perú). En primer lugar se presenta una visión general de las cuatro fuentes internacionales de datos, se discuten las bases metodológicas más significativas que sustentan la investigación sobre gastos militares y finalmente se analiza una serie de datos desagregados sobre gastos militares.

### a. **Análisis comparativo de las diferentes fuentes de datos sobre gastos militares**

Los analistas de asuntos de seguridad recurren casi exclusivamente a cuatro fuentes internacionales de datos sobre gastos militares en diversos países: el International Institute for Strategic Studies (IISS), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), y la US Arms Control and Disarmament Agency (ACDA).<sup>15</sup>

Según Thomas Sheetz, uno de los investigadores más experimentados en este campo, “los mejores datos sobre gastos militares con relación al Cono Sur de América Latina son producidos por el SIPRI. Pero incluso el SIPRI incurre a menudo en grandes incorrecciones, una situación que es reconocida por ellos y todas las demás organizaciones”.

No obstante, casi todos los especialistas en temas de seguridad incorporan una u otra de estas series de datos en sus análisis, con comentarios tales como "todas las series

---

<sup>15</sup> Existen otras fuentes: UN Statistical Yearbook, Europa Yearbook o la CIA. Sin embargo, éstas se basan casi enteramente en las cuatro fuentes en referencia, o no son de uso general, o no cubren datos a nivel mundial.

muestran aproximadamente el mismo nivel de gasto y las tendencias entre países son iguales”. El problema es que si uno compara efectivamente la serie correspondiente a un país con otra fuente, las tendencias no son iguales. Para un nivel dado de gastos militares en dólares estadounidenses, los niveles de gasto entre una y otra fuente internacional pueden diferir frecuentemente hasta en un 300 por ciento. Debería suponerse que esto afecta el análisis de políticas. La ventaja de este estudio es que la base de datos ha sido perfeccionada. Las series de gastos militares (y otros gastos) son construidas localmente en base a la información de las entidades fiscales encargadas de revisar los desembolsos del presupuesto público. (lo cual sin embargo, no asegura por completo la fidelidad de los rubros, mientras no exista la suficiente transparencia recíproca)

Una de las diferencias fundamentales entre las distintas series de datos sobre gastos militares es la definición de gasto de defensa utilizada por cada organización.<sup>16</sup> Ese es un asunto fundamental que se debe estudiar detenidamente y sobretodo en consenso entre los países que desean establecer un sistema estandarizado de medición de gastos en defensa, porque constituye a la vez el punto de partida y la fuente de posibles discrepancias futuras entre los estados.

**b. La desagregación del gasto.**

El tema de la desagregación del gasto dentro de un proceso de establecimiento de una metodología es el punto crítico dentro de lo que se podría llamar la “negociación” entre los actores, ya que cada país tiene sus propios criterios e intereses con respecto a lo que se debe informar o no, partiendo de la definición del gasto militar como base de lo que se debe incluir; sin perder de vista el objetivo del ejercicio que nos ocupa, que es lograr la confianza entre las partes, y eso se logra cuando no hay ninguna duda en la transparencia y buena fe que se aplica.

Tomando en consideración lo anterior y las experiencias de los países de la región, se ha llegado a establecer que el gasto militar debería incluir los

---

<sup>16</sup> Existen divergencias entre los países en cuanto al alcance del concepto, que se han ido acercando hacia una definición que apunta a la protección contra amenazas externas a un estado y su soberanía.

gastos directos del gobierno nacional derivados de la provisión del servicio de defensa externa. Según un informe de las NN.UU., al desagregar estos gastos, se deben incluir lo siguientes:

- 1) Gastos de operación.
- 2) Equipos y construcciones.
- 3) Investigación y desarrollo.

Según Thomas Sheetz, una desagregación que incluya a la mayor cantidad de gastos posible, podrían incluir los siguientes:<sup>17</sup>

- 4) Todos los gastos de personal, tanto militar como civil.
- 5) Operaciones y mantenimiento.
- 6) Toda adquisición de material.
- 7) I&D militar. (Investigación y desarrollo)
- 8) Construcción militar (inclusive viviendas especiales).
- 9) Fondos de pensiones militares (inclusive beneficios para militares retirados).
- 10) Gastos incurridos por agregados militares y cuentas secretas (o reservadas).
- 11) Contribuciones internacionales a instituciones militares.
- 12) Defensa civil.
- 13) Programas militares de relaciones públicas.
- 14) Instituciones militares de salud y educación.
- 15) Inteligencia militar.
- 16) Ayuda militar otorgada.
- 17) Programas cívico militares donde predomina el aspecto de defensa (por ejemplo, un sistema de radar utilizado principalmente por la fuerza aérea, o un programa nuclear con fuerte énfasis militar).

---

<sup>17</sup> SCHEETZ, Thomas, Presupuesto de Defensa en Argentina Contexto, Metodología y análisis.



Esta lista tiene el propósito de incluir todos los gastos o la mayor cantidad de ellos, sin dividirlos ni en categorías ni en niveles ni en los montos, y presentar una así una visión general y completa de gastos en defensa, lo que no se puede lograr al dividir y presentar paulatinamente un grupo de gastos y así dar la apariencia de un gasto menor.

Como se puede observar, se excluye la ayuda militar recibida, igualmente se excluyen las fuerzas de patrullaje costero y de control fronterizo, porque proporcionan principalmente defensa interna y sólo rara vez servicios en el campo de la seguridad externa. Ciertos aspectos de esta definición (por ejemplo, educación y salud militar) podrían ser vistos como gasto social. Sin embargo, el interés principal es examinar los gastos directos totales de la seguridad externa.

La definición del FMI (1986, Págs. 15 52)<sup>18</sup> excluye gran parte de los gastos militares en educación, salud, investigación, desarrollo y pensiones para militares retirados. Excluye también los pagos de intereses sobre la deuda militar y (en la práctica) omite con frecuencia los gastos en adquisiciones militares e industrias de defensa porque no se da cuenta de ellos a las entidades contables. Debe señalarse sin embargo que este organismo tiene la definición más precisa entre las cuatro fuentes internacionales, debido al empleo exclusivo de recursos humanos y técnicos que emplea en sus estudios. Más aun, las cifras del FMI sobre gastos militares tienen la ventaja de ser analizadas dentro del contexto adecuado, esto es, de los gastos funcionales del presupuesto nacional y los publica anualmente en el Government Finance Statistics Yearbook (GFS).

El SIPRI utiliza como guía la definición de gasto militar de la OTAN De ahí que, contrariamente al modelo del FMI, se incluyen los gastos "sociales" y pensiones militares dentro del gasto militar. Una objeción metodológica a la definición del SIPRI es su inclusión de "las fuerzas paramilitares y policiales cuando se considere que están, entrenadas y equipadas para operaciones militares". Esta inclusión daría muchos problemas en la comparación por la diferente organización, dependencia y estructura que estas fuerzas tienen en cada país.<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> Esta base de datos desagregada permitiría una inclusión o exclusión, según se desee.

<sup>19</sup> En el caso Ecuador-Perú existen similitudes en la organización , pero hay diferencias marcadas en la dependencia y estructura de las fuerzas militares.

La ACDA recoge normalmente los datos sobre gastos del Ministerio de Defensa en los países no comunistas no miembros de la OTAN. Si pueden separarse los gastos de seguridad interna se lo hace. Las notas estadísticas de la ACDA reconocen francamente no saber si los gastos de los Ministerios de Defensa incluyen las importaciones de armas. En la experiencia relativa a los gastos de los Ministerios de Defensa, estos datos siempre faltan para Chile, Paraguay y Bolivia; casi siempre para Argentina; y son recogidos desde 1974 para el Perú. Es innecesario señalar que este factor afecta dramáticamente el volumen y la variabilidad anuales de los gastos militares. Efectivamente, las cuatro fuentes (en uno u otro grado) tienen información deficiente en el área de las adquisiciones militares.

El IISS también cita el gasto de defensa o el presupuesto de defensa. Las fuerzas paramilitares pueden o no estar incluidas en estos datos. Aunque el IISS no publica series cronológicas sobre cada país, si recoge estos datos. Estas últimas cifras están actualizadas, lo que no ocurre con las tablas anuales sobre cada país.

Todas las fuentes, menos el FMI, carecen de personal dedicado a recoger datos sobre gastos militares en el mundo, las demás centros dedican una (o a lo más tres) personas a recoger información en todo el globo. Este personal admite abiertamente las limitaciones que esto implica en cuanto a la calidad y cantidad de los datos., las series cronológicas publicadas no son tan extensas como desearían los investigadores ni pueden enlazarse siempre a otras series publicadas anteriormente.

La calidad muy dispar de los datos resultantes produce resultados muy variables al ser utilizadas para análisis políticos o en modelos econométricos.<sup>20</sup> Por eso es necesario poner gran énfasis en procedimientos contables correctos, basados en el contenido preciso de la definición de gasto militar y otros aspectos de la metodología empleada en cada uno de los países estudiados.

#### ANEXO "A" (ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN)<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Se pueden utilizar políticamente los datos de las distintas fuentes de acuerdo a la conveniencia de los actores, especialmente en épocas previas a la aprobación de las asignaciones presupuestarias.

<sup>21</sup> SCHEETZ, Thomas, Presupuesto de Defensa en Argentina Contexto, Metodología y análisis.

## **2.- LAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA ENTRE ARGENTINA CHILE.-**

Las relaciones entre estos dos países han sido en sus comienzos puramente protocolares, en lo que respecta a las relaciones militares, han ido progresando para fortalecer la Confianza Mutua, basadas en el "Tratado de Paz y Amistad" firmado en 1984, el "Acuerdo de Mendoza" que prohíbe la utilización de armas químicas y biológicas, el "Tratado de Tlatelolco" que prohíbe el desarrollo y uso de armas nucleares en la región y otros acuerdos de entendimiento en el campo político y económico.

En este contexto, se han ido promoviendo numerosas iniciativas por parte de las Fuerzas Armadas de ambos países de las cuales las más importantes son:

- Encuentros entre la Armada de Chile y la Marina Argentina en la zona de Beagle con el propósito de intercambiar información y establecer algunos procedimientos en el caso de producirse incidentes, que puedan generar tensiones en la zona.
- En lo aéreo, se establece un sistema de comunicación permanente entre ambas fuerzas aéreas, para la coordinación de redes de comunicaciones y control de tránsito aéreo en la zona.
- La colaboración entre los Ejércitos se ha caracterizado por encuentros e intercambios de visitas de autoridades militares en zonas fronterizas, competencias deportivas en especial equitación y montaña, conferencias de inteligencia y reuniones militares, sujetas a invitación de alguna de las partes.
- En 1991 un comunicado conjunto de los Ministros de Defensa de ambos países, acordó realizar reuniones anuales de los EE. MM. de la Defensa y Conjunto de Chile y Argentina respectivamente, para tratar materias militares de interés común y fórmulas de cooperación y coordinación en el área de Defensa.
- En el año 1996, se reunieron delegados de las Fuerzas Armadas de ambos países, para estudiar mecanismos similares a los en vigencia en las Fuerzas Armadas del Perú, especialmente destinados a instaurar un sistema de

reuniones de Altos Mandos y el establecimiento de Medidas de Confianza Mutua, estimándose que durante este año se protocolizarán.

### **3.- METODOLOGÍA ADOPTADA POR LA CEPAL. ENTRE ARGENTINA Y CHILE.**

Las instituciones que realizan mediciones de los Gastos de Defensa de los países de nivel internacional son, FMI, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las Naciones Unidas, el IIEE, el SIPRI, y la ex – ACDA. de las cuales, los gobiernos de Argentina, de común acuerdo escogieron a la CEPAL. para que realice un estudio y presente una propuesta sobre la formulación de una metodología estandarizada común para la medición de sus gastos de defensa. En consenso de las partes, acordaron realizar esta comparación en el período 1.999, - 2.001.

#### **a) Elementos metodológicos fundamentales**

El principal elemento de la metodología aplicada es la definición de defensa, en este caso se aprobó por parte de los dos países la que se transcribe a continuación:

*“Se entiende por defensa el conjunto de actividades cuyo efecto es salvaguardar la soberanía nacional. Su objetivo es alcanzar una condición de seguridad externa de modo que el país pueda lograr sus Objetivos Nacionales”. A continuación se agregó: “Concordante con lo anterior, gasto en defensa es aquel en que incurre el país para materializar el objetivo planteado en el párrafo anterior”.*

La definición anterior deja muy en claro que la intención de los países es establecer el alcance de la medida, en el sentido de que se debe considerar los gastos en defensa externa de los Estados, y no contempla los realizados en Seguridad interior, de los dos países. Se pide intuir que esta aclaración se debía realizar expresamente, por la diferencia en la organización de las Fuerzas Armadas entre los dos países, ya que en Chile las fuerzas de seguridad interna

denominados “Carabineros” forman parte de ellas; en contraste, en Argentina a más de no integrarlas, existe un arraigado criterio en el sentido que las Fuerzas Armadas no deben, por ningún motivo (que no sean los desastres naturales), actuar en la solución de los problemas de seguridad interna, lo cual es comprensible por las experiencias de su historia.<sup>22</sup>

El segundo elemento básico acordado por los dos países es el siguiente:

*“La medición de los Gastos de Defensa cabe efectuarla en términos de flujos monetarios anuales, y no de activos físicos y/o financieros acumulados a través de distintos períodos más prolongados. No obstante, es indiscutible, como han sugerido los dos gobiernos, que el modelo debería ser visto en consonancia con otras medidas de transparencia y fomento de la confianza tales como las informaciones enviadas sobre armas convencionales a los organismos internacionales o, en virtud de las obligaciones asumidas en los acuerdos internacionales”.*

Esta aclaración es indispensable puesto que los dos países al igual que todos los demás, tratan de mantener de todas formas, cierta reserva en cuanto a su Orden de Batalla, el cual incluye a la totalidad de material bélico y activos fijos acumulados a través de los años, por esto se llegó al acuerdo de declarar solamente los gastos efectivos en defensa en un período específico, sin necesidad de exponer inventarios completos. Otro aspecto importante de este elemento es que se debe tratar de “empatar” las cifras que los países envían a los organismos internacionales en cumplimiento de convenios de los cuales son signatarios; el problema es que esos datos por lo general son inexactos, incompletos y no son reportados regularmente, por lo cual se dificulta la comparación, sin embargo, son fuentes de consulta que al relacionarse, dan una valiosa información al organismo responsable del estudio. Se puede inferir que uno de los beneficios de la aplicación de esta metodología es que en el futuro los datos a enviarse a aquellos organismos internacionales, serán cada vez más exactos y creíbles.

---

<sup>22</sup> En los dos países existen procesos de reclamo por la actuación de elementos de las Fuerzas Armadas en actos de represión, durante las dictaduras militares.

El tercer elemento importante acordado entre Argentina y Chile, fue la aclaración de lo que significa el término Metodología “Estandarizada”, lo cual se definió de la siguiente manera:

*“El modelo deberá permitir una comparación racional del gasto con el fin de asegurar su rol como medida para el fomento de la confianza y la transparencia. Por lo tanto, en los trabajos de ese proyecto se había procurado utilizar criterios comunes y procedimientos facilitadores para calcular los Gastos de Defensa en ambos países, que permitan compararlos adecuadamente. Ello se realizó a partir de los procedimientos presupuestarios y contables vigentes en Argentina y Chile, que no siempre son enteramente similares, y que ese proyecto no ha pretendido modificar”.*

#### **La Desagregación del gasto empleada.**

Debido a la necesidad de establecer una secuencia lógica en el estudio y facilitar su trabajo, la Comisión encargada decidió dividir los rubros del gasto de la siguiente manera:

*“Para la formulación de la metodología estandarizada común del estudio y realizar una adecuada desagregación del gasto, se decidió plantear una opción de aproximaciones sucesivas, conducente a definir diferentes niveles del gasto de defensa de los dos países, conforme a la creciente cobertura del concepto utilizado. Así, la Secretaría de la CEPAL propone que los Gastos de Defensa sean calculados para tres agregados distintos –G1, G2, y G3,-, que van ampliando progresivamente el alcance de esos gastos; de esta manera la metodología propuesta puede responder mejor a las aspiraciones y necesidades de los países involucrados, y permite comparaciones internacionales más pertinentes y válidas.”*

Una de las consideraciones de esta metodología es que al terminar los tres niveles, se llegue a incluir absolutamente todos los gastos que los estados emplean en defensa, sin embargo se da la oportunidad para que cada país pueda excluir algunos rubros, previa la justificación comprobada de que son empleados en otra función.

**b) El nivel G1, básico corresponde a los siguientes rubros:**

*“La función defensa para el Nivel G1, Básico, corresponde a los gastos gubernamentales en toda la Administración y gestión de la defensa militar, especialmente la administración, supervisión y gestión de los asuntos y de las fuerzas de defensa militar: fuerzas de defensa de tierra, mar, aire y espacio; ingeniería, a transportes, comunicaciones, información, materiales, personal y otras fuerzas y mandos no combatientes; fuerzas de reserva y auxiliares vinculadas al sistema de la defensa, y abastecimiento de equipo y estructuras militares. Además, se consideran los asuntos defensa civil; la investigación aplicada y el desarrollo experimental relacionados con la defensa; y la administración, gestión y apoyo de asuntos de la defensa que no puedan asignarse a alguna de las categorías de gastos precedentes.”*

Como se observa, se trata de incluir en lo posible la mayoría de gastos en este nivel, y por ello constituye la base del estudio, según consta en el informe de la secretaria de la CEPAL., se tuvieron ciertas dificultades para comparar los gastos a causa de las diferencias que existían en la estructura y organización administrativa y territorial entre Chile y Argentina, diferencias que fueron reduciéndose paulatinamente, logrando que las cifras lleguen a ser “razonablemente comparables”.

Una de las conclusiones parciales del resultado de la medición de gastos en el nivel básico es que a pesar de existir grandes diferencias en las cifras, las proporciones con relación a los gastos totales no son muy distintas; un ejemplo de ello es que en Argentina como promedio anual para el trienio 1996-1998, lo gastado en Seguridad Interior alcanzó a 70%

de los desembolsos en defensa nacional. Mientras tanto, en Chile el coeficiente comparable ascendió a 67%.

#### ANEXO “B” CUADRO 1

Otra dificultad en la comparación del gasto es que los dos países tienen monedas distintas, y no es tan simple convertirlas a una sola moneda dura como el dólar, pues debieron tomar en cuenta las fechas de los gastos realizados, en vista de que las cotizaciones son fluctuantes, y este elemento puede ser causa de algún desacuerdo; por esta razón se llega a la conclusión de que se debe tratar en lo posible de establecer un período de comparación en el que más parecidas sean las circunstancias en los países.

La CEPAL., para hacer más objetiva la comparación realizó la conversión de las dos monedas en dólares, y las presenta en su informe en un cuadro específico.

#### ANEXO “C” (CUADRO 9)

##### c) **Gastos de Defensa al Nivel G2, Ampliado, en Argentina y Chile**

*“En Argentina y Chile, los Gastos de Defensa al Nivel G1, Básico, no consideran los Gastos Provisionales de las Fuerzas Armadas. Por ello, en esta sección se pasa a incorporarlos, de manera que el nuevo Nivel G2, Ampliado, resulta directamente del Nivel G1, Básico, más los Gastos Provisionales, denominados en el “Non-Paper” Gastos en Personal y Retiro Militar o Previsión Social”.*

Es comprensible que la metodología adoptada por la CEPAL haya realizado un análisis separado de los gastos que los dos países realizan para asegurar al personal militar en servicio pasivo, en primer lugar porque es un rubro normalmente muy alto en el presupuesto, y en segundo lugar, porque en cada país se tiene una diferente consideración; mientras en Argentina estos gastos los realiza el Instituto de Ayuda Financiera para el Pago de Retiros y Pensiones Militares (IAF), que depende del Ministerio de Defensa, en Chile los realiza la Caja de Previsión de la Defensa Nacional (CAPREDENA), dependiente del Ministerio del Trabajo. Consecuentemente, amerita



efectuar un estudio pormenorizado y ampliado a otros organismos fuera de los Ministerios de Defensa.

ANEXO “D” (CUADRO15)

**d) Gastos de Defensa al Nivel G3, Total, de Argentina y Chile**

El Nivel G3, Total, es la medición final, por tanto se realizó un esfuerzo para incluir todos los rubros que no se pudieron contabilizar en los anteriores niveles, en esta tercera categoría de gastos se tomaron en cuenta los siguientes criterios de acuerdo al informe presentado por la secretaria de la CEPAL.:

*“En principio, lo que debería sumarse al Nivel G2, Ampliado, corresponde a lo que los gobiernos de Argentina y Chile denominaron en su oportunidad, “Industria de Defensa e Investigación y Desarrollo”; “Otras Actividades Productivas”; “Actividades de Defensa de otros Organismos Públicos”; y “Ayuda Militar”. Cabe recordar que la Secretaría de la CEPAL no logró recopilar un conjunto de antecedentes suficientemente extenso y comparativo entre los dos países, que permitiera una estimación completa de todos los Gastos de Defensa que era necesario adicionar al Nivel G2, para dimensionar adecuadamente este nuevo Nivel G3. Por lo tanto, se estimó el Nivel G3, Total, sumando al Nivel G2, Ampliado, algunos datos disponibles.”*

Por lo visto, se concluye que todos los países al menos en América Latina, tienen algunas actividades “productivas”, de investigación, u otras que normalmente no constan en el presupuesto de defensa, y que se los ha considerado en esta comparación, para consolidar la mayoría de gastos en el ramo. El encontrar y contabilizar todos estos rubros, según el informe presentado por el organismo, es muy difícil, por lo cual, se limitaron a considerar solo una parte de ellos, en los cuales se dio un consenso entre los dos países para su inclusión, quedando algunos gastos pendientes.

Sin embargo, se puede concluir que esta forma progresiva de analizar y comparar los gastos, ha demostrado ser adecuada para los fines perseguidos por los gobiernos de Argentina y Chile, y por consiguiente, puede ser tomado como referencia para otros países que deseen realizar esta medida de confianza.

ANEXO "E" (CUADRO 17)

#### **4. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y ACERCAMIENTO REALIZADAS ENTRE PERÚ Y CHILE.-**

##### **a.- Bases teóricas.**

La base normativa de todos los acercamientos y la materialización práctica de buena parte de ellos nacen de la Declaración Conjunta Presidencial entre Chile y Perú, suscrita por el Presidente de la República del Perú, el 30 de julio de 2.001, en la visita oficial realizada, luego de asistir a la ceremonia de asunción de mando del Presidente Toledo.

Como resultado de esta visita, ambos mandatarios suscribieron una Declaración Conjunta, en la cual existen dos acuerdos de carácter bilateral que tienen relación con el presente trabajo, por lo cual se los transcribe a continuación.

- 1) "Fortalecer y acrecentar las medidas de confianza mutua entre las Fuerzas Armadas de ambos países, para lo cual decidieron impulsar el Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, integrado por los Ministros de Relaciones Exteriores y Defensa de Chile y Perú".
- 2) En esta misma línea de acción, ambos presidentes convinieron en "destacar la importancia de que los gastos del sector defensa se realicen con un máximo de transparencia y de pleno conocimiento público". Para ello, dispusieron que en la Primera Reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, se inicie un proceso de homologación del sistema de medición de los gastos de defensa, en el marco de un intenso proceso de cooperación y transparencia entre

las Fuerzas Armadas. En este sentido, El presidente Ricardo Lagos acogió con interés la propuesta del Presidente del Perú, Alejandro Toledo, de propiciar la limitación de gastos de defensa en la región.

Otra reunión fundamental entre estos países constituyó la Declaración Conjunta de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa del Perú Y Chile (9 De Septiembre Del 2.001.) en la ciudad de Lima, con ocasión de la Reunión del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política (2+2) creado por los Presidentes de ambos países, el 30 de julio de 2001, para fortalecer e intensificar la confianza mutua en los campos de seguridad y de defensa, En esta declaración existen los siguientes puntos de interés para esta investigación:

- 1) El establecimiento del Comité Permanente se inscribe en la convergencia de las voluntades Políticas de los dos gobiernos democráticos y representa el inicio de una nueva etapa cualitativamente diferente en las relaciones bilaterales Peruano-chilenas. La decisión sin precedentes de constituir una instancia de alto nivel político entre los dos países para estrechar vínculos en el área de la cooperación en seguridad y defensa, es una respuesta compartida al anhelo de mayor integración que abrigan ambos pueblos y gobiernos.
- 2) A tal efecto. Los Ministros acordaron desarrollar un vasto programa de acción bilateral en el ámbito de la cooperación, seguridad y defensa, que se fundamenta en el reconocimiento y respecto de los principios y disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional, en los valores de la democracia y en el propósito de alcanzar mayores niveles de desarrollo para sus pueblos.
- 3) En cumplimiento del mandato de los Presidentes, los Ministros decidieron poner en marcha el proceso de estandarización del sistema de medición de los Gastos de Defensa, el que contribuirá a la transparencia y cooperación en esta materia. Como un aporte para la posterior definición de la metodología a emplear, la Delegación de Chile hizo entrega formal del estudio de la CEPAL, titulado “Metodología estandarizada común para la medición en gastos de Defensa”. Los Ministros decidieron encomendar al Comité de Seguridad y Defensa (COSEDE)

iniciar la consideración de esta medida de fomento de la confianza. Esta metodología será examinada por el Perú que presentara sus comentarios, sugerencias y propuestas específicas en dicho Comité.

En lo inmediato, acordaron:

- Que el COSEDE estará constituido por representantes de alto nivel y rangos equivalentes del Ministerio de Relaciones Exteriores y de Defensa y por los delegados que cada Gobierno determine. Participaran, asimismo, representantes de sus Fuerzas Armadas. Este Comité, que se reunirá periódica y alternadamente en el Perú y Chile, celebrará su primera Reunión en la ciudad de Punta Arenas, Chile, la primera semana de octubre de 2001. Los Ministros destacaron la importancia de las Reuniones de los altos mandos de las Fuerzas Armadas del Perú y Chile que en el contexto del COSEDE, promoverán nuevas medidas de confianza mutua.
- En esa ocasión el COSEDE aprobará sus normas de funcionamiento interno, realizara la evaluación de las medidas de cooperación actualmente vigentes para profundizarlas, así como la identificación de nuevas medidas de confianza mutua, coordinación y cooperación como la consideración de un proceso de consultas con miras a avanzar en la limitación y control de armas convencionales, entre otras, las que someterá a consideración del Comité Permanente de Consulta y Coordinación Política, que definirá los lineamientos básicos de todo el proceso de cooperación.

Otra instancia importante es la Reunión Del Comité De Seguridad y Defensa (25 De Septiembre Del 2001.) atendiendo al mandato de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa de ambos países, recogido en la Declaración Conjunta suscrita el 9 de Septiembre del 2001, se llevo a cabo en la ciudad de Santiago, el 25 de octubre del 2001, la Reunión de Instalación del Consejo de Seguridad y Defensa entre Perú y Chile. Este Comité tiene como objetivo elevar el nivel de los contactos

que se dan en las Reuniones de altos mandos para promover el incremento de la confianza y conocimiento recíproco entre ambos países.

Entre los principales acuerdos alcanzados en el marco de esta Primera Reunión del Comité pueden mencionarse los siguientes:

- 1) Creación de un grupo de trabajo dentro del COSEDE encargado de diseñar iniciativas de disminución en el gasto militar en los ámbitos regional y bilateral de modo que, en concordancia con la propuesta del Presidente Alejandro Toledo, permitan destinar mayores recursos para la inversión social y la lucha contra la pobreza.
- 2) Creación de una subcomisión del COSEDE, que tiene como encargo establecer la metodología que los dos países utilizaran para la homologación en la medición de sus gastos militares.
- 3) Asimismo, en el marco de esta primera Reunión se intercambiaron puntos de vista sobre la redefinición de la seguridad regional con miras a la Conferencia Especializada sobre Seguridad Hemisférica y en relación al terrorismo y otras nuevas amenazas no convencionales a la región.

**b.- Medidas militares de confianza realizadas por Perú Y Chile:**

Perú y Chile vienen manteniendo acercamientos para fomentar medidas de Confianza Mutua, la Marina de Guerra del Perú, es la Institución armada que tiene mayores contactos con su similar de Chile, acontecimiento que se ha dado gracias a la firme voluntad expresada por sus respectivos comandantes, cuya finalidad es estrechas lazos de unión, enfrentar los nuevos desafíos que presenta el mundo complejo de la actividad naval y mantenerse en permanente contacto como una medida de confianza mutua.

Se recogen en ocho las medidas de confianza establecidas por los dos países y son:

- Medida No. 1: Ejercicios combinados entre Fuerzas Armadas.
- Medida No. 2: Conferencias Bilaterales de Inteligencia.
- Medida No. 3: Intercambio de Personal Militar en actividades de Instrucción y Entrenamiento y otras de carácter profesional.
- Medida No. 4: Reuniones de carácter profesional y de inteligencia entre Comandantes de Guarniciones y de Zonas Navales fronterizas.
- Medida No. 5: Invitación recíproca a participar en efemérides históricas, eventos de carácter protocolar, social, cultural, turístico y deportivo, tanto en el ámbito nacional como fronterizo.
- Medida No. 7: Actividades de bienestar para el personal militar de ambos países.
- Medida No. 8: Cooperación Técnica-Logística.

Entre 1992 y 1996, se llevaron a cabo sucesivas Reuniones de altos mandos de las FF.AA. en que paralelamente con la revisión del cumplimiento de las ocho Medidas de Confianza Mutua, se toman acuerdos para la materialización de acciones específicas en cada una de ellas. Por parte, se acuerda conformar secretarías permanentes con el objeto de asegurar la continuidad y mejor seguimiento de los entendimientos alcanzados en las Rondas de Conversaciones, con sedes en el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y Estado Mayor Conjunto del Perú respectivamente.

En agosto del 2002, se realizó la XI Reunión de Altos Mandos, en la que se acordó, entre otras materias, aprobar modificaciones al reglamento y la inclusión de las Medidas de Confianza Mutua como Anexo No. 2 al “Reglamento para las conversaciones entre los Altos Mandos de las Fuerzas Armadas de Chile y Perú”.

**c.- Estado actual del Proceso de Homologación del Sistema de Medición De Gastos de Defensa Entre Perú Y Chile.**

El proceso de Homologación sobre el sistema de Medición de Gastos de Defensa entre los dos países, esta en un proceso de entendimiento, sin que hasta el momento existan los resultados que se esperaban.

Chile presento el estudio de la CEPAL “Metodología estandarizada común para la Medición en Gastos de Defensa”<sup>23</sup> que se esta aplicando entre Chile y Argentina, a fin de que se adopte este modelo en la homologación de gastos de defensa entre los países. Perú no ha presentado criterios y medidas de esta propuesta Chilena, como se comprometió hacerlo en esta Reunión.

**d.- Problemas o discrepancias encontrados por las comisiones respectivas en el desarrollo del proceso de Homologación y Estandarización de los sistemas de medición de gastos de defensa.**

El proceso de homologación ha tenido problemas debido a que no se han fijado completamente los parámetros y tampoco se han unificado conceptos, de tal manera que se pueda establecer puntos comunes a ser tratados.

Las discrepancias inician con las desafortunadas declaraciones del Ministro de Defensa del Perú Sr. David Waisman, quien manifestó públicamente la intención del Perú de evitar “a toda costa” que Chile concrete la adquisición de diez aeronaves, calificando esos aviones como desequilibrantes para toda la región.

Estas desavenencias, sumadas a otras realizadas anteriormente como las violaciones de limites, la demolición del faro Peruano que, juntamente con el de Chile, proyectaba hacia el mar un haz de luz que ayudaba a los

---

<sup>23</sup> Reunión de Cancilleres de Ministros de Defensa de Perú y Chile realizada el 9 de septiembre del 2001,

pescadores artesanales a determinar el límite internacional, el llamado incidente de la Caseta, el intento de izamiento de una bandera Peruana en el Morro de Arica, la larga agonía de la empresa Luccheti en Lima y la petición de devolución de monumentos y archivos, han provisto elementos para que se mantenga una percepción de rivalidad entre los dos estados. Con este escenario se han incrementado los problemas respecto de la homologación de gastos de defensa.

Las FF.AA. del Perú no han realizado un Plan Estratégico para contar con un presupuesto que permita continuar con el proceso de reestructuración que llevan a cabo. En cambio Chile tiene una Planificación Estratégica y ha adquirido material bélico en cumplimiento a su planificación, la misma que la ha realizado de manera transparente.

Existe una total desconfianza por parte de Chile en varios aspectos tales como:

El real presupuesto de defensa Peruano, ya que Las Fuerzas Armadas indican emplear en gastos de defensa cifras que no corresponden a la que realmente determinaron las investigaciones del Congreso Peruano.

Perú reveló que tenía en posesión una serie de sistemas de armas extremadamente numerosas y poderosas, que claramente introducían nuevas dimensiones de poder militar en la región, contrastando con el discurso pacifista del Presidente Toledo, orientado a establecer una moratoria en el gasto de defensa.

Fuentes de prensa europeas, chilenas y peruanas mostraron a la luz pública que mientras la administración peruana pedía moratorias de gasto de defensa, llevaba paralelamente negociaciones con Italia para la adquisición de fragatas misileras clase Lupo.



El Gobierno Chileno ha manifestado que en el alcance de los acuerdos con el Perú, se trata solo de establecer una metodología común para hacer transparentes los mecanismos que definen los gastos de defensa. Las esperanzas chilenas de éxito en la aplicación de la metodología de homologación de gasto con el Perú, elaborada por la CEPAL para su empleo entre Chile y Argentina, quedan en el suspenso más por su falta de confianza del Perú en el tema, sin embargo el proceso continúa oficialmente; y al decir de un especialista en defensa chileno que fue consultado, “la pelota está en el lado peruano”.<sup>24</sup>

Sin embargo hay dos asuntos que en los últimos días está causando revuelo en las relaciones peruano-chilenas, el primero la denuncia del primero sobre la compra de un moderno arsenal militar en proceso por parte de Chile, especialmente de aeronaves f-16, Submarinos y fragatas de última generación, con lo cual existe un franco desbalance de fuerzas en la región que incomoda al Perú. En segundo lugar esta la pretensión del Perú de revisar los límites marítimos, lo cual es una de las razones para que Chile se esté armando, ya que al igual que Ecuador, sostiene que esa frontera fue delimitada con el tratado de 1.954 en función del paralelo geográfico terrestre y las 200 millas de soberanía marítima.

Estos últimos problemas van de seguro a influir en la aplicación de las medidas de confianza que se encuentran en proceso entre estos países.

---

<sup>24</sup>E-mail enviado el 16 sep – 2.003 “Coronel: ...Sobre propuestas de análisis provenientes desde las FF.AA. no he sabido nada, por lo menos desde la parte chilena. Tengo la sensación que por la manera en que se planteó la homologación de gastos, **la pelota está en el lado peruano desde un comienzo y no ha salido de allí.** Chile tiene gran parte del camino recorrido y está a la espera de las resoluciones que tome la otra parte.”

Me despido. Un abrazo.

ALEJANDRO ITURRA

## CAPITULO V:

### **ACTUACIÓN DE LA COMISIÓN BINACIONAL SOBRE MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA Y SEGURIDAD ECUADOR - PERÚ.**

En pleno conocimiento de que el modelo de la seguridad hemisférica como un conjunto multidimensional de actividades reales de intercambio y apoyo mutuo, es un instrumento para la construcción y mantenimiento de la paz en beneficio de la seguridad sub-regional, y constituye requisito indispensable para el desarrollo, Ecuador y Perú, han considerado a las “Medidas de Fomento de la Confianza Mutua y Seguridad”, como el instrumento más idóneo para conseguirlo.

Las Medidas de Confianza Mutua Aprobadas por la Comisión Binacional, han tenido un desarrollo distinto en cada una de las mismas, por lo cual es necesario explicarlas separadamente para realizar un análisis puntual, a fin de establecer los avances y proyecciones de cada una de ellas.

#### **1.- Reducción gradual de los efectivos, armamento y unidades en la zona de frontera**

En lo que se refiere a la reducción gradual de efectivos, armamento y unidades existentes en la zona de frontera, se ha cumplido de acuerdo a lo acordado sin que se haya afectado a la Defensa Nacional.

Se han retirado todos los puestos de vigilancia policial de la línea de frontera, la concentración de las unidades militares se ha dirigido hacia la frontera norte, debido a la especial situación allí existente.

Si bien se puede considerar que esta medida se ha realizado, no se ha llegado a establecer oficialmente su total cumplimiento, sin embargo, en la última reunión de la comisión binacional, ya no se abordó el tema, y se convocó solamente a los dos últimos grupos de trabajo.

## **2.- Establecimiento de Zonas de Confianza Mutua.**

En cuanto al tema de las “Zonas de Confianza Mutua” se encuentra dilatado dado a que la propuesta presentada por parte del Perú en la reunión de Guayaquil (10 de Octubre 2002), sugería dividir la frontera en tres sectores:

- Boca de Capones al Río Yaupi
- Río Yaupi al Río Napo.
- Río Napo al Río Putumayo.

En la Reunión de Guayaquil el 14 de Marzo 2003, se decidió reunir a los tres grupos de trabajo hasta finales del mes de Abril; promover la reunión de la Comisión binacional hasta mediados de Mayo; y promover la realización de un encuentro de ministros de defensa para coordinar la posición en la Conferencia Especial de Seguridad Hemisférica en México.

El tratamiento de esta medida de confianza, a partir de la mencionada reunión ha quedado suspendido por parte de la comisión peruana, en vista de las dificultades que se han presentado en cuanto a la delimitación de la misma, para la comisión ecuatoriana no es conveniente una franja de 50 Km. Por considerarla muy extensa e involucraba a algunas ciudades fronterizas de nuestro país, a diferencia del Perú; pero la principal razón es la mención realizada por la comisión ecuatoriana de que se debía incluir una cuarta zona de confianza mutua en la frontera marítima. Esta situación inclusive causó la inasistencia del grupo respectivo en la reunión de mayo efectuada en nuestra cancillería.

## **3.- Estandarización del Sistema de Medición de Gastos de Defensa**

Para tratar en forma objetiva los asuntos concernientes a esta Medida de Confianza Mutua y Seguridad, es necesario referirse a los siguientes argumentos:

La confianza es un elemento central de las relaciones internacionales, este componente insustituible de la seguridad, es producto de la credibilidad y la previsibilidad.

La aplicación de esta medida y el fortalecimiento de la confianza mutua deben darse como un proceso gradual, integral, bien definido, dinámico, secuencial, retroalimentado y de largo plazo.

Las características de las medidas de confianza que son: transparentes y abiertas, recíprocas y equivalentes, de comunicaciones adecuadas y factibles, coherentes y verificables, deben aplicarse en su totalidad por los dos países, en un proceso de estandarización en la medición de gastos de defensa, si se desea el éxito en su aplicación, de lo contrario se puede convertir en una nueva razón de desconfianza que podría dañar las relaciones binacionales.

Dentro de los antecedentes principales de esta MCM., se pueden mencionar los siguientes:

Los días 16 y 17 de octubre del 2001 se efectuó la declaración presidencial conjunta, entre los presidentes Gustavo Noboa y Alejandro Toledo, concordaron que las relaciones bilaterales entre ambos países han llegado a un nivel de cooperación, amistad y diálogo político en beneficio de sus pueblos.

Los Presidentes se comprometieron a impulsar el fortalecimiento del Plan Binacional a través de acciones concretas encaminadas a proporcionar los recursos económicos necesarios para continuar con la ejecución de los proyectos de desarrollo social y económico, en beneficio de las poblaciones fronterizas de ambos países e implementar otros con la misma finalidad.

El presidente Noboa respaldó la iniciativa del presidente Toledo para avanzar en América Latina hacia una disminución de gastos militares, a fin de dar prioridad al desarrollo económico y social y la lucha contra la pobreza, con hechos concretos como:

- Acuerdos que permitan la reducción sustantiva y gradual de los efectivos, armamento y unidades militares existentes en la zona de frontera, sobre la base de términos mutuamente convenidos.
- La adopción de un sistema de Homologación en la Medición de los Gastos de Defensa de ambos países.

Tanto en Ecuador como en el Perú existen dos grupos de trabajo conformados por miembros del Ministerio de Relaciones Exteriores y de las Fuerzas Armadas del Ecuador. El primero con relación a la creación de Zonas de Confianza Mutua, y el segundo a cargo de la Homologación y Estandarización de los Sistemas de Medición de Gastos Militares.

En Lima- Perú los días 22 y 23 de julio de 2003, tuvo lugar la VIII Reunión del Mecanismo de Consultas Diplomáticas Peruano-Ecuatoriana a nivel de Cancilleres.

En la reunión en la Cancillería en Quito, efectuada en Mayo del 2003, que a pedido de la comisión peruana no se le dio el carácter oficial, solo se trato el tema de “Homologación de Gastos de defensa”, y no las otras medidas acordadas en la comisión.

A partir de esa fecha, por dos ocasiones la comisión peruana solicitó una próxima reunión, la cual no se realizaba principalmente por falta de argumentos para delinear la propuesta de nuestro país, y por los múltiples cambios de funcionarios que se habían suscitado en esa época tanto en la Cancillería como en las FF.AA. ecuatorianas.

Tal como se han dado los acontecimientos en el desarrollo de la Comisión Binacional, la iniciativa la ha tomado la comisión peruana, al presentar una propuesta concreta basándose en la metodología que esta discutiéndose en Lima para estandarizar el sistema de medición de gastos de defensa Chile – Perú, por tanto la respuesta ha estado desde un comienzo en manos de la comisión ecuatoriana.

La Comisión Binacional de Medidas de confianza Mutua y de Seguridad, luego de revisar las labores desarrolladas por los Grupos de Trabajo, para la Homologación y Estandarización de los Sistemas de Medición de Gastos en Defensa, acordó definir un cronograma de reuniones para que dichos Grupos de Trabajo eleven sus propuestas a consideración de la Comisión Binacional,

El día 3 de febrero del 2.004 año nuevamente se recibió en Cancillería otra invitación por parte de la comisión peruana para reanudar las conversaciones en Lima, específicamente para tratar sobre el sistema de Homologación en la Medición de Gastos de Defensa.

A comienzos de abril del presente año, una tercera invitación a una reunión del grupo de Homologación de gastos de defensa, proponiendo que esta sea en los días 17 y 18 de mayo en Lima, por esta razón se volvieron a reunir los miembros del grupo, a fin de establecer una ponencia que se pueda presentar en la mencionada reunión, a la cual se pudo al fin asistir, una vez que ya se tuvo un criterio formado al respecto por parte de la comisión.

A partir de la reunión de Mayo del 2.004, se han realizado dos reuniones en las que se ha llegado a establecer muchos avances en la comprensión del tema y sobre todo en el involucramiento de los actores en nuestro país, lo cual ha dado lugar a la decisión (a nivel de la Comisión Binacional) de continuar decididamente en la consecución de esta medida de confianza.

El producto más relevante de las últimas reuniones, es la redacción conjunta de un documento consensuado de los posibles "Términos de Referencia" que están listos para su análisis y aprobación por parte de los organismos superiores a la Comisión Binacional.