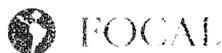
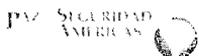


Francisco Rojas Aravena, Editor

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.

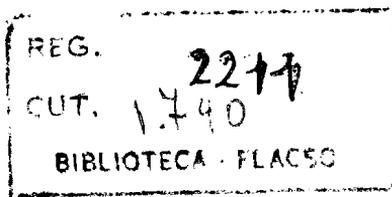
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: LOM

Maturana 13

Santiago



INDICE

Introducción	5
<i>Francisco Rojas Aravena</i>	
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

Perú y los procesos de verificación

Enrique Obando

I. Medidas de confianza mutua y verificación

El concepto de medidas de fomento de la confianza nace en el contexto político y militar europeo durante el período 1973-1990. Se ideó como un mecanismo para reducir los elementos de temor, desconfianza y especulación entre los estados divididos por la guerra fría, a fin de alcanzar una evaluación recíproca más clara y fidedigna de las actividades militares de la otra parte y otras actividades relacionadas con la seguridad y evitar así las malas interpretaciones que pudieran provocar un conflicto no deseado.

La primera generación de medidas de fomento de la confianza fue acordada en el acta final de la Conferencia de Helsinki en 1975. Las medidas que aquí se adoptaron fueron la notificación mutua de maniobras militares que excedieran 21.000 hombres con 21 días de anticipación. Los estados fueron incentivados pero no obligados a invitar observadores militares de la otra parte a tales maniobras. Si bien estas medidas fueron importantes en su momento, años después fueron reemplazadas por medidas de fomento de la confianza de segunda generación. Ello ocurrió en la Conferencia de Estocolmo sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad y desarme en Europa que se inició en Enero de 1984 y concluyó en setiembre de 1986.

El principal problema de las medidas de fomento de la confianza de primera generación era justamente la falta de capacidad de verificación del cumplimiento de los acuerdos. En las medidas de segunda generación no sólo se amplió el campo de la notificación de maniobras militares incluyendo la obligación de informar la realización de maniobras de menor envergadura con mayor anticipación (42 días)¹, sino que también se añadió la obligación de intercambiar calendarios anuales de maniobras a realizarse en el año siguiente y la obligación de notificar cualquier actividad que involucrara más de 40,000 hombres con dos años de anticipación. Pero lo más significativo de esta reunión fue la regulación de la verificación. La invitación de observadores militares de la otra parte a dichas maniobras se hizo obligatoria cuando pasaran de un cierto límite². Cada estado participante tenía el derecho de conducir una inspección en el territorio de otro Estado participante cuando tuviera dudas sobre el cumplimiento de las medidas de fomento de la confianza acordadas. Esto fue regulado y se acordó que ningún Estado estaba obligado a aceptar más de tres inspecciones por año, y no más de una inspección por el mismo Estado. El punto más importante fue que no se reconoció el derecho de los estados a negarse a estas inspecciones. El Estado que solicitaba la inspección tenía que indicar las razones para su pedido y el Estado requerido debía permitir la inspección en 36 horas. La inspección era posible hacerla en tierra, desde el aire o de ambas maneras. La inspección debía terminar en 48 horas³.

La siguiente fase de discusión sobre medidas de fomento de la confianza tuvo lugar en Viena comenzando en marzo de 1989 y finalizando en noviembre de 1990. En esta reunión el cuerpo central del documento de Estocolmo tuvo solo variaciones leves. La diferencia más notaba estuvo justamente en los mecanismos de cumplimiento y verificación, aspecto en el cual el documento de Viena es más amplio que el de Estocolmo, especialmente en lo referente a la evaluación del cumplimiento⁴.

Mucho se ha discutido sobre las razones del éxito de las medidas de fomento de la confianza en Europa. Algunos como Macintosh⁵ piensan que su éxito se debió principalmente

al contexto histórico europeo entre 1973 y 1990 y que no es posible saber si el éxito es a causa de las medidas o si las medidas tuvieron éxito porque existía ya un ambiente político que hacía factible su aplicación. Sin embargo, es claro que su implementación no hubiese sido posible sin la inclusión de medidas de verificación. Como señala Hohenfellner⁶ "No puede haber duda que la confianza reposa sólo sobre el conocimiento verificable. Es bastante claro que la naturaleza de las relaciones hacen imposible generar la confianza por decreto o asegurar el retiro instantáneo de sospechas que se han acumulado por muchos años. Por esta razón, conforme hagamos progresos hacia la reducción y eliminación de ciertas clases de armamento y la limitación del potencial militar a un nivel de suficiencia razonable, la verificación evolucionará para ser el factor más importante en el logro de la seguridad"⁷.

En el caso de medidas de fomento de la confianza exitosas fuera de Europa la verificación ha sido un punto central para su implementación. Uno de los casos más importantes es el del Sinaí. El caso del Sinaí es una mezcla de medidas de fomento de la confianza con sistemas de verificación. Aquí jugó un papel trascendental la existencia de una tecnología altamente sofisticada de verificación. El objetivo era asegurar la transferencia ordenada de la Península del Sinaí de manos israelíes a manos egipcias. Tal como señala Findlay⁸ las medidas de fomento de la confianza en el Sinaí estaban tan bien integradas en el acuerdo de paz, el acuerdo de retiro de tropas y con los sistemas de verificación para dichos acuerdos que es difícil separarlas de ellos. Por ejemplo, el sistema altamente sofisticado de verificación fue diseñado no sólo para proveer alerta temprana de un posible ataque por sorpresa, lo que constituye un objetivo de las medidas de fomento de la confianza, sino también para verificar las diferentes etapas de la retirada de fuerzas y para fortalecer el proceso de paz entre las partes.

En Enero de 1974 se firmó el acuerdo Sinaí I entre Israel y Egipto. Ambas partes aceptaron una zona desmilitarizada controlada por la UNEF. Igualmente zonas de fuerzas limitadas con restricciones sobre número de hombres y armas. Según Findlay estas medidas eran claramente medidas de

fomento de la confianza, pero también eran un tipo de limitación de armamentos. Para verificar el cumplimiento las zonas de fuerzas limitadas serían inspeccionadas por la UNEF con la participación de oficiales de enlace egipcios e israelíes. Finalmente, ambos países aceptaron que la separación de fuerzas se llevaría a cabo en un proceso por fases en el que las partes gradualmente establecerían un nuevo set de reglas básicas para guiar el futuro comportamiento militar y las subsecuentes negociaciones.

Bajo el acuerdo Sinaí II Israel aceptó retirarse de los pasos de Gidi y Mitla. A pedido de ambas partes EE.UU. aceptó involucrarse en la implementación de Sinaí II incluyendo su verificación. EE.UU. bajo este acuerdo monitoreó el área de los pasos de Mitla y Gidi en la zona colchón del Sinaí. Asimismo monitoreó las operaciones de las estaciones de reconocimiento egipcias e israelíes. También llevó a cabo vuelos de reconocimiento sobre las áreas cubiertas por el acuerdo. En adición a ello es muy probable que EE.UU. utilizara monitoreo por satélite e inteligencia por señales (SIGINT) para verificar el acuerdo.

A fin de llevar a cabo una detección temprana de cualquier intento de ataque por sorpresa egipcio o israelí, EE.UU. instaló tres estaciones, manejadas exclusivamente por personal civil y cuatro campos de sensores remotos equipados con sensores de punto, de línea y de imagen para cubrir las entradas de los pasos. Según Findlay⁹ estas medidas constituían un sistema de verificación, pero también pueden ser consideradas como medidas de fomento de la confianza electrónicas, brindándole confianza a las partes sobre el comportamiento militar de sus oponentes. Es interesante la conclusión que Findlay¹⁰ extrae de la experiencia del Sinaí. Según él, contrariamente a la proposición popular que la cooperación política y un relajamiento general de las tensiones deben preceder a cualquier progreso en el control de armas, el caso del Sinaí fuertemente sugiere que la confianza que emana de una verificación exitosa de un acuerdo militar, puede preceder y finalmente ayudar a un acuerdo político entre las partes. Asimismo señala que en zonas propensas al conflicto, la participación de terceras partes puede ser esencial para ayudar a los bandos en disputa a

manejar los riesgos de un acuerdo. Estas apreciaciones nos van a ser de interés para analizar más adelante el papel de la misión de observadores militares de los países garantes del Protocolo de Río de Janeiro (MOMEPE) en la separación de fuerzas, desmovilización y creación de un área desmilitarizada en la frontera entre Perú y Ecuador durante 1995.

A la experiencia del Sinaí se puede añadir la experiencia de Centroamérica Contadora/Arias/Esquipulas. En ella la verificación jugó también un papel central para el funcionamiento de las medidas de fomento de la confianza. Aquí un contingente de una tercera parte neutra verificaba que las condiciones de un tratado de paz se estuvieran cumpliendo. Esto no constituye un caso de mantenimiento de la paz ya que no hay una tercera fuerza interponiéndose entre los adversarios. El término utilizado en Centroamérica fue "verificación de la paz"¹¹. Esto también será de interés para nosotros porque ese fue exactamente el rol que jugó la MOMEPE entre Ecuador y Perú. El punto 10 del Acuerdo de Esquipulas se relaciona a la verificación y seguimiento internacional y se subdivide en dos temas: a) comisión internacional de verificación y seguimiento; y b) respaldo y facilidades a los mecanismos de reconciliación y de verificación y seguimiento. La verificación fue la pieza central que permitió alcanzar los acuerdos en Centroamérica. Inicialmente su ausencia casi frustra el proceso al no tener las partes la misma interpretación sobre la ejecución de los acuerdos y al producirse el rechazo de ciertos actores sobre los informes respecto al grado de cumplimiento de los acuerdos¹².

II. El caso peruano y la verificación

Tal como hemos visto en el punto anterior la verificación es una característica de las medidas de fomento de la confianza exitosas. Sin embargo en el caso peruano durante muchos años se han aplicado medidas de fomento de la confianza de primera generación en donde los acuerdos no implican medidas que sean susceptibles de verificación.

La relación con Chile

Durante los años setenta la tensión entre Chile y Perú se incrementó básicamente por razones ideológicas. El golpe de Estado del General Pinochet en Chile enfrentó a un gobierno militar de derecha con el gobierno militar de izquierda del General Juan Velasco Alvarado en Perú. Esto se complicó con el problema de la mediterraneidad de Bolivia y en 1974 ambos países movilizaron sus tropas hacia la frontera común, estando en 1975 prácticamente al borde de la guerra. El problema ideológico fue superado cuando en 1975 un golpe de Estado colocó en Perú un gobierno militar de centro derecha. No obstante el problema del Beagle entre Chile y Argentina estuvo a punto de arrastrar a Perú y Chile nuevamente a un conflicto, ya que de desatarse una guerra, Perú hubiese podido ingresar a ella del lado argentino. En 1979 el centenario de la guerra del Pacífico elevó las tensiones nuevamente. En este contexto Perú propuso la implementación de medidas de fomento de la confianza a fin de disminuir la tensión.

Ya desde 1974 Perú venía promoviendo un régimen de limitación de armamentos. Ese año se dio la Declaración de Ayacucho firmada por Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, quienes se comprometieron a "crear las condiciones que permitan una afectiva limitación de armamentos, poniendo fin a su adquisición con propósitos ofensivos"¹³. No obstante, esto no pasó de lo declarativo ya que justamente ese año Chile y Perú se embarcaron en la carrera armamentista más importante de su historia.

Como resultado de la Declaración de Ayacucho los representantes de las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y Perú se reunieron en tres oportunidades culminando en Santiago el año 1976 con la firma de un "Acuerdo de cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las fuerzas armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú". Los resultados de este acuerdo fueron prácticamente nulos, ya que no se alcanzaron soluciones prácticas.

En 1985 al asumir la Presidencia de la República Alan García se firmó la Declaración de Lima, en donde los jefes de Estado y los representantes especiales de los países que asis-

tieron a la ceremonia de transferencia de mando consideraron "positiva y conveniente la reducción equilibrada de gastos militares y la asignación de mayores recursos para el desarrollo socio-económico de sus países y (acordaron) promover la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza en la región y particularmente entre países vecinos". En esa oportunidad Perú, por decisión de su entonces Presidente Alan García unilateralmente decidió recortar una compra de 24 Mirage 2000 a solo 12. Los resultados no fueron precisamente alentadores. La reacción chilena, por boca del Almirante Merino, Comandante General de la marina chilena y miembro de la junta de gobierno de Chile, fue que tal reducción era problema del Perú, pero que Chile seguiría sus adquisiciones de acuerdo a sus necesidades. La reacción oficial chilena fue que su cooperación con la iniciativa estaba supeditada a la actitud que sobre ella tuvieran los demás países.

La reducción de adquisiciones militares sin embargo, se daría como consecuencia de la crisis económica y no de los acuerdos internacionales sobre el tema. La crisis económica de los años ochenta redujo no sólo la adquisición de armamentos, sino la operatividad de todos los ejércitos sudamericanos y ocasionó incluso la quiebra de la mayoría de las industrias militares. Al final todos redujeron los gastos militares pero no de manera equivalente, porque la crisis no los golpeó a todos de manera similar. Esto significó la ruptura del equilibrio estratégico que había existido entre Perú y Chile durante la década del setenta, a una ventaja a favor de Chile desde mediados de la década del ochenta.

El esfuerzo más importante en la búsqueda de un relajamiento de las tensiones entre Chile y Perú y que realmente constituye una medida de fomento de la confianza fue la instauración de un régimen de conversaciones entre los altos mandos de sus respectivas fuerzas armadas. Dichas conversaciones se iniciaron en 1986 y se llevan a cabo anualmente desde entonces, habiéndose realizado nueve rondas de conversaciones a nivel de jefes de estados mayores. En la primera reunión se fijó el marco de medidas a implementarse. Dichas medidas acordadas fueron:

- Intercambio de informaciones relacionadas con operaciones militares que podrían dar lugar a interpretaciones erróneas o falsas alarmas.
- Establecimiento de canales de comunicación directa entre los jefes de estado mayor de la fuerzas armadas de ambos países.
- Conferencias bilaterales de inteligencia.
- Ejercicios combinados de las fuerzas navales.
- Intercambio de cadetes navales para que concurren a los cruceros de instrucción anuales.
- Reuniones de carácter protocolar, profesional y de inteligencia entre los comandantes de guarniciones fronterizas.
- Intercambio de personal militar en cursos de carácter técnico profesional.
- Visitas de delegaciones castrenses en efemérides históricas cuyo significado sea concurrente con el propósito de distensión.
- Ejercicios conjuntos de transporte aéreo en apoyo de catástrofes naturales.
- Agilizar los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones de sobrevuelo y escalas técnicas de aeronaves militares.
- Intercambio de informaciones para combatir la subversión y el terrorismo internacional.
- Eventos deportivos en diferentes niveles de la jerarquía militar.
- Intercambio de revistas y publicaciones de interés para las fuerzas armadas.
- Invitaciones recíprocas a eventos de carácter cultural, artístico y profesional.
- Facilidades para estimular el turismo del personal militar de ambos países.
- Cooperación y facilidades para la investigación y atención especializada en centros médicos.
- Intercambio de experiencias y apoyo mutuo entre las fuerzas armadas en las actividades antárticas¹⁴.

Las relaciones entre Chile y Perú no tienen en la actualidad la tensión que tuvieron en la década del setenta. No obstante, esto no se debe a las medidas de fomento de la confianza adoptadas desde 1986 sino al cambio del contexto político. La transición hacia la democracia que se inicia en Chile con el plebiscito de 1988 y que concluye con el retorno a un régimen civil en 1990, junto con la preocupación peruana por problemas internos como la subversión durante la década de los ochenta, a lo cual se sumó el desarme de facto traído por la crisis económica dio como consecuencia una reducción general de las tensiones. Asimismo la crisis del Beagle se solucionó en 1984 y el problema de la mediterraneidad boliviana no hizo crisis nuevamente. Finalmente la Secretaría de Defensa Nacional peruana dejó de elaborar la hipótesis de guerra con Chile por orden del Presidente Alan García desde 1985.

A pesar que el campo político era tan propicio, las medidas de fomento de la confianza que comienzan a tomarse entre las fuerzas armadas desde 1986 nunca pasaron de medidas de primera generación. Tras diez años de aplicación de tales medidas (1986-1995) el resultado es que ambos ejércitos siguen acantonados en sus respectivas fronteras uno frente al otro, la zona fronteriza continúa minada en sus dos lados, no se ha producido ningún retiro de fuerzas, ningún acuerdo de limitación de adquisición de armamentos, ni se ha pasado a medidas de fomento de la confianza de segunda generación que requieran de una verificación. La razón de esto es múltiple.

Por un lado es imposible lograr acuerdos bilaterales de esta naturaleza, ya que Chile no sólo se arma contra Perú, sino también contra Argentina y Perú no sólo se arma contra Chile sino también contra Ecuador. Por lo tanto la única forma de realmente alcanzar medidas de este tipo es llegando a acuerdos regionales. En segundo lugar la presencia en el lado chileno del General Pinochet como Comandante General del Ejército genera desconfianza en Perú debido a sus antecedentes de geopolítico expansionista, así como el hecho que dichas fuerzas armadas no estén realmente bajo un control democrático. Causa también recelo el acuerdo de cooperación existente entre las fuerzas armadas de Chile y las de Ecuador.

Esto es visto como un interés chileno de generarle un segundo frente al Perú. En tercer lugar, la existencia de un canon del cobre para las fuerzas armadas chilenas, medida que no existe en Perú, es otro elemento que causa suspicacia en el lado peruano. De otro lado la medida del lado peruano de abandonar la hipótesis de guerra con Chile no ha sido respondida de manera similar por el lado chileno quien sigue trabajando una hipótesis de guerra con el Perú. Finalmente ambas Fuerzas Armadas han asumido las medidas de fomento de la confianza existentes como las suficientes para tener contentos a los políticos pero no están dispuestos a pasar a medidas de otro tipo que signifiquen dar a conocer a la otra parte información realmente sensible y mucho menos una limitación de adquisiciones. Es significativo que ninguno de los institutos militares permita la presencia de alumnos de otro país en los cursos de las escuelas superiores de guerra. Un último elemento de malestar en el lado peruano fue la venta de armamento de fabricación chilena a Ecuador que coincidentemente llegó comenzando el conflicto entre este país y Perú. Lo único realmente significativo en lo referente a las medidas de fomento a la confianza que funciona son las conferencias bilaterales de inteligencia que se realizan dos veces al año entre ejércitos, fuerzas aéreas y marinas a nivel fronterizo y nacional y aun más importante, la notificación previa de operaciones que, por ejemplo, funcionó durante el último incidente fronterizo peruano con Ecuador, cuando Chile comunicó a Perú que no estaba movilizand o fuerzas hacia la frontera peruana. No obstante, una muestra de cuan peligrosa puede ser la falta de control democrático de la fuerza armada chilena por su gobierno es que finalmente Pinochet sí ordenó una movilización hacia el norte durante el conflicto con Ecuador a comienzos de 1995 sin conocimiento y en oposición a su Ministro de Defensa.

La relación con Ecuador hasta 1994

Con Ecuador, debido a que la relación entre Perú y este país es de mucha mayor tensión que la relación con Chile, habiéndose generado incidentes fronterizos armados en 1981 y 1991,

se han llegado a implementar medidas de fomento de la confianza menos amplias pero mucho más pragmáticas.

La medida más antigua que se aplica entre ambos países es la de las reuniones de inteligencia. En 1994 se llevó a cabo la 22^a reunión de este tipo, las que se vienen realizando desde 1972. A raíz del incidente fronterizo de Falso Paquisha en 1981 se procedió a elaborar una cartilla de conducta para evitar este tipo de incidentes, la que es de uso obligatorio en todas las unidades fronterizas de ambos países. Dicha cartilla señala que en caso de encuentro fortuito entre patrullas o personas aisladas, se adoptaran las siguientes actitudes formales:

- a) No hacer uso inmediato de las armas.
- b) Proceder a intercambiar la identificación correspondiente.
- c) Averiguar los motivos de su presencia en el lugar.
- d) Ejecutar alguna acción fraternizadora (entrega de cigarrillos, invitación a comer rancho frío, iniciación de una charla, etc.)
- e) Las patrullas abandonarán el sector de inmediato.
- f) Dar parte del hecho al respectivo comando¹⁵.

Asimismo, se adoptaron actividades confraternizadoras entre las unidades fronterizas como otorgarse mutuo apoyo logístico, la celebración de juegos deportivos, la realización de visitas de carácter social en caso de relevo de comandantes u onomásticos de autoridades a nivel de jefes de gran unidad y los saludos mutuos con motivo de fiestas patrias.

También se acordó informar con 48 horas de anticipación la ejecución de ejercicios de campaña y/o tiro así como la realización de patrullajes. Estas medidas han estado en ejecución desde 1981 y se han observado rigurosamente por las dos partes. Muchos incidentes fronterizos que hubieran podido ocasionar problemas mayores fueron desactivados mediante la aplicación de este mecanismo. Sin embargo este mecanismo no logró evitar nuevos incidentes en la zona de Teniente Ortiz en 1991. La tensión se ubicó en la parte noroeste de una pequeña zona triangular que los ecuatorianos le reclaman a Perú, entre los hitos Cusumaza Bumbuiza y el Yaupi Santiago.

Cuando se establecieron dichos hitos en 1948 de acuerdo al Protocolo de Río las delegaciones peruana y ecuatoriana dejaron constancia en acta de su diferente opinión sobre la demarcación entre esos dos hitos, (aproximadamente 20 Kms.). Ecuador precisó que la línea debía ser recta, mientras que Perú demostró que debía ser curva siguiendo la línea divisoria de las aguas.

El problema se originó cuando una patrulla ecuatoriana ingresó a lo que Perú considera su territorio, acto frente al cual otra patrulla peruana proveniente del puesto Pachacutec le salió al encuentro. No deja de ser curioso que en momentos en que este incidente estaba desarrollándose arribaba a Lima la delegación militar ecuatoriana que participaría en la XIX reunión de inteligencia entre los ejércitos de ambos países, una de las medidas de fomento de la confianza en ejecución desde la década del setenta, lo cual prueba cuan burocráticamente se enfrentaba el tema de las medidas de fomento de la confianza. Ante el *impasse* creado por la presencia de la patrulla ecuatoriana se siguió el procedimiento acordado en la cartilla de normas de conducta para evitar incidentes fronterizos. De acuerdo con la cartilla se reunieron en primer lugar los jefes de patrulla que tienen el grado de teniente. Ante el fracaso de esta instancia se reunieron los jefes de los puestos de vigilancia y ante el fracaso de esta nueva instancia se reunieron los mandos de división. Fracasadas las negociaciones a nivel militar el asunto llegó a manos de las respectivas cancillerías iniciándose un diálogo entre vice cancilleres que también fracasó y cuando las tropas estaban frente a frente a sólo decenas de metros y a punto de dispararse se logró finalizar un acuerdo por vía telefónica entre los dos cancilleres¹⁶.

El acuerdo constituyó, según señala el propio canciller peruano mediante Comunicado Oficial N° 23/91 del Ministerio de Relaciones Exteriores, un conjunto de medidas de fomento de la confianza¹⁷. Tales medidas fueron:

1. Viaje de una comisión de verificación por cada país.
2. Distanciamiento de las patrullas del área en debate dentro de las 48 horas del acuerdo.

3. Reparación del Hito Cusumaza Bumbuiza en el plazo máximo de 48 horas a partir del desplazamiento de las patrullas.
4. Ocho días después de la reparación del hito desplazamiento del puesto peruano Pachacutec al puesto Chiqueiza o a otro lugar equivalente.
5. Treinta días después iniciar conversaciones a fin de determinar una zona de seguridad con el objetivo de desmilitarizar el área mientras se determinaba la respectiva demarcación.

De lo mencionado, los puntos 2, 4 y 5 constituyen medidas de fomento de la confianza similares a las que Findlay considera como tales para el caso del acuerdo del Sinaí entre egipcios e israelíes. En el caso de Perú-Ecuador la razón del distanciamiento de las patrullas era evitar el choque armado, pero también crear confianza entre los dos países a fin de que se pudiera avanzar hacia una solución del incidente. Las comisiones de verificación debían dar fé de que la medida de retiro de tropas se hubiera cumplido en la dirección acordada y en la distancia acordada. En este caso la verificación fue muy importante para poder continuar con los siguientes puntos del acuerdo. De otro lado, la razón del desplazamiento del Puesto Pachacutec era claramente una medida de fomento de la confianza, ya que se retiraba un puesto militar de un área que acababa de ser fuente de conflicto. Finalmente la zona de seguridad a ser desmilitarizada constituiría también una medida de fomento de la confianza ya que aseguraría, de ser respetada, la imposibilidad de nuevos incidentes promoviendo la confianza en ambas partes¹⁸.

Sin embargo, si bien se produjo el retiro de las tropas y el retiro del puesto Pachacutec, nunca se llegó a determinar una zona de seguridad a ser desmilitarizada. Una de las razones fue que Ecuador no cumplió con reponer el hito destruido lo cual cortaba las acciones siguientes, ya que la reposición del hito era condición para llevar a cabo la determinación de la zona de seguridad. Otra de las razones fue que las comisiones de verificación solo estuvieron en la zona para dar fé del retiro de las tropas y una vez hecho esto se retiraron. Ante la ausen-

cia de un mecanismo de verificación que constatará permanentemente la ubicación de las fuerzas en Perú comenzaron a correr rumores que las tropas ecuatorianas habían nuevamente ingresado al territorio que Perú consideraba propio. Esto generó la desconfianza e hizo que todas las medidas adoptadas fueran inútiles.

A raíz de estos incidentes en enero de 1992 el presidente Fujimori tomó la iniciativa de visitar Ecuador, en lo que constituyó la primera visita de un presidente peruano a este país desde la guerra de 1941, a fin de reducir las tensiones entre los dos países y generar un ambiente positivo en las relaciones bilaterales. Fujimori planteó en Quito cuatro aspectos a ser trabajados de manera conjunta entre Perú y Ecuador. 1) Culminar la demarcación fronteriza; 2) Acordar un régimen de libre navegación por los ríos de la Amazonía de acuerdo al artículo 6º del Protocolo de Río de Janeiro; 3) Generar un marco amplio de integración, especialmente en el aspecto fronterizo; y 4) Crear un mecanismo de medidas de fomento de la confianza. Dentro de estos cuatro grandes rubros se propusieron 37 proyectos concretos que debían ayudar a bajar la tensión entre ambos países y facilitar la cooperación. Uno de ellos era retomar el antiguo proyecto de irrigación binacional Puyango-Tumbes propuesto en la década del sesenta y que ambos países habían firmado en 1971¹⁹. La idea era irrigar 50 mil hectáreas de tierras en Ecuador y 20 mil en el Perú mediante la construcción de dos presas, lo que permitiría además un aprovechamiento de energía eléctrica. Desde su firma en 1971 el proyecto avanzó a ritmo muy lento, se detuvo por desacuerdos entre 1979 y 1985, año en que se alcanzó un nuevo acuerdo sobre número de hectáreas a ser irrigadas. Recién en 1989 se obtuvo un préstamo de la CAF para estudios de factibilidad y a la fecha el proyecto ha estado casi detenido por problemas económicos en ambos países.

Ninguno de los 37 proyectos de integración presentados por el Presidente Fujimori fue formalmente aceptado por la parte ecuatoriana. Algunos de ellos se ejecutaron por decisiones tomadas por autoridades sectoriales, como el incremento de los vuelos comerciales, la construcción de un puente sobre el río Canchis, fronterizo entre ambos países, la generación de

mecanismos de coordinación entre poblaciones fronterizas, pero estos proyectos no se realizaron como parte de un acuerdo de las cancillerías por fomentar la confianza del otro.

En cuanto a los mecanismos de fomento de la confianza el Presidente Fujimori propuso la firma de un "Acuerdo sobre medidas de fomento de confianza mutua y seguridad entre Perú y Ecuador"²⁰. Este acuerdo proponía, aparte de las medidas de confianza ya en uso entre las fuerzas armadas de ambos países, el intercambio de personal para cursos, invitaciones recíprocas a participar en eventos de carácter cultural, artístico, profesional y deportivo, intercambio de revistas y publicaciones, reciprocidad en proporcionar alojamiento en instalaciones recreacionales de las fuerzas armadas para estimular el turismo del personal militar, visitas a empresas de producción e industria militar, institutos geográficos e industria aeronáutica, así como reciprocidad de prestaciones de servicios sanitarios y asistencia logística. El proyecto de acuerdo además reiteraba el uso de las normas generales de comportamiento acordadas a raíz del incidente de 1981, proponía brindar facilidades a las embarcaciones fluviales y aéreas, ratificaba la necesidad de informar con 48 horas de anticipación los ejercicios de campaña o de tiro, señalaba que debía evitarse los vuelos que pudieran implicar violaciones del espacio aéreo y que en caso de que tales vuelos ocurrieran se debía evitar abrir fuego sobre las naves aéreas, se señalaba que se deberían limpiar constantemente los hitos fronterizos a fin de evitar errores en la identificación de la frontera, y finalmente se señalaba que en caso de incidentes fronterizos las fuerzas armadas sólo emitirían comunicados oficiales en consulta con las cancillerías, luego de las coordinaciones realizadas entre los jefes de inteligencia de los dos ejércitos. Igualmente se incluían aspectos técnicos para la navegación fluvial y marítima, medidas para la evacuación a territorio vecino de heridos o enfermos graves y apoyo mutuo para el aprovisionamiento de medicinas a fin de combatir epidemias. Posteriormente el 29 de enero de 1992, mediante el Comunicado Oficial 005 el gobierno del Perú propuso al gobierno de Ecuador iniciar un proceso de reducción de hasta 50% en sus gastos de adquisición de armamentos. Por último, en febrero de 1992, una carta

del Presidente Fujimori proponía al Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja una iniciativa para crear en la zona fronteriza una o más unidades binacionales de conservación del medio ambiente, especialmente en la zona de la Cordillera del Cóndor que fuera escenario de los incidentes armados de 1981 y que nuevamente sería escenario de incidentes mucho más graves en 1995. Ninguna de estas propuestas fue aceptada formalmente y sólo se siguieron llevando a cabo las medidas de fomento de la confianza adoptadas anteriormente, en 1981.

La relación con Ecuador: el conflicto del Alto Cenepa de 1995

En 1995 en la zona fronteriza de la Cordillera del Cóndor, en las nacientes del Río Cenepa se produjo un nuevo incidente, esta vez de graves proporciones, que involucró aproximadamente 5 mil hombres por lado, además de fuerzas de aviación y determinó la movilización total de las fuerzas armadas de ambos países. Este incidente provocó enfrentamientos que se prolongaron algo más de un mes y daría lugar a una nueva serie de medidas de fomento de la confianza del tipo de las aplicadas en la zona de Teniente Ortiz, pero de mayor consistencia, éxito y durabilidad. El punto central del éxito logrado (hasta el momento, porque el proceso evidentemente no está terminado ni consolidado) ha sido la existencia, en este caso, de mecanismos de verificación confiables llevados a cabo por una comisión de terceros países neutrales.

El Protocolo de Río de Janeiro firmado por Perú y Ecuador en 1942 que delimita la frontera entre los dos países tiene una instancia de solución de conflictos constituida por cuatro países garantes del protocolo, que son Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos.²¹ A partir de 1959 Ecuador sostuvo que el protocolo era inejecutable y desde 1960 propuso que era nulo. Como Ecuador no reconocía el protocolo tampoco aceptaba la participación de los países garantes, ya que aceptar su ayuda en la solución de conflictos hubiera significado acatar un artículo del protocolo que desconocía. En 1981 Ecuador aceptó la mediación de estos países pero como países "amigos" y no garantes. En 1995, curiosamente antes de

que se produjera el conflicto del Alto Cenepa, Ecuador reconoció el Protocolo de Río de Janeiro, aunque sigue desconociendo el arbitraje que dentro del protocolo diera Díaz de Aguiar, árbitro brasileño que dictaminó sobre el tramo de frontera en donde justamente se produjo el conflicto; la Cordillera del Cóndor. En la medida que Ecuador reconocía el protocolo ahora los países garantes pudieron jugar un papel importante de verificadores de las diferentes medidas de confianza que se tomaron inmediatamente después del conflicto.

Los países garantes del protocolo crearon la Misión de Observadores Militares Ecuador-Perú (MOMEPE) cuya primera misión fue verificar el alto al fuego entre los dos países que se dio el 14 de febrero. El 17 de febrero se firmó la Declaración de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú²², que señalaba una serie de acuerdos. En primer lugar aceptar una misión de observadores militares de los países garantes a fin de que velen por la estricta aplicación de los compromisos. El plazo de la misión sería de 90 días pudiendo estos ser extendidos. En segundo lugar se acordaba separar inmediata y simultáneamente todas las tropas de los dos países comprometidas en los enfrentamientos a fin de eliminar cualquier riesgo de reanudación de las hostilidades. Las tropas de Ecuador se concentrarían en el puesto de Coangos y las del Perú en el de vigilancia N° 1, comprometiéndose las partes a no efectuar desplazamientos militares en el área de enfrentamiento. Dada la importancia de este compromiso, las partes aseguraban que la misión de observadores tendría las condiciones para verificar su cumplimiento. El proceso de separación de fuerzas se haría con la supervisión de los países garantes y la misión de observadores instalaría centros de operaciones en los puntos considerados de mayor tensión. Una vez logrado esto los países garantes recomendarían a los gobiernos de Ecuador y Perú un área a ser totalmente desmilitarizada. Asimismo se acordaba, iniciar de inmediato, como medida de fomento de la confianza, en las zonas fronterizas no comprometidas directamente en los enfrentamientos y con la supervisión de los países garantes, una desmovilización gradual y recíproca, con el retorno a sus guarniciones y bases de las unidades desplegadas en las operaciones militares. Finalmente las partes conve-

nían en iniciar conversaciones para encontrar una solución a los *impasses* subsistentes, tan pronto se cumplieran los puntos anteriores y se reestableciera un clima de distensión y amistad entre ambos países.

En resumen, entonces, los acuerdos eran: 1) separación de fuerzas; 2) desmovilización; 3) creación de un área desmilitarizada; y, 4) inicio de conversaciones. Los puntos 1, 2 y 3 eran igual que el caso del Sinaí visto por Findlay o que en el caso de Teniente Ortiz medidas duales. Eran parte de un acuerdo de paz pero a su vez constituían medidas de fomento de la confianza. Y tal como en el proceso del Sinaí a diferencia de la idea de que un relajamiento de las tensiones debe preceder un proceso de control de armas, la confianza que emana de la verificación de un acuerdo militar puede preceder y en última instancia facilitar un acuerdo político entre las partes. Igual que en el caso del Sinaí terceras partes, en este caso los países garantes, pueden ser esenciales para ayudar a las partes a manejar los riesgos de un acuerdo. Asimismo, también de manera similar al Sinaí, el proceso de verificación es de importancia primordial en la implementación de las medidas acordadas. Finalmente, la estricta reciprocidad es también de importancia fundamental para la aceptación de las medidas.

El primer papel de verificación que tenía que cumplir la MOMEPE era la verificación del alto el fuego, misión que no fue nada sencilla. El 14 de febrero se acordó un primer alto el fuego. El día 21 llegó a la zona de conflicto una misión precursora de los observadores, a fin de preparar las condiciones para el trabajo de la MOMEPE. El día anterior sin embargo se había roto nuevamente el alto el fuego (19 de febrero) y éste no se restableció sino hasta el 27 de febrero. El 9 de marzo se volvieron a producir escaramuzas. El 10 de marzo recién pudieron ponerse de acuerdo Ecuador y Perú, con el apoyo de los países garantes, en suscribir un reglamento que rigiera las actividades de la MOMEPE, el que se denominó "definición de procedimientos". El 13 de marzo la MOMEPE ingresó a la zona de conflicto por el lado ecuatoriano y el 20 de marzo lo hizo por el lado peruano. El 24 de marzo se volvieron a producir enfrentamientos lo mismo que el 27. Finalmente el 1 de abril se inició el repliegue de las tropas en seis etapas. Los replie-

gues debían ser equivalentes y simultáneos y los encargados de verificar que esto fuera así y comunicarlo a las partes eran los observadores militares de la MOMEPE. Sin su participación hubiera sido absolutamente imposible llegar a ejecutar el repliegue ya que en ese momento, después de algo más de un mes de combates y varios rompimientos del alto el fuego, primaba una total desconfianza entre las partes. El hecho que la separación de fuerzas fuera posible gracias a la verificación de la MOMEPE fue la primera medida, muy importante en el momento, de fomento de la confianza; confianza de que la otra parte cumplía los acuerdos y que la retirada no era utilizada por el contrario como una forma de ganar ventaja. Finalmente, luego de 40 días, el 10 de mayo se dio por terminado el repliegue. El día 9 la MOMEPE emitió un comunicado²³ en donde informó sobre el inicio del trabajo de observación a través de patrullajes aéreos con helicópteros sobre los sectores desmilitarizados. La MOMEPE, en esta ocasión, destacó las dificultades que presentaba el área de desmilitarización debido a la "densa vegetación, terreno quebrado, inexistencia de vías de comunicación, excepto las trochas, picadas o sendas abiertas en la selva". Asimismo, la MOMEPE consideraba un obstáculo las condiciones meteorológicas en la zona, totalmente cambiantes que afectaban de forma importante el empleo de helicópteros para la evacuación del personal. Estos inconvenientes -sostenían- han obligado a la misión de observadores a elaborar un plan de separación de fuerzas "lento, gradual y seguro", a fin de evitar cualquier incidente que pudiese romper el alto el fuego.

Llevada a cabo la separación de fuerzas la desmovilización se realizó con mayor facilidad y también cupo a la MOMEPE la verificación de su ejecución. Las unidades militares movilizadas retornaron en ambos lados de la frontera a sus bases de origen, algunas a más de mil kilómetros de la zona de conflicto.

Por último la MOMEPE inició el trabajo técnico para proponer una zona desmilitarizada que fuera aceptable para ambos países. La MOMEPE hizo una primera propuesta que fue rechazada por Ecuador. Ecuador hizo una contrapropuesta que fue rechazada por el Perú quien hizo una tercera pro-

puesta. Finalmente, el 26 de Julio de 1992 la MOMEPE emitió un comunicado²⁴ señalando que el día anterior se había llegado a un acuerdo de zona desmilitarizada que comprendía un área total de 580 Kms. cuadrados, 266.64 Kms2. en territorio peruano y 261.36 Kms2. en territorio ecuatoriano. Según este comunicado, en el área desmilitarizada no se introducirían fuerzas ni elementos militares de las partes, salvo en Coangos por Ecuador y PV 1 por Perú, en los cuales se debía mantener un efectivo máximo de cincuenta hombres con armamento individual. Además no se podrían hacer vuelos militares sobre dicha zona sin autorización de la MOMEPE. Finalmente es de suma importancia el hecho que el comunicado señalara que "la MOMEPE vigilará por el cumplimiento del régimen establecido para el área desmilitarizada, y también por un equilibrio apropiado de fuerzas en las zonas vecinas. Se mantendrán los actuales efectivos en dichas áreas para contribuir a la confianza mutua necesaria para el pleno éxito del proceso de paz".

Esta última frase nos recuerda el planteamiento de Jonathan Alford citado por Child²⁵ en donde compara las medidas de confianza mutua con dos espadachines que no desean luchar pero que se hayan frente a frente con espadas desenfundadas. Ninguno quiere perder cara, por lo tanto el proceso de retroceder implica pequeños paso lentos, comprobables y mutuamente simétricos comunicados al adversario de manera de obtener una respuesta positiva. El proceso se repite hasta que los adversarios se hallan fuera del alcance de un golpe. En ese momento se pueden bajar las espadas de forma mutuamente verificable. En caso de que cualquiera de ambos emprenda un ataque, el otro tiene el suficiente tiempo y espacio para recuperar su posición "en guardia". Esta analogía captura, según Child, algunos de los elementos esenciales de las medidas de confianza mutua exitosas; una de estas características, de la mayor importancia como hemos podido ver, es la verificación.

Medidas de fomento de la confianza multilaterales

Además de las medidas de fomento de la confianza bilaterales tenemos casos de medidas de confianza mutua multilaterales de las que Perú es parte y que tiene un componente importante de verificación, es más, que serían totalmente inútiles sin un componente de verificación. Por otro lado está el Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en América Latina, luego el caso de la Convención de armas químicas de 1992 y por último el Registro de transferencia de armas convencionales de Naciones Unidas.

Tlatelolco

El Tratado de Tlatelolco²⁶ posee un sistema de control con el objeto de verificar el cumplimiento de las obligaciones contraídas por las partes. Las partes contratantes con ese fin establecieron el Organismo para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina (OPANAL). De acuerdo al artículo 13 las partes contratantes están obligadas a negociar acuerdos con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) para la aplicación de las salvaguardias de éste a sus actividades nucleares. Las partes están obligadas a presentar informes semestrales a la OIEA y a OPANAL en que declaren que ninguna actividad prohibida ha tenido lugar en su territorio. El Secretario General de OPANAL podrá solicitar a las partes información complementaria o suplementaria respecto al cumplimiento de las obligaciones del tratado. OPANAL y OIEA tienen la facultad de realizar inspecciones. OPANAL podrá hacer inspecciones a solicitud de cualquiera de las partes, que sospeche que se está realizando alguna actividad prohibida por el tratado en territorio de cualquier otra parte.

Para Perú el Tratado de Tlatelolco entró en vigor el 4 de marzo de 1969²⁷. El hecho que el tratado no estuviera en vigor para Chile dio lugar al surgimiento de desconfianza del lado peruano. Durante muchos años la fuerza armada peruana sospechó la intención de los militares chilenos de producir un arma nuclear. El hecho de que Chile finalmente haya depositado la dispensa que pone el Tratado en vigencia para éste

país desde el 18 de enero de 1994²⁸ ha sido una importante medida de fomento de la confianza, máxime si esto significa que todas las instalaciones nucleares chilenas están bajo la posibilidad de ser inspeccionadas por la OIEA. Chile al negociar el acuerdo con la OIEA al cual está obligado por el Tratado de Tlatelolco somete sus instalaciones al monitoreo de esta institución.

Esto en la práctica ha sustituido la verificación de parte de OPANAL por falta de recursos de esta última, pero finalmente produce los resultados requeridos. El Organismo de Viena (OIEA) sustituye la verificación regional. Por el lado peruano sus instalaciones nucleares están sujetas a la inspección de la OIEA desde 1980 cuando firmó el acuerdo de salvaguardia. Chile recién ha firmado los acuerdos de salvaguardia el año 1995.

Armas químicas

Durante muchos años fue igualmente motivo de desconfianza entre Perú y Chile la posibilidad de la tenencia de armas químicas por la otra parte. Finalmente en 1992 ambos países firmaron la Convención sobre la Prohibición del desarrollo, la producción, el almacenamiento y el empleo de armas químicas y sobre su destrucción. Esta Convención tiene un anexo amplísimo sobre verificación que norma esta actividad al detalle. Consta de once partes y toca temas como las normas generales de verificación, destrucción de armas químicas y su verificación, destrucción de las instalaciones de producción y su verificación, declaraciones de complejos industriales que produzcan sustancias químicas y su verificación, inspecciones por denuncias, etc. Dicha convención sin embargo no está todavía en vigor. Ha sido suscrita por 170 países y entrará en vigor cuando la ratifiquen 65. Hasta la fecha hay 35 ratificaciones. Su entrada en vigor significará otra importante medida de fomento de la confianza entre Chile y Perú.

Armas bacteriológicas y armas de daño nocivo

La convención de 1972 sobre armas bacteriológicas no posee mecanismos de verificación, lo cual constituye un grave defecto. Hay un movimiento en favor de enmendar dicha convención a fin de dotarla de medidas de verificación. Perú es parte de esta convención.

El mismo defecto tiene la convención de 1981 sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Se está pensando en una conferencia para dotarla de mecanismos de verificación. Ecuador es el único país latinoamericano que es parte de esta convención que incluye minas. Durante el conflicto del Alto Cenepa Ecuador incumplió con lo firmado ya que colocó minas en zonas pobladas.

Registros de transferencia de armas convencionales

En 1991 mediante la Resolución 46/36L de la Asamblea General de Naciones Unidas se creó un Registro de transferencias de armas convencionales²⁹, en donde anualmente los países son invitados a informar antes del 30 de abril de las adquisiciones de material bélico que hayan realizado durante el año en siete categorías. Chile y Perú cumplen con este registro que es de naturaleza voluntaria. De acuerdo a una nueva resolución el registro se amplía para el material bélico de producción nacional. La información de este registro está en Nueva York a disposición de los estados que la soliciten. La posición peruana al respecto es que América Latina debiera crear un sistema de este tipo pero adoptando un compromiso más firme que el de Naciones Unidas.

III. Dificultades en la implementación de medidas de fomento de la confianza: más allá de la verificación

En el presente trabajo hemos señalado la importancia de la verificación para el éxito de las medidas de fomento de la con-

fianza. Sin embargo hay una serie de otros elementos ligados no a las características de estas medidas, sino al contexto de los países latinoamericanos en el cual se pretende implementarlas, que crean dificultades notables para su implementación. Hay que recordar que el éxito de las medidas de confianza en Europa dependieron de las especiales circunstancias históricas europeas durante el período de las décadas del setenta y ochenta. En América Latina también debemos ver nuestras circunstancias. La primera de ellas es que ningún intento de llegar a un acuerdo de reducción de gastos militares o de adquisición de armamentos bilateral podrá tener resultados, porque los países normalmente se arman contra más de un hipotético enemigo. Es necesario entonces buscar un acuerdo regional a fin de romper con el dominó de la carrera armamentista en donde un país que compra armas contra su vecino A ocasiona que su vecino B también adquiera, lo que hace que C, vecino de B también entre en la carrera y así sucesivamente.

El segundo aspecto es el geográfico. La teoría de la suficiencia defensiva puede no funcionar en países con importantes territorios limítrofes de bosque tropical. Según esta teoría un país no necesitaría una ventaja militar sobre otro para garantizar que no va ser atacado. Bastaría con una situación de equilibrio o aún una desventaja ligera para desincentivar un ataque del vecino. En el bosque tropical esto puede no funcionar como lo prueba el caso Perú-Ecuador. El equilibrio de fuerzas existente entre ambos no desincentivó al ejército ecuatoriano de infiltrar tropas del lado de la frontera peruana reclamada por Ecuador. El terreno selvático y quebrado permitía una fácil defensa y la falta de superioridad peruana evitaba que el Perú escalara el conflicto a otras zonas. En ese caso el equilibrio no desincentivó el conflicto sino que lo facilitó.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta es la falta de control civil de la fuerza armada en ciertos países. Es nuevamente el caso de Ecuador en donde la fuerza armada escapó al control del gobierno durante el conflicto del Cenepa y de Chile en donde el Ejecutivo tampoco tiene control de las fuerzas armadas, lo que se evidencia en la imposibilidad del go-

bierno de enviar al retiro al General Pinochet. Esto es causa de desconfianza en los países vecinos, porque nunca se está seguro si los acuerdos firmados con los gobiernos serán finalmente respetados por las fuerzas armadas. En este sentido, así como la democratización en Chile fue una medida de fomento de la confianza para Perú, el control democrático de la fuerza armada chilena y ecuatoriana también lo sería. El control democrático civil de las fuerzas armadas es entonces un prerequisite para que las medidas de fomento de la confianza tengan éxito pleno.

Otro punto a tomarse en cuenta es que las economías latinoamericanas se relacionan más con economías de fuera de la región que entre ellas. La mejor medida de fomento de la confianza es tener nuestras economías entrelazadas de tal manera que una guerra sea una calamidad económica para ambos países. Si la interdependencia económica entre los países es muy baja, entonces el cálculo de lo que se pierde con un conflicto puede no ser tan importante y no inhibirá la posibilidad de un enfrentamiento.

Finalmente, tenemos lo que podríamos denominar la contradicción del liberalismo. En la década del sesenta los sectores académicos progresistas buscaron convencer a las fuerzas armadas de la región que la defensa nacional no sólo consistía en la adquisición de armamentos, sino también en desarrollo, y que si no se poseía economías fuertes y sociedades desarrolladas difícilmente se podría tener un ejército en condiciones de librar una guerra moderna. El esfuerzo tuvo éxito y los militares comenzaron a interesarse tanto por el desarrollo que finalmente decidieron que los civiles no estaban en condiciones de desempeñar adecuadamente este papel y decidieron reemplazarlos y desempeñarlo ellos mismos. De esta manera se produjo un golpe tras otro en América del Sur. Esto ha llevado ahora a ciertos sectores intelectuales a pensar que los militares no deben dedicarse a nada relacionado con el desarrollo por que si se les permite ver el tema de desarrollo pronto empezarán invadiendo el terreno de los civiles y terminarán tomando el poder nuevamente. De manera que la idea actual en ciertos círculos es que los militares deben dedicarse exclusivamente a la defensa de la soberanía nacional y deben

estar relegados a sus cuarteles. Esto nos pone nuevamente en la situación que si las fuerzas armadas no hacen otra cosa que pensar en defensa nacional en términos militares terminarán presionando por un incremento del presupuesto militar y de la adquisición de armamentos, lo cual nos regresa al armamentismo y a la desconfianza. La solución frente este círculo vicioso de militares interesados en el desarrollo pero golpistas v.s. militares interesados sólo en el aspecto bélico pero armamentistas es que los militares se interesen por el desarrollo pero a su vez se les ideologice democráticamente desde el momento en que ingresan a la escuela militar, de manera que adopten una cultura democrática y no generen una isla ideológica autoritaria en medio de la democracia. Militares ideologizados democráticamente y preocupados por el desarrollo de sus países, libres de concepciones geopolíticas decimonónicas, pueden ser una de las mejores medidas de fomento de la confianza.

Notas

1. Debía notificarse con 42 días de anticipación cuatro tipos de actividades militares:
 - A. Ejercicios terrestres que involucraran por lo menos 13.000 hombres o 300 tanques organizados en una estructura divisional. Si más de 200 misiones aéreas eran realizadas en estas maniobras, éstas tenían que ser incluidas en la notificación.
 - B. Ejercicios anfibios de desembarco que involucraran 3.000 hombres.
 - C. Ejercicios de paracaidistas que involucraran 3.000 hombres.
 - D. La movilización de tropas de una zona a otra del territorio para participar en estos ejercicios
2. El límite era de 17.000 hombres para maniobras terrestres o de 5.000 hombres para desembarcos anfibios o ejercicios de paracaidistas.
3. Peter Hohenfellner, "The Achievements and Drawbacks of the Helsinki/Stockholm CSBM Process", en ONU; *Disarmament: Confidence and Security -building Measures in Asia*, Nueva York, 1990, p. 25.
4. Enrique Gomariz, "Las medidas de confianza mutua en la Europa de fin de siglo", en Augusto Varas e Isaac Caro editores, *Medidas*

- de Confianza Mutua en América Latina*, FLACSO/Stimson Center/SER. Santiago, Chile, 1994. p. 35.
5. Vf. James Macintosh, "Confidence and Security-Building Measures: A Sceptical Look", en ONU. *Op.cit.*
 6. Peter Hohenfellner, *Op.cit.* p. 20.
 7. Traducción propia.
 8. Vf. Trevor Findlay, "The Non-European Experience of CBMs: Models for the Asia-Pacific Region", en ONU. *Op.cit.*
 9. *Ibid.* p. 59.
 10. *Ibid.* p. 60.
 11. Vf. Jack Child, "Medidas de confianza mutua en América Central", en Augusto Varas e Isaac Caro. *Op.cit.*
 12. Vf. Francisco Rojas Aravena, "Esquipulas: un proceso de construcción de confianza". En: Augusto Varas e Isaac Caro. *Op.cit.*
 13. Los aspectos referentes a la Declaración de Ayacucho, reuniones Tripartitas entre fuerzas armadas y Declaración de Lima han sido tomados de Alejandro Antúnez de Mayolo, "Conversaciones entre los altos mandos de las fuerzas armadas de Chile y el Perú", artículo presentado al Seminario Internacional sobre Medidas de Fomento de la Confianza organizado por el CEPEI en Lima el 21 y 22 de marzo de 1991.
 14. Actas de la reuniones de los altos mandos militares de Chile y el Perú.
 15. Academia Diplomática del Perú, *Política Internacional* N° 27, Lima enero/marzo 1992, sección documentos.
 16. Carlos Torres y Torres Lara, *Hito 1424, El Pacto de Caballeros, Informe para la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República*, Lima, Imprenta del Congreso Constituyente Democrático, 1995.
 17. Sobre este proyecto ver: Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, *Antecedentes y evolución del proyecto binacional Puyango-Tumbes*. Quito.
 18. Existe una discusión académica sobre la definición misma de medidas de fomento de la confianza. Para algunos, la separación de fuerzas y la creación de zonas desmilitarizadas no son medidas de fomento de la confianza, sino medidas de establecimiento de la paz, (Macintosh) ya que una condición de las MFC es que la otra parte no tenga realmente intensiones hostiles. Por lo tanto hay una diferencia entre evitar una errónea percepción de agresión que corresponde al concepto de MFC y negociar después de producida la agresión, que corresponde al concepto de establecimiento de la paz o negociaciones de paz. En este sentido la mayoría de las medidas tomadas entre Ecuador y Perú en 1991 y 1995 no serían en sentido estricto medidas de fomento de la confianza. Otros (Findlay) piensan que tales acciones si son medidas de fomento de la confianza por que si bien el enfrentamiento ha ocurrido no existe, por diferentes razones, la voluntad de escalarlo, y por lo tanto es factible generar confianza entre ambas partes. De otro lado en una

negociación de paz se encuentran entrelazadas medidas de fomento de la confianza y es muy difícil separar una de las otras. En este sentido una zona desmilitarizada sería una medida de fomento de la confianza. Child concuerda en este punto pero otros autores no coincidirían. De otro lado, todas las medidas tomadas entre Perú y Ecuador en 1991 fueron consideradas por el Canciller peruano Carlos Torres y Torres Lara en su libro sobre el incidente en 1991 como medidas de fomento de la confianza, sobre lo cual también otros autores discreparían. La desmovilización, en cambio, adoptada en 1995 si es claramente una MCM y así lo considera la Declaración de Paz de Itamaraty entre Perú y Ecuador. Como podemos ver, entonces, no hay concordancia entre los expertos sobre el alcance del término y es necesario llegar a un acuerdo al respecto. Por mi parte para éste artículo estoy adoptando la posición que toma Findlay para analizar el caso del Sinaí, explicada a comienzos del presente trabajo.

19. *Ibid.* p. 24.
20. Academia Diplomática del Perú, *Op.cit.* p. 88 y sigs.
21. *Protocolo Peruano-Ecuatoriano de Paz, Amistad y Límites*; artículo VII, tal como está publicado por el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú; *Documentos Básicos sobre el Protocolo de Río de Janeiro de 1942* y su ejecución, tercera edición, Lima 1961.
22. Declaración de Paz de Itamaraty entre el Perú y Ecuador publicada en *El Comercio*, Lima 18 de febrero de 1995.
23. *Análisis Internacional*, CEPEI, Lima, enero -abril 1995, p. 122 (cronología del conflicto).
24. Misión de observadores militares Ecuador-Perú; Comunicado N° 24/95 a la Prensa, 26 de Julio de 1995.
25. Jack Child, *Op.cit.* en Augusto Varas, *Op.cit.* p. 48.
26. Tratado para la proscripción de armas nucleares en América Latina; tal como aparece en Hugo Palma, *El Sistema Internacional en sus Textos*, CEPEI, Lima, 1990, Vol. II. pp. 1178-1198.
27. Organismo para la proscripción de la armas nucleares en la América Latina y el Caribe (OPANAL); S/Inf. 546 Rev. 1, 14 de noviembre de 1994.
28. *Ibid.*
29. Gordon J. Stirling, "El papel de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad militarmente significativas en promover relaciones estables entre los Estados y permitir la reorientación de recursos de los sectores militares a los civiles de la economía", en Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, El Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, *Proliferación de Armas y Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad en América Latina*, Lima, 1994. p. 267.