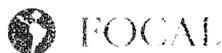
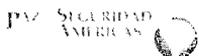


Francisco Rojas Aravena, Editor

FLACSO - Biblioteca

MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA: VERIFICACION



Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Medidas de confianza mutua: verificación.

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

272 p.

ISBN 956-205-094-7

1. MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA
2. PAZ
3. SEGURIDAD REGIONAL
4. GASTO MILITAR
5. AMERICA LATINA
6. CHILE
7. BRASIL
8. ARGENTINA
9. PERU

355/R741me

© 1996, FLACSO-Chile. Inscripción N° 98.488. Prohibida su reproducción.

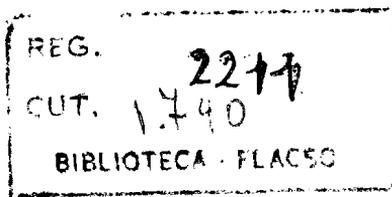
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: LOM

Maturana 13

Santiago



INDICE

Introducción <i>Francisco Rojas Aravena</i>	5
Sección I Perspectivas hemisféricas	17
Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo <i>Joseph S. Tulchin</i>	19
Verificación y el fomento de la confianza mutua: dos procesos útiles en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional <i>Hal Klepak y Ronald Cleminson</i>	35
Medidas de fomento de la confianza y verificación: una visión militar <i>CrI. Curtis Morris, Jr.</i>	69
La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua <i>Thomas Scheetz</i>	95
Sección II Estudio de casos	115
El papel de la verificación en los acuerdos de paz, democracia y desarrollo sostenible en Centroamérica <i>Luis Guillermo Solís</i>	117
El Caribe, medidas de confianza mutua y la verificación <i>José Menéndez</i>	143
Las medidas de confianza mutua en el marco del Grupo de los Tres <i>Francisco Thoumi y Alexandra Guáqueta</i>	153

Perú y los procesos de verificación <i>Enrique Obando</i>	165
Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza <i>Rut Diamint</i>	193
Perspectivas brasileñas acerca del enlace entre las medidas de fomento de la confianza y los procesos de verificación <i>Manoel Augusto Teixeira</i>	231
Medidas de confianza y procesos de verificación El caso chileno en el contexto del Cono Sur <i>Claudio Fuentes</i>	249
Los autores	271

Las medidas de confianza mutua en el marco del Grupo de los Tres

Francisco Thoumi y Alexandra Guáqueta

Este trabajo tiene por objeto explorar la aplicabilidad de las concepciones tradicionales de Medidas de Confianza Mutua (MCM) al interior del Grupo de los Tres (México, Colombia y Venezuela) con el fin de aportar nuevos enfoques, más amplios e integrales.

El ensayo constará fundamentalmente de tres partes: la primera hará alusión a las definiciones y conceptualizaciones tradicionales de las MCM. La segunda hará un repaso sobre el concepto de seguridad en la época de la posguerra fría (con todas sus particularidades). Y la tercera parte se referirá entonces específicamente al G-3.

1. El estado del arte de las MCM

En la literatura sobre pacificación y desarme, movimientos propios de la segunda posguerra mundial y de las tensiones creadas por la amenaza de los conflictos bélicos de gran magnitud entre potencias nucleares (en este caso Unión Soviética y Estados Unidos en el período de la guerra fría) aparece, a mediados de los setenta, el concepto de "confianza

mutua".

Como bien lo reseñan Palma¹, Mack² y Caro³, la primera vez que aparece dicho concepto es en la Conferencia de Helsinki en 1975 en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa⁴ en la cual la reducción de armamento no fue el objetivo primordial. Por el contrario, la implementación de diversas medidas de control entre los bloques fue uno de los temas más importantes. Así se insertaron las MCM dentro del espectro de estrategias para minimizar el riesgo de enfrentamiento bélico entre los países. Las medidas de confianza mutua fueron concebidas en primera instancia como "la predicibilidad (es decir, una percepción correcta de las capacidades e intenciones), transparencia apertura, reducción del riesgo por error"⁵. Posteriormente, se fue elaborando un concepto más delimitado y acorde con las nuevas situaciones como el avance tecnológico y los cambios en los panoramas político y económico.

Caro diferencia en su repaso conceptual a las MCM del control de armas, de la limitación de armas y del desarme; y las asocia más bien con dos actividades: el flujo de información en el aspecto militar y la notificación de ejercicios militares. Aunque algunos, como Caro han tratado de mantener una rigurosidad/delimitación en el concepto de las MCM, otros autores han abogado por la necesidad de una concepción más amplia, especialmente para los países en vías de desarrollo, como por ejemplo los de América Latina. De esta manera, podemos encontrar aproximaciones más laxas a las MCM, especialmente cuando la reflexión gira en torno al caso latinoamericano. Estas se refieren a cualquier iniciativa relacionada con el control militar, incluso el desarme, descartado por Isaac Caro, y hasta la verificación de compromisos políticos y económicos, así como el fomento del desarrollo económico y social⁶. Hugo Palma define las MCM de la siguiente manera:

"El concepto de MCM o, en general, del fomento de la confianza se refiere a promover el incremento de la seguridad. Se trata en primer lugar de alejar la posibilidad de conflicto y crear las condiciones para el inicio de procesos de

limitación de los armamentos y de desarme y/o reducción del gasto militar. En sentido más amplio, concierne también al contexto de las relaciones interestatales y las posibilidades de armonizar éstas¹⁷.

El elemento de la *confianza* aparece como el eje del concepto y por lo tanto de las actividades que puedan denominarse como MCM. El concepto de *confianza* no es gratuito ni abstracto y se encuentra asociado con el de "fiabilidad"¹⁸, la certeza sobre un hecho o una actitud.

En suma, lo que verdaderamente resulta importante de las MCM no es hecho de incluir o no el desarme, por ejemplo, sino de que constituyen acciones que: a) representen o simbolizen cierto grado de aceptación o afinidad política entre países, es decir, que denoten una actitud de cooperación y concertación antes que de conflicto y enfrentamiento; b) que involucren a las partes en proyectos conjuntos con el fin de minimizar cualquier motivación que desemboque en enfrentamiento; y, c) que fomenten el conocimiento mutuo con el fin de evitar acciones sorpresivas y por lo contrario asegurar cierto grado de predictibilidad (fiabilidad) sobre las medidas políticas, económicas, comerciales y militares de la contraparte.

En este sentido, el espectro de las alternativas que pueden ser consideradas como MCM se amplía considerablemente. La anterior reflexión se sustenta no sólo a través del objetivo esencial de las MCM, que es justamente la fiabilidad, sino a través del concepto de seguridad vigente a finales del siglo XX.

2. La seguridad en la posguerra fría y las MCM

En general, las reflexiones de enfoque occidental acerca de las actividades que pueden ser consideradas como medidas de confianza mutua, se basan a su vez en un enfoque occidental de la *seguridad*. Es decir, se basan en una idea de la seguridad con epicentro en el enfrentamiento bélico (y, en este siglo, enfrentamiento nuclear, químico o biológico) entre superpotencias y/o entre potencias medias; pues son ellas las

protagonistas de la política internacional. Es más, podría casi afirmarse que las primeras ideas o las concepciones tradicionales sobre MCM se inscriben más claramente dentro de la teoría realista de las relaciones internacionales o incluso la geopolítica⁹. Esta teoría tiende al escenario mundial como el resultado del equilibrio de poder entre los estados más fuertes; su poder está medido de acuerdo con su capacidad bélica que se traduce en poder político, es decir en poder entendido como la posibilidad de hacer valer sus intereses sobre los de los demás debido al respaldo otorgado por el arsenal bélico.

Pero es justo en esta visión de las relaciones internacionales donde radica el vacío de las concepciones más delimitadas y tradicionales de las MCM, pues resulta evidente que el término del siglo se aproxima con una idea de seguridad radicalmente diferente, correspondiente a un mundo que también se articula de manera diferente a como lo hiciera en los años de la guerra fría. Actualmente el panorama se vislumbra más complejo esencialmente por dos motivos: a) lo político no constituye la esfera única y preponderante de las relaciones internacionales; lo económico, lo social y lo ambiental entran a jugar un papel protagónico en la jerarquía de la agenda internacional; y, b) los actores internacionales no son exclusivamente los Estados-naciones que se consolidaron a comienzos del siglo XX. Los actores pueden ser unidades étnicas con fronteras distintas a los límites fronterizos de los estados-naciones; unidades económicas como las empresas multinacionales que muchas veces no están identificadas con una nacionalidad; regiones más amplias que los mismos estados-naciones e inclusive el ser humano.

De esta manera, la seguridad se refiere a la estabilidad económica de una unidad sustentada en un alto nivel de desarrollo; se refiere a la garantía de que los recursos naturales son y serán disponibles para la economía y el bienestar de las personas en un espacio geográfico y temporal; se refiere a la capacidad de autonomía y autodeterminación de países con respecto a otros más fuertes, es decir a cierto grado de independencia con respecto a la posible manipulación de países hegemónicos¹⁰ y se refiere a la satisfacción de necesidades básicas de los seres humanos (la Organización de las Naciones Unidas, por ejemplo, se refiere a la seguridad

humana y ha elaborado un índice de desarrollo humano). De esta manera, la seguridad ha rebasado los aspectos puramente militares de las relaciones internacionales; esto redundando entonces en la esencia de las MCM. La confianza entre las unidades de las relaciones internacionales se fomenta con el fin de garantizar su seguridad, su autoconservación.

En todos estos temas, la paz y la seguridad son un estado de ausencia de enfrentamiento bélico y es quizás por esto que la mayoría de las veces las MCM tienden a enmarcarse dentro del concepto realista de las relaciones internacionales. Lo que hay que tener en cuenta, es que hoy en día, las motivaciones para que exista un enfrentamiento bélico se hallan circunscritas dentro de las nuevas concepciones de seguridad. Pero también hay que tener en cuenta que la ausencia de conflicto (que no es necesariamente lo mismo que enfrentamiento bélico) constituye un elemento primordial para que las relaciones internacionales se desarrollen en un ambiente de cooperación y concertación que busque beneficiar a todas las partes involucradas. Y es justamente esta idea la que aboga por una ampliación en las concepciones tradicionales de las MCM, porque los conflictos que minan la seguridad y que pueden desembocar en enfrentamientos bélicos pueden tener motivaciones tanto económicas como políticas. Es decir, la armonía en las relaciones económicas, políticas, ambientales y humanas que apuntan a la estabilidad de los sistemas deben constituir el objetivo de las MCM en la actualidad.

Adicionalmente, las consideraciones exclusivas para América Latina deben atender otras características particulares del hemisferio¹¹. Entre estas se encuentran:

- a) En el conflicto Este-Oeste, en el que se enmarcan las primeras concepciones de MCM, existían menores posibilidades de enfrentamiento bélico, pues al interior de América Latina (y esto debe entenderse de manera matizada si se considera a Cuba y a la crisis centroamericana de los ochenta) no se presentaba el enfrentamiento radical entre capitalistas y comunistas, como entre EE.UU. y Europa Occidental y los antiguos países de la cortina de hierro, y porque los países

- latinoamericanos no constituían potencias nucleares (y hoy químicas o biológicas)¹².
- b) El reconocimiento de los tratados limítrofes y la delimitación de áreas que no habían quedado delimitadas, como las marinas y submarinas ha sido una permanente fuente de enfrentamientos entre los países de América Latina. Ejemplo de esto son el reciente enfrentamiento entre Perú y Ecuador por los desacuerdos en la demarcación de hitos, la crisis entre Colombia y Venezuela en los meses de mayo y junio de 1995 y las continuas reclamaciones nicaragüenses sobre el Departamento Archipiélago de San Andrés y Providencia (colombianas).
 - c) El derecho al desarrollo, la necesidad de estabilidad económica y la condición de pobreza extrema en algunos países y en algunas islas del Caribe.
 - d) El principio de la no intervención de potencias extranjeras, en primera instancia, como lo estipularía el Acta de Chapultepec, y en segunda de EE.UU. en los demás territorios, ha constituido en una de las mayores herramientas de derecho internacional de los países de América Latina para ejercer algún tipo de contrapeso frente a los países más poderosos.
 - e) La industria de drogas ilícitas se han convertido en un factor de desestabilización del sistema político interno de algunos países de América Latina (Colombia) y su capacidad de corrupción se presta para la intervención de otros países -EE.UU.- en los asuntos políticos del país, minimizando su relativa autonomía política a través de amenazas de sanciones económicas debido a las consecuencias de la industria de drogas ilegales en los países identificados como consumidores.
 - f) Para el caso del G-3 y particularmente para las relaciones Colombia-Venezuela, la guerrilla es un factor igualmente importante en la seguridad de ambos países.

En este sentido, todas las medidas que fomenten el respeto a los compromisos adquiridos (respeto a los tratados), que fomenten las actividades conjuntas, las diversas acciones de

cooperación, el bienestar económico de la región, pueden ser consideradas como MCM.

3. El G-3 y las MCM

El Grupo de los Tres es una organización que está acorde con las tendencias políticas y económicas manifiestas en la posguerra fría. Esta no sólo da cuenta de la globalización de la economía que busca reducir los obstáculos a la ampliación de las actividades comerciales, sino que pueden atribuírsele características políticas también.

En cuanto a la última afirmación, se destaca el hecho de que uno de los antecedentes directos del G-3 fue el Grupo de Contadora¹³, considerado como una de las primeras expresiones de MCM en América Latina, después del Acta de Chapultepec y el Tratado de Tlatelolco. A raíz de esa experiencia y de la reunión de cancilleres en Buenos Aires en 1989, los miembros del G-3 decidieron poner en marcha un proceso de consulta y de evaluación regional y un acuerdo de libre comercio. La iniciativa de cooperación se consolidó meses después en Nueva York.

Más concretamente, las motivaciones específicas que llevaron a estos países a conformar el G-3 fueron: la comercialización energética y la consolidación de la influencia política en el área del Caribe a través del fomento de proyectos de cooperación técnica y comercial¹⁴. De este modo el G-3 cobra una significación no sólo económica sino de simbología política hacia afuera.

En consecuencia de lo anterior, el grado de certidumbre en este grupo debería apuntar a la consolidación de las metas comerciales y el efectivo liderazgo conjunto en la Cuenca del Caribe.

Otra de las particularidades de este grupo radica en las relaciones bilaterales a su interior. Por un lado, Colombia y Venezuela tienen una relación política afectada por el diferendo limítrofe del Golfo, por las incursiones de guerrilla colombiana en el área venezolana y por los movimientos migratorios de colombianos hacia Venezuela. Pero por otro lado, sus

relaciones económicas y comerciales han ido estrechándose considerablemente reduciendo aranceles en muchos renglones. La integración comercial entre los dos países ha superado los logros de las instancias multilaterales de las que han sido miembros (por ejemplo, la ALALC o el Grupo Andino).

La búsqueda de minimizar las posibilidades de enfrentamiento generado por el diferendo limítrofe y por los problemas fronterizos a través de la intensificación de las relaciones comerciales no ha dado fruto, no sólo por las mismas crisis financieras en Venezuela, por ejemplo, sino por los asuntos políticos. Así lo demostraron las experiencias de la reciente crisis política entre Colombia y Venezuela a causa de la matanza de Cararabo, que terminó por exaltar el nacionalismo en Venezuela. Al parecer la tesis de que el grado de interdependencia minimiza la posibilidad de un enfrentamiento bélico quedó coyunturalmente desmentido por la reciente crisis entre Colombia y Venezuela (y entre Ecuador y Perú).

En este sentido, las relaciones entre los dos países demandan acciones de MCM en el sentido más limitado, es decir, las referentes al intercambio de información para vigilar las fronteras. Esta opción no tuvo acogida alguna en los respectivos congresos ni en la opinión pública, cuya exaltación de nacionalismo impidió comprender la significancia estratégica y política de dicha iniciativa. El único escenario en el que los dos países se han cooperado en el plano militar ha sido UNITAS: junto con EE.UU., y en el marco del Tratado Interamericano de Armas Recíproco (TIAR), han realizado ejercicios de defensa naval en el Atlántico y el Pacífico; el más reciente se llevó a cabo en el mes de agosto de 1995.

Adicionalmente es necesario considerar que parte de la confianza en la estabilidad de las relaciones comerciales y económicas entre los países, que compone su seguridad, radica en la garantía de que las crisis económicas no sean factibles o que sean manejables, lo cual resulta ser un compromiso imposible de controlar. Esto también ha sido evidente con el efecto Tequila recientemente ocurrido en México.

Por otro lado, México y Colombia no poseen el distorsionante limítrofe en sus relaciones, por lo que el ámbito

comercial podría cobrar mayor énfasis. Pero en este caso, la confianza del cumplimiento de los compromisos económicos se halla minada por tres elementos principalmente, que no se refieren a la amenaza militar del caso colombo-venezolano: el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, la estabilidad económica y política al interior de ambos países. Así mismo están mediadas las relaciones entre México y Venezuela, aunque entre ellos, el petróleo constituye una variable clave de las relaciones.

Aquí también cabe resaltar que México, al igual que Venezuela, actúa de una manera reservada en cuanto a su información militar. Esto no se presenta como resultado de conflictos limítrofes, tan frecuentes en el subcontinente latino, sino de su posición frente al hegemon del Norte (EE.UU.) y a su posición de hegemonía en la Cuenca del Caribe. México siempre ha liderado una diplomacia estratégica hacia el resto de América Latina, buscando mantener un liderazgo político en la región.

En suma, se puede afirmar que en las relaciones entre México, Colombia y Venezuela existe cierta precariedad en el manejo de las MCM reflejada en: a) la carencia de acciones de confianza en el plano militar y b) el relativo control de la confianza otorgada por la estabilidad económica y política de los países. Sin duda alguna de ambas facetas de las MCM requieren ser exploradas y desarrolladas para concepciones tradicionales de seguridad que a veces tienden a crear un ambiente negativamente competitivo; y por el contrario, una mayor coordinación económica y política, la capacidad de concertación y de actuar conjuntamente frente a terceros se vislumbra como una de las herramientas más importantes para una inserción exitosa en el orden mundial de la posguerra fría. El G-3 puede considerarse como una medida de confianza mutua en sí, pues representa un primer intento por trascender los conflictos bilaterales anteriormente descritos y proyectar iniciativas multilaterales sobre una región específica (el Caribe) de una manera concertada y balanceada.

Notas

-
1. Hugo Palma, "Medidas de cooperación y fomento de la confianza mutua en América Latina y el Caribe". En: *Desarme*. Revista periódica de las Naciones Unidas. Volumen XII, N° 3, otoño de 1989. pp. 93-105.
 2. Andrew Mack, "Strategies of Reassurance, including Arms Control and Confidence Building Regimes". En: *Disarmament. Topical Papers 8*, New York: United Nations. pp. 110-122.
 3. Isaac Caro, "Medidas de confianza mutua en Suramérica". En: *Estudios Internacionales* Año XXVIII, enero-marzo 1995, N° 109. Santiago: Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile. pp. 37-57.
 4. Caro afirma que este evento constituye la primera vez que se utiliza el término formalmente, pero que los hechos de la crisis de los misiles de Cuba generaron actividades en la dirección de la verificación de armamento y fomento en la confianza de las intenciones de las partes. Isaac Caro. *Op.cit.* p. 37.
 5. Isaac Caro. *Op.cit.* p. 41.
 6. Véase al respecto Alfonso García Robles, "Discurso inaugural del Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo de América Latina y el Caribe". En: *Desarme*, revista periódica de las Naciones Unidas. Volumen XII, N° 3 de 1989. pp. 73-77. Davidson L. Hepburn, "Medidas de cooperación de fomento de la confianza en América Latina y el Caribe". En: *Desarme... Ibid.* pp. 86-92.
 7. Hugo Palma. *Op.cit.* p. 94.
 8. Este concepto es utilizado por Hugo Palma. *Ibid.*
 9. Para un repaso de las teorías realistas de las relaciones internacionales véase Hans Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*. New York: Alfred Knopf Edit., 1966.
Dogherty y Pfaltzgraf, *Teorías en Pugna en las Relaciones Internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
 10. Esta idea se aplica más a la unidad del Estado, donde se concibe el derecho a la soberanía territorial.
 11. Hugo Palma establece la siguiente jerarquía de elementos de seguridad particulares para América Latina: los conflictos de las Malvinas y Centroamérica, los regímenes políticos (o sea las dictaduras militares), la amenaza extraregional (o sea la no intervención), los diferendos fronterizos, la guerrilla, el narcotráfico y "el no avance del estatuto de desnuclearización militar en América Latina".
 12. Es necesario hacer la salvedad de que Brasil, por ejemplo, ha desarrollado su potencialidad nuclear de manera considerable en

-
- comparación con cualquier país de América Latina, donde el desarrollo ha sido prácticamente nulo.
13. El Grupo de Contadora fue constituido en 1983 por iniciativa del ex-presidente colombiano Belisario Betancur junto con los presidentes de Venezuela, México y Panamá, con el fin de mediar soluciones a los conflictos de Centroamérica en la década de los ochenta y evitar la intervención en Nicaragua y El Salvador por parte de EE.UU. Este Grupo se ha considerado como uno de los más efectivos en la resolución de conflictos.
14. Al respecto Andrés Serbín y Carlos Romero afirman lo siguiente: su "singularidad está dada por sus antecedentes como grupo informal de concertación política de proyección subregional y hemisférica, por su propósito de establecer un acuerdo de libre comercio y no necesariamente de un esquema de integración...". Andrés Serbín y Carlos Romero, *El Grupo de los Tres. Asimetrías y Convergencias*. Caracas: INVESP, FESCOL, 1993. Presentación. Adicionalmente afirma en su análisis del G-3 que "simultáneamente, uno de los aspectos más relevantes de este proceso [el de la creación de una zona de libre comercio] es el desarrollo de una política concertada de cooperación con la Cuenca del Caribe...". *Ibid.* p. 27.