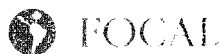
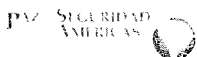


Francisco Rojas Aravena, Editor

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.

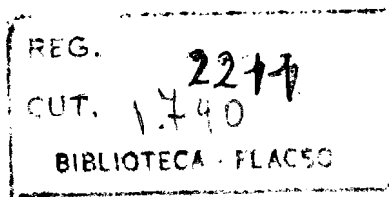
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

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

Introducción: la verificación como herramienta determinante en la construcción de confianza

Francisco Rojas Aravena
Co-director
Programa Paz y Seguridad en las Américas

La verificación ha pasado a ocupar un lugar central en el período de pos guerra fría. Verificar los acuerdos ha constituido un punto fundamental en las negociaciones internacionales a lo largo de la historia. La falta de acuerdo sobre el proceso verificador ha producido en algunos casos el rompimiento de las negociaciones, aunque sobre los contenidos sustantivos hubiese acuerdo. Los desarrollos técnicos han facilitado la verificación. Sin embargo, la voluntad política continúa siendo el elemento central en el proceso. Sin verificación los acuerdos se tornan vulnerables.

Consolidar los avances alcanzados por regímenes internacionales como Tlatelolco, el Tratado de Armas Químicas o la incorporación de los países latinoamericanos a regímenes internacionales vinculantes en materia de seguridad, exige el desarrollo de capacidades nacionales y regionales en el ámbito de la verificación. Ella es un tema esencial para reforzar los procesos de creación de confianza y de estabilización en el ámbito militar. La verificación evidencia el cumplimiento de los compromisos y posibilita además desarrollar acciones preventivas en tiempos adecuados. Asimismo, genera nuevas oportunidades para avanzar en la cooperación.

Los procesos de construcción de confianza a través del desarrollo de medidas de confianza mutua, se refuerzan

cuando hay verificación. Las medidas de confianza mutua sin verificación en muchas oportunidades se transforman en letra muerta e incapacidad de desarrollar acciones efectivas que generen un nuevo clima de confianza, que permita superar décadas de un patrón de relación basado en la desconfianza y en la percepción de una amenaza inminente de alta intensidad.

El fin de la guerra fría generó nuevas oportunidades de colaboración en diversos ámbitos, en especial, con el fin del conflicto ideológico se abrieron nuevos espacios a la colaboración multilateral. En el quinquenio 1990-1995 se han suscrito importantes acuerdos de limitación de armas de destrucción masiva, tanto nucleares como químicas y bacteriológicas. De este modo, la verificación se ha constituido en un resorte esencial para expresar la voluntad política multilateral en este campo.

Verificar significa esencialmente observar una determinada situación. La verificación de los acuerdos tiene como objetivo principal constatar el grado de cumplimiento de promesas unilaterales, de acuerdos bilaterales o de compromisos multilaterales. El verificar el cumplimiento de un acuerdo genera un proceso de reforzamiento de la confianza, consolida los avances y abre oportunidades renovadas para continuar con los arreglos en que se está involucrando. Naciones Unidas ha establecido una definición genérica que señala lo siguiente: "la verificación es un proceso en el que se reúnen, ordenan y analizan datos con el fin de llegar a un juicio informado acerca de si una parte está cumpliendo con sus obligaciones. Dichas obligaciones pueden emanar de numerosas fuentes, las más importantes de las cuales son los acuerdos o tratados internacionales (entre ellos, la propia Carta de las Naciones Unidas), las decisiones de organismos multilaterales competentes (entre ellos, la Asamblea General del Consejo de Seguridad) y los compromisos asumidos unilateralmente por una o más partes que luego solicitan su verificación".¹

El *Programa Paz y Seguridad en las Américas*, programa de colaboración académica hemisférica, co-organizado por el Programa Latinoamericano del Woodrow Wilson Center de Washington y por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile, ha desarrollado un conjunto de iniciativas tendientes a fortalecer los vínculos de cooperación en el ámbito de la seguridad y la defensa en las

Américas. Para ello ha establecido programas de investigación que posibiliten una mejor comprensión de las percepciones de amenaza y de los requerimientos de seguridad en las distintas subregiones del hemisferio. Ha establecido espacios de diálogo e intercambio de opiniones entre actores gubernamentales, diplomáticos, militares y académicos, con el fin de generar iniciativas que posibiliten identificar las áreas de colaboración y generar opciones para la prevención de conflictos. El desarrollo del *Programa Paz y Seguridad en las Américas* ha sido posible gracias a la contribución de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation. Actividades específicas desarrolladas en distintas subregiones han contado también con la colaboración de instituciones privadas y gubernamentales de distintos países de las Américas.

Como resultado del proceso de investigación y de interlocución, el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* ha sugerido desarrollar y aplicar un nuevo concepto de seguridad en las Américas, vinculado a la seguridad cooperativa o a la seguridad asociativa. Este concepto se entiende como un sistema de interacciones interestatales que coordinando políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones que de éstas tienen los Estados, se transformen en tensiones, crisis o abiertas confrontaciones.

Para la aplicación práctica de este concepto, se ha sugerido adoptar medidas y establecer mecanismos operativos en distintas áreas. Las principales de ellas son: prevención de crisis y mantenimiento del status quo; modernización y balances regionales; medidas de confianza mutua; medidas de control y limitación de armamentos; medidas de desarme; establecimiento de regímenes de seguridad; y, nuevas formas de relaciones entre los Estados de las Américas, en especial, entre los Estados Unidos de Norteamérica y el resto de las Américas.

Con el fin de avanzar en el conocimiento y en las recomendaciones en el área de la verificación, el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* organizó un seminario internacional sobre el tema. En su ejecución contó con la colaboración de la Fundación Canadiense para las Américas (FOCAL), del Instituto Matías Romero, de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, y de la Agencia Estadounidense de Control de Armas (ACDA). En este

seminario, efectuado en el segundo semestre de 1995, se presentaron diversos trabajos que buscan aportar al tema de la verificación desde distintas perspectivas y distintos ámbitos. Se analizan conceptos de orden global y estudios de casos específicos.

En este libro se recogen diversas experiencias de verificación de acuerdos en el ámbito político como en el de la seguridad y la defensa. De las conclusiones generales pueden destacarse algunos aspectos relevantes. Un hecho destacado es el desarrollo de un creciente proceso de fomento de la confianza en América Latina que amplía el horizonte de cooperación. La verificación responde a la dinámica del proceso de medidas de confianza mutua y en la región se han aplicado formas específicas y acotadas de acuerdo a las circunstancias subregionales y los problemas particulares que se ha buscado resolver. Sus resultados han sido positivos. Los procesos de verificación establecidos en Centroamérica o los que corresponden a acuerdos de limitación y proscripción de armamentos de carácter regional, evidencian esta situación.

El establecimiento de medidas de verificación entre los estados refuerza el camino de la cooperación, evidencia los resultados del proceso de construcción de confianza, muestra de manera transparente la voluntad política. Las medidas de confianza, los acuerdos y los compromisos bilaterales, subregionales y hemisféricos sólo se consolidarán en la medida que los Estados "certifiquen" la efectivización de la voluntad política; y esto se logra con la verificación. La mancomunidad de intereses en el proceso de interacción se refuerza cuando se verifica el cumplimiento de las promesas y los compromisos.

Otro hecho destacable es que la verificación puede poseer un carácter cooperativo o bien ser intrusiva y unilateral. En este segundo caso más que responder a un proceso de confianza, corresponde a medidas de tipo preventivo en un marco de desconfianza. La verificación tiene resultados más eficientes cuando es concordada. Para ello deben estructurarse sobre la base de regulaciones específicas acordadas por las partes y responder a los compromisos e intereses involucrados. En algunas oportunidades el rol verificador puede estar situado fuera de las partes que establecen el compromiso, ya sea mediante la creación de un organismo ad-hoc o bien en terceros actores u organismos

intergubernamentales. En todo caso, independientemente de quién y cómo verifique, el diseño básico del mecanismo es establecer sistemas de alerta temprana. La evaluación "in situ" o a distancia, el privilegiar instrumentos técnicos versus visitas de personal especializado o las diferentes alternativas entre ambas, corresponde a una elección vinculada al objetivo que se quiere alcanzar. La verificación no es un fin, es un instrumento altamente eficiente para avanzar en un proceso de construcción o consolidación de la confianza y, a partir de él, generar sistemas de relación asociativos y cooperativos.

Por su parte, la verificación es aplicable a los más diversos campos, desde el político al militar, pasando por acuerdos económicos y culturales. De allí que recoger la experiencia y los avances recientes en este ámbito en el hemisferio occidental, posee un alto valor ya que permite mejorar el conocimiento técnico en los procesos de resolución de conflictos en curso. Así también, facilita el diseño de instrumentos específicos de verificación a las situaciones concretas en las cuales este instrumento cumple un rol central.

Establecer avances en el ámbito del control y limitación de armamentos y concordar medidas de desarme, sólo será posible en la medida en que se profundice el proceso de confianza y se establezcan normas específicas de verificación. Sin verificación no habrá control de armamentos, menos aún limitación o desarme. De allí que la elite civil y militar en el hemisferio posee una alta responsabilidad en el desarrollo de iniciativas tendientes a usar este instrumento de alta significación e impacto político-estratégico. La verificación se transformará en un tema central de las relaciones de seguridad en el hemisferio y en un instrumento esencial en el proceso de construir un régimen internacional de seguridad basado en la cooperación y asociación.

El hemisferio occidental necesita construir un nuevo régimen de seguridad. La obsolescencia del TIAR, unido al fuerte impacto global del fin de la guerra fría y al reconocimiento de los problemas de seguridad tradicionales aún pendientes, junto a la aparición de una nueva agenda de seguridad establecen una necesidad que debe ser resuelta prontamente. La región latinoamericana se ha constituido en la primera zona habitada del planeta libre de armas nucleares. También está en proceso de proscribir todo tipo de armas de destrucción masiva. Preservar esta situación depende de la

voluntad política y del fiel cumplimiento de los acuerdos, pero también del desarrollo de capacidades de verificación. Sin verificación el proceso carece del sustento necesario para consolidarse. Existe un vínculo estructural entre el desarrollo de la confianza y la verificación; el resultado de esta relación es la transparencia. Los avances en la confianza se producen en forma paralela a los avances constatables en el ámbito de la verificación.

Un desafío esencial en el hemisferio y en la región latinoamericana, consiste en establecer una conceptualización común sobre la verificación, en qué áreas es prioritaria su aplicación y cuáles son los mecanismos e instrumentos más adecuados. Conocer la experiencia de otras regiones, pero en especial las experiencias exitosas y aquellas que han fracasado en el ámbito continental, constituyen una tarea primordial. El *Programa Paz y Seguridad en las Américas*, con este libro, busca hacer una contribución en este campo del conocimiento.

El libro *Medidas de confianza mutua: verificación*, se encuentra organizado en torno a once capítulos que evalúan casos nacionales y perspectivas globales.

Joseph S. Tulchin, co-Director del Programa Paz y Seguridad en las Américas y Director del Programa Latinoamericano del Wilson Center de los Estados Unidos, sostiene que el fin de la guerra fría ha creado considerables grados de confusión sobre las reglas del juego en los asuntos internacionales. En el caso americano, el rol de la OEA en la resolución de conflictos se ha hecho parte de un debate general acerca de la naturaleza del nuevo orden que es necesario construir. En el caso de los Estados Unidos indica que no existe consenso sobre cuáles son los mejores mecanismos para la resolución de conflictos y cuál es el rol que le cabe a dicha nación en su resolución. Esta falta de consenso en quiénes definen y deciden la política en la administración norteamericana, otorga a los países latinoamericanos la oportunidad única de establecer una relación más equitativa con dicha potencia. La más efectiva forma para que los países de la región puedan incrementar su influencia en torno a los asuntos internacionales, es a través de su efectiva participación en el sistema internacional emergente.

En este contexto, el desarrollo de las medidas de confianza mutua se constituirían en un mecanismo efectivo

para la reducción de tensiones lo que permite además un mayor espacio a los países de la región para incidir en el diseño del sistema regional y global, a partir de una mayor autonomía en la definición de los lineamientos de la seguridad internacional y sus efectos en la seguridad de cada nación.

Harold Klepak, Director del Programa de Gobernabilidad y Seguridad de la Fundación Canadiense para las Américas, en su trabajo con Ronald Cleminson, destacan que la verificación y las medidas de confianza mutua deben ser entendidas como dos instrumentos fundamentales en los procesos de búsqueda de la paz y la seguridad internacional. La verificación es señalada como un importante factor en las decisiones sobre control y limitación de armamentos. Estos acuerdos o tratados de carácter vinculante se fundan en la posibilidad de inspección y verificación del cumplimiento de las normas acordadas.

En este capítulo los autores señalan que tanto las medidas de confianza, como los procesos de verificación, incluyen aspectos políticos, psicológicos y técnicos que ocurren en un país, aspectos importantes que no deberían perderse de vista en el contexto latinoamericano. Un aspecto destacado es que ambas -MCM y verificación- no siendo intercambiables entre sí, interactúan constructivamente.

Un aspecto importante es la posibilidad, indicada por los autores, de desarrollar un régimen de verificación en el marco de un concepto más amplio de seguridad y que podría contribuir a un proceso genuino de incremento de la confianza y avance sustantivo de la cooperación.

Por su parte, el Coronel Curtis Morris de la Fuerza Aérea de los Estados Unidos y Coordinador Académico del Colegio Interamericano de Defensa, planteó una visión militar de las medidas de confianza mutua y la verificación. En su trabajo analiza el conflicto desde una perspectiva teórica para luego pasar a los desafíos y las amenazas en el marco del sistema interamericano. En la tercera sección de su capítulo, aborda recomendaciones específicas en el ámbito de la verificación que pudieran ser adoptadas en el contexto de la OEA o bien, de regímenes subregionales específicos. Dentro de las sugerencias se señalan, entre otras, las relativas al diálogo militar interamericano, los ejercicios de simulación, las actividades que pudiera desarrollar la Junta Interamericana de Defensa en caso de catástrofes, en entrenamientos en tiempos

de paz entre otros aspectos.

Thomas Scheetz, investigador de EURAL, Argentina, sostuvo la importancia para el caso latinoamericano de producir una publicación desagregada del gasto militar y como ello contribuiría a la generación de confianza, a la transparencia, al diálogo civil militar, al control civil sobre las fuerzas armadas, a un más eficiente uso de los recursos, en definitiva, a una mayor profesionalización sobre estos temas.

Los casos de Centroamérica y el Caribe son desarrollados en tres capítulos. Luis Guillermo Solís, Embajador de Costa Rica para Asuntos de Integración Centroamericana, sostiene que desde la firma de los Acuerdos de Paz de Esquipulas II en 1987, hasta la suscripción del Tratado de Integración en 1995, Centroamérica ha experimentado una evolución positiva moviéndose desde la guerra a la paz y desde la estabilidad a la búsqueda del desarrollo sostenible.

Centroamérica continúa siendo uno de los ejemplos más exitosos de resolución pacífica de conflictos en la pos guerra fría. En una buena medida el éxito alcanzado ha sido posible gracias a la verificación de los acuerdos desde el cese del fuego, a aquellos referidos a la democracia, a los derechos humanos y al desarrollo. La activa presencia y el eficaz acompañamiento de mediadores y observadores internacionales, permitió a las partes en conflicto construir un espacio de confianza y un proceso verificador de los pasos que posibilitaron establecer la paz y luego la democracia. La verificación de los acuerdos en Centroamérica puede definirse como un proceso mediante el cual las partes garantizan el cumplimiento de lo pactado. El entendimiento político previo, los compromisos de la negociación no tendrían la capacidad de detener el conflicto si no existiese la verificación. En la región centroamericana se ha desarrollado una experiencia compleja, amplia y que abarca distintas esferas de verificación. El análisis de esta experiencia es de gran utilidad.

El Subjefe Ejecutivo del Centro de Estudios de Desarme y de Seguridad Internacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Cuba, José Menéndez, del Centro de Estudios de América, destaca en su trabajo el rol de la construcción de confianza y la verificación en el contexto caribeño, en especial en la relación entre Cuba y los Estados Unidos. En este capítulo se sugieren una serie de medidas que

posibilitarían un mejor entendimiento y el evitar interpretaciones erróneas en un área de alta sensibilidad para ambos países. Un mejoramiento en las relaciones entre Estados Unidos y Cuba tiene un impacto que va más allá de lo bilateral afectando los diseños de política subregional y hemisférica; e incluso en algunos casos, global.

El análisis de los países andinos se realiza en los capítulos sobre Colombia y Perú. El primero fue elaborado por Francisco Thoumi, Director del Centro de Estudios Internacionales y Alejandra Guáqueta, investigadora del mismo Centro. Los autores sostienen que las concepciones tradicionales de MCM se vinculan a la teoría realista de las relaciones internacionales y se inscriben en una cierta concepción de equilibrio de poder. Que esta concepción a final de siglo presenta grandes vacíos y que es necesario ampliar las concepciones tradicionales en esta materia. En el trabajo analizan el Grupo de los Tres desde su origen y la forma en que se han establecido las consultas y la evaluación regional que establecen México, Colombia y Venezuela. La iniciativa del Grupo trasciende los conflictos bilaterales y se proyecta al ámbito multilateral desde una perspectiva concertada.

El capítulo sobre Perú fue realizado por Enrique Obando, investigador del Centro de Estudios Peruanos de Estudios Internacionales (CEPEI). Destaca la evolución de las MCM desde su incorporación en la región a partir de el análisis de la experiencia europea, hacia formas más sofisticadas que incluyen capacidades de verificación en el cumplimiento de los acuerdos. Realiza un análisis de las medidas de confianza desarrolladas con Chile y con Ecuador. Así también, destaca la visión de Perú sobre los acuerdos multilaterales referidos al control de armamentos.

Tres capítulos abordan las perspectivas del Cono Sur. El General Manuel Teixeira, Director del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos, analiza el panorama mundial y los efectos de los cambios que en él se producen desde la óptica brasileña. Un concepto inicial es central: Brasil no presenta en la actualidad amenazas externas, siendo las tensiones sociales internas las reales preocupaciones a corto plazo del país. Sugiere una focalización de las medidas de confianza y los procesos de verificación en el ámbito exclusivo de la defensa.

Claudio Fuentes, investigador de FLACSO-Chile, efectúa un análisis de las medidas de confianza en el ámbito

de la subregión y establece un parámetro para evaluar la gradación con la que son aplicadas. En este sentido distingue iniciativas de conocimiento de aquéllas destinadas a efectivizar la confianza, de aquéllas otras cuyo fin es consolidar la confianza. Efectúa un análisis de las relaciones en el ámbito vecinal y la amplia gama de medidas de confianza mutua que Chile desarrolla con los vecinos en este ámbito. En una perspectiva de profundizar el uso de estos instrumentos, sugiere la adopción de tres criterios principales: el de la selectividad de los temas, el gradualismo en las iniciativas y el desarrollo de una agenda inclusiva.

La perspectiva argentina es desarrollada por Rut Diamint, profesora de la Universidad de Buenos Aires y la Universidad Torcuato Di Tella. Analiza la forma en la cual Argentina ha tomado resguardos para poner en marcha acuerdos internacionales y para fortalecer las garantías a la comunidad internacional. Un tema de particular sensibilidad en el ámbito de la verificación corresponde a los acuerdos entre Argentina y Gran Bretaña. En su capítulo también se analizan el desarrollo de las MCM en el ámbito vecinal.

Además del selecto e importante grupo de autores, debemos agradecer a todos aquellos que colaboraron en la materialización de este libro. De manera especial, quiero agradecer la contribución de Hal Klepak, de FOCAL de Canadá; de Olga Pellicer, del Instituto Matías Romero de México; y, de Giovanni Snidle, de ACDA, Estados Unidos. Especial mención debo hacer del co-Director del Programa Paz y Seguridad en las Américas, Dr. Joseph S. Tulchin, quien contribuyó de manera decisiva con el análisis intelectual y con sugerencias fundamentales para el éxito en la organización de la reunión. De igual forma, contribuyeron en la materialización de la edición de este texto Carlos Martin (FLACSO-Chile) y Nelson Adiazola (FLACSO-Chile). La Embajada de Brasil en Chile colaboró con la traducción de textos del idioma portugués. Finalmente, agradecemos a Claudia Gutiérrez y M. Cristina de los Ríos, que participaron en la diagramación y corrección del libro. Un aporte particularmente importante a lo largo de todo este proceso fue dado por Claudio Fuentes.

Las actividades desarrolladas por el *Programa Paz y Seguridad en las Américas* en el ámbito hemisférico, han logrado crear un espacio de diálogo entre los decisores estatales de política, civiles y militares, la comunidad

académica y la comunidad diplomática, estableciendo un proceso de diálogo abierto, franco que contribuye a la generación de confianza y genera ideas para fortalecer las relaciones de seguridad y defensa en las distintas subregiones y en el marco hemisférico. Las recomendaciones elaboradas y los análisis conceptuales desarrollados, contribuyen a una mejor comprensión de los fenómenos de construcción de confianza en la perspectiva de establecer marcos de relación cooperativos.

Estamos convencidos que un elemento característico de los regímenes internacionales del próximo siglo será el perfeccionamiento de los sistemas de verificación. Así la verificación se transformará en un elemento crucial que recorrerá el conjunto de los procesos de resolución de conflictos, desde las etapas de negociación hasta la implementación y seguimiento de los acuerdos. El esfuerzo de los autores y de quienes han hecho posible este libro, es una contribución importante en esta área.

Notas

-
1. ONU, Asamblea General A/50/377. "La verificación en todos sus aspectos, incluida la función de las Naciones Unidas en la esfera de la verificación". Nueva York, 22 de septiembre, 1995.

SECCION I

**PERSPECTIVAS
HEMISFERICAS**

Redefinición de la Seguridad Nacional en el Hemisferio Occidental: La función del multilateralismo

Joseph S. Tulchin

Al finalizar la Guerra Fría, se inició un intenso debate en Estados Unidos con objeto de definir el concepto de seguridad de la nación: académicos, analistas y formuladores de política buscaban a tientas un sentido claro que indicara a la nación cómo debería entender el nuevo orden de cosas en el sistema internacional. Tal entendimiento era necesario como punto de partida para una discusión razonable de cómo definir la seguridad de la nación y asignarle un papel apropiado en el mundo posterior a la Guerra Fría. Y esa discusión, a su vez, era necesaria antes de poder tomar decisiones informadas acerca de la misión de las fuerzas armadas de la nación, su tamaño y recursos que deberían serles asignados así como de la ejecución de su misión. En el contexto actual, más que en cualquier otro momento, el debate público es indispensable para un enfoque responsable de las cuestiones relativas a la seguridad nacional. Esto es sin duda alguna tan cierto para las naciones de América Latina como para Estados Unidos. Si bien la región ha estado relativamente exenta de conflictos internacionales desde el fin de la Guerra Fría, diversos conflictos internacionales potenciales han asumido mayor preponderancia que en cualquier otro tiempo desde el comienzo de la Segunda Guerra Mundial. Asimismo, es igual de

importante en América Latina aclarar la función de las fuerzas armadas y ampliar el consenso con respecto a las relaciones civiles-militares. Y, aunque es un nuevo fenómeno para la América Latina, es importante también considerar la función potencial de las fuerzas armadas latinoamericanas fuera de sus fronteras para participar en operaciones de mantenimiento de la paz bajo los auspicios de Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos, alguna otra organización internacional o de unirse a Estados Unidos u otras naciones latinoamericanas para llevar a cabo algún objetivo cooperativamente definido. En términos hemisféricos, las cuestiones críticas propias de la redefinición de la seguridad nacional son las relaciones entre Estados Unidos y el resto del hemisferio y la utilidad potencial de los esfuerzos multilaterales para realizar los objetivos de seguridad nacional de las naciones en el hemisferio. A juzgar por los titulares de cualquier diario, hay lugares de efervescencia política en todo el mundo, la mayor parte de los cuales se convierten en violentos conflictos entre pueblos y estados y cualquiera de ellos amenaza con trascender las fronteras internacionales, afectando a países que todavía no son parte del conflicto. Las cuestiones primordiales para la comunidad internacional son: ¿Cómo se resolverán estos conflictos? ¿Cómo se restablecerá y mantendrá la paz? ¿Cuáles son las responsabilidades de cada nación en relación a estos sangrientos episodios? ¿Qué mecanismos o instituciones deberían emplearse para el restablecimiento del orden? ¿Cuál es la función de la comunidad internacional -estados y gobiernos individuales, organizaciones no gubernamentales interesadas en los derechos humanos del pueblo afectado o iglesias y organizaciones internacionales, cuyos miembros están en peligro- para proteger los derechos o el bienestar de los individuos atrapados en el conflicto en su intento de poner fin al mismo por medios pacíficos o por la fuerza? ¿Hay grados o niveles de responsabilidad determinados por proximidad, riqueza nacional o alguna medida de potencia nacional? ¿Tiene la comunidad internacional o cualquier segmento de la misma el derecho a aplicar normas de conducta seguidas por un estado soberano o por un grupo étnico? En ausencia de conflicto violento, ¿cuáles son las Medidas para el Fomento de la Confianza más eficaces para reducir la tensión entre estados?

Estas cuestiones no son nuevas para los estudiosos de

los asuntos internacionales ni para los líderes nacionales. En cierto sentido, el marco para el examen de políticas de seguridad nacional y la función apropiada para la nación no son fundamentalmente diferentes de otros exámenes o discusiones similares posteriores a la Primera y Segunda Guerras Mundiales. En Estados Unidos, por lo menos, después de dichas guerras, existían deseos conflictivos que, por un lado, pugnaban para que la nación asumiera una función de liderazgo en el esfuerzo por conseguir una cierta forma de orden mundial que asegure la paz y, por el otro, pedían a la nación que se retirase de costosos y desesperantes compromisos internacionales. Ciertamente, ambos deseos se han manifestado en el debate, sostenido en el país, de cómo tratar con el mundo post Guerra Fría.

Durante algún tiempo en 1989, se discutió seriamente una opción de aislacionismo en Estados Unidos. La importancia de los problemas internos, la afirmación reiterada de la declinación estadounidense y una convicción de que, con el fin de la Guerra Fría, ya no había nada más que amenazara a Estados Unidos y que debería "regresar a su casa". Después de un breve resurgimiento en la atención popular durante la campaña presidencial de 1992, el impulso aislacionista parece haber perdido su energía y favor popular. La opinión de la mayoría es que Estados Unidos está en un mundo del cual no puede abstraerse en ningún sentido significativo. Actualmente, los argumentos predominantes en favor de una postura internacional activista son una combinación de realismo - Estados Unidos es el poder dominante en el mundo y debe dirigir, un orgullo en el liderazgo americano, un resurgimiento del deseo wilsoniano de reformar el sistema internacional y una forma de prudencia que sostiene que a falta de alguna forma de mecanismo internacional para forjar y mantener la paz, no será posible contener los conflictos locales que contaminarán a los estados vecinos --la teoría del dominó-- afectando a todos los conflictos en el sistema internacional. Parte de la oposición a la participación de Estados Unidos en disputas extranjeras tiene su origen en algunos que se llaman a sí mismos realistas y que profesan no ver los intereses de Estados Unidos amenazados en un conflicto particular.

Lo que distingue la discusión actual de las que siguieron a las dos Guerras Mundiales es la omnipresencia de lo que sucede en las áreas en conflicto en las noticias difundidas por

los medios de información. En Estados Unidos, así como en los países europeos, la prensa electrónica presenta inmediatamente las confrontaciones sangrientas a una audiencia masiva. Durante la guerra en el Golfo Pérsico, el pueblo estadounidense quedó fuertemente impresionado por los reportajes que facilitaba desde Bagdad un periodista de CNN. Por vez primera, los pueblos de todo el mundo recibieron la cobertura en directo de ambos bandos en una guerra. Si el liderazgo de la Coalición tuvo algún éxito en controlar el acceso de la prensa a las tropas y a la información sobre la marcha de la guerra para los aliados, fue evidentemente impotente para controlar el reportaje de CNN procedente de Bagdad.

Un año más tarde, mucho fue lo que se habló al permitir a la prensa que cubriera el desembarco de las tropas de Estados Unidos en Somalía y fue poco lo que faltó para que una operación militar se convirtiera en un espectáculo circense. La cobertura de la operación de la ONU en Somalía por parte de la prensa continuó siendo intensa. Los representantes de la prensa fueron partícipes -algunas veces voluntarios y otras no- del intento de someter a los jefecillos militares. Las fotografías y las imágenes que mostraban a somalíes arrastrando el cuerpo sin vida de un soldado por las calles de Mogadishu exasperaron a la opinión pública de Estados Unidos y contribuyeron tanto como cualquier otro argumento o documento a que la administración Clinton modificara el calendario de su partida de la región.

Si bien es evidente que la intensa y envolvente cobertura por la prensa produce un efecto amortiguador sobre las emociones de algunas personas, haciéndolas insensibles o incapacitándolas para asimilar el sufrimiento de otros, fortaleciendo con ello las fuerzas que se oponen a la intervención de Estados Unidos en el extranjero, no hay duda alguna que el efecto de una cobertura constante de incluso el conflicto más distante, produce el efecto de hacer que la opinión pública participe más en el proceso de formular la política extranjera que en cualquier otro momento pasado. Y esto produce el efecto de reducir la autonomía del ejecutivo en materia de formulación de política extranjera obligando al Presidente a dedicar su atención a cuestiones específicas y a acelerar el calendario para la toma de decisiones y para la acción¹. Aun cuando el presidente Clinton podría preferir dedicar su tiempo y energía al tema de la salud nacional y a otras cuestiones

internas, no puede permitirse ignorar los conflictos extranjeros cuando tales episodios se han convertido en parte del bombardeo sistemático que la prensa presenta ante el pueblo estadounidense. Si bien se reconoce generalmente que la cobertura por de la intervención en Somalia por parte de la prensa probablemente contribuyó a reducir la participación americana en ese país, la constante cobertura de las muertes en Bosnia ha jugado sin duda un importante papel en empujar a la administración a la acción, cuando en realidad hubiera preferido evitar tal compromiso.

Igualmente, el modo en que la situación de Haití se convirtió en noticia de interés en Estados Unidos influyó en la manera en que la administración Clinton trató el episodio. Y lo que es altamente significativo, el pueblo estadounidense y especialmente el pueblo del estado de la Florida, está preocupado con la cuestión de la emigración procedente de Haití hacia Estados Unidos. Es como si la administración hubiera decidido hacer lo que sea necesario para reducir al mínimo el flujo de haitianos hacia las aguas de la costa oeste de la Florida. Las preocupaciones por los derechos humanos, el apoyo de la democracia, la eficacia de la OEA y la ONU han quedado subordinadas ante el temor de precipitar una oleada de gente empobrecida a bordo de frágiles embarcaciones hacia Estados Unidos². La inmigración ilegal promueve temores primordiales entre la población de la nación porque amenaza la verdadera base de la seguridad de la nación, su habilidad para controlar su territorio nacional.

Sin embargo, nadie ha esgrimido la teoría que la crisis de Haití constituye una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos. Existe un amplio consenso de que no se cierne ninguna amenaza inmediata a nuestra seguridad en ningún lugar del hemisferio. Por otra parte, se tiene la confianza que, por vez primera en un siglo, no hay ninguna amenaza creíble que se cierna sobre ninguno de los países en la región procedente del exterior del hemisferio. En efecto, es la percepción de ausencia de tal amenaza lo que explica porque la administración Clinton dedica tan poca atención oficial a la región. Desde la perspectiva de la Casa Blanca, en la región sólo existen dos crisis: Cuba y Haití y ambas son más bien un asunto de política nacional que exterior. Aparte de estos dos puntos efervescentes, las amenazas se ven más en el tráfico de drogas ilegales, la proliferación de armas de destrucción

masiva, la destrucción del medio ambiente y pandemias. Pero estas son cuestiones transnacionales o cuestiones generales de tanta amplitud que desafían las respuestas fáciles en términos de política de seguridad nacional. O, si alguien las convierte en una discusión sobre seguridad nacional, rápidamente se ponen en la fila de la lista de prioridades hasta el punto que prácticamente desaparecen del temario para su consideración inmediata.

La realidad del caso es que desde los días de las fases iniciales del mundo de la Guerra Fría, el Hemisferio Occidental se ha mantenido relativamente libre de conflictos. Hay focos de dificultad aislados, pero no hay nada que haya captado la atención de la prensa hasta el punto que lo hizo Somalia y Yugoslavia. Sin embargo, no debería causar sorpresa que las naciones de América Latina estén también aprovechando esta oportunidad para redefinir su seguridad nacional y evaluar la misión de sus fuerzas armadas. Y éste es un tema particularmente delicado en América Latina donde el estamento militar hasta hace muy poco y en muchos países ha desempeñado un papel prominente en el gobierno. En varios países, todavía es posible hablar de un "partido" militar que participa en el control del Estado. Las relaciones civiles-militares constituyen un tema de gran preocupación en algunos países, haciendo que sea difícil llevar a cabo un examen de la misión militar y discutir la asignación de recursos de forma tal que no esté cargada de emociones vinculadas a políticas internas. Por esta misma razón, es sumamente difícil y muy raro sostener una discusión sobre estos temas que involucran a funcionarios -militares o civiles- de más de una nación en la región. Por la misma razón, casi no se ha dado el caso de tener tales discusiones públicamente con representantes de sectores diversos de la sociedad civil.

Es incluso más difícil para algunos países discutir públicamente la misión de sus fuerzas militares fuera de sus fronteras. La historia de tal actividad es el origen de la tensión existente entre las naciones en la región. Quedan pendientes varias disputas fronterizas que continúan sin resolverse después de muchos años; además, numerosos observadores temían que el fin de la Guerra Fría reviviera esas disputas, tal como sucedió en Europa Oriental y en la antigua Unión Soviética. Los debates que prosiguen en varios países indican que las percepciones de amenazas han cambiado muy poco, si

es que han cambiado en algo, con el fin de la Guerra Fría y que entre los militares hay algunos que sostienen que los niveles de las amenazas han subido realmente en lugar de haberse reducido durante los últimos años.

Verdaderamente, parte de la inhibición que impide una discusión constructiva de la función apropiada de los estamentos militares en América Latina es una opinión incisiva en el seno de la estructura militar de Estados Unidos en el sentido de que tales discusiones en América Latina son innecesarias o incluso perjudiciales. Numerosos altos mandos militares en Estados Unidos dirán -no en público y sin que se les pueda atribuir lo dicho- que los latinos no tienen porque hablar de la misión de sus militares en asuntos de defensa nacional porque para eso precisamente está el militar y porque no pesa una amenaza creíble sobre ninguna de las naciones en la región.

La diferencia en la forma en que se percibe la amenaza debería ser el tema de frecuentes conversaciones multilaterales y multisectoriales entre representantes de Estados Unidos y de las naciones de América Latina, porque harían más fácil para ambas partes llegar a un acuerdo sobre lo apropiado de la misión del estamento militar de Estados Unidos en el hemisferio y para el establecimiento de una base para la creación de medidas subregionales y regionales para la cimentación de confianza en el hemisferio. Las naciones del hemisferio deberían aprovechar este momento histórico de relativa paz para explorar modos de sentar las bases para la resolución de conflictos y medidas para fomentar la confianza entre países vecinos y entre miembros de la región. Debido a la ausencia relativa de conflictos en la región y a la ausencia de todo tipo de amenaza procedente del exterior del hemisferio así como a que Estados Unidos está llevando a cabo una revisión de su política de seguridad nacional que comprende su disposición a fortalecer las organizaciones internacionales y a colaborar con las mismas para encontrar y mantener la paz en todo el mundo, la clave de tales medidas para fomentar la confianza en la región consiste en el establecimiento de bases para la acción multilateral. Sin embargo, esta acción multilateral no será una tarea simple, no sólo porque intrínsecamente conlleva complicaciones sino también porque la historia de tal actividad en el Hemisferio Occidental no es del todo satisfactoria. Con objeto de comprender cómo se puede aprovechar mejor la oportunidad histórica que enfrenta el hemisferio, es

necesario resumir brevemente la historia de sus acciones multilaterales.

Historia de las relaciones multilaterales

En un principio Estados Unidos se mostraba un tanto reacio a tratar con las naciones de América Latina a nivel multilateral, prefiriendo hacerlo sobre una base bilateral. En Estados Unidos, tanto la izquierda como la derecha, las tradiciones tanto liberales como conservadoras, se oponían al multilateralismo y tal oposición fue incorporada en los orígenes mismos de la República. Las advertencias de Washington acerca de enredarse en alianzas y la llamada Doctrina Monroe, son afirmaciones de la autonomía de acción de Estados Unidos. Después de la Primera Guerra Mundial el multilateralismo se vio como excesivamente idealista, poco realista o como una abdicación de la soberanía de Estados Unidos. En términos regionales, después de la guerra, Estados Unidos percibió el multilateralismo como una fórmula latinoamericana para unirse y criticar sus intervenciones en la región. El mejor ejemplo lo tenemos en la apasionada defensa del imperialismo estadounidense por el entonces Secretario de Estado Charles Evans Hughes en la reunión de la Unión Panamericana, celebrada en La Habana, en 1928. El objetivo de Hughes en aquella reunión fue neutralizar todo intento por parte de las naciones de la región de aunarse para así, como él lo juzgó, limitar la capacidad de Estados Unidos para defender sus intereses³.

Asimismo, existía una cierta renuencia por parte de los países de América Latina motivada principalmente por un temor a ser manipulados por naciones más potentes y a perder una cierta medida de su soberanía. Débiles y temerosas durante el siglo XIX, las naciones de América Latina evitaron las acciones multilaterales temiendo por su soberanía. La exhortación de Bolívar a la unión de fuerzas fue una excepción al temor general del multilateralismo y puede considerarse como el origen de una larga tradición de cooperación regional, altamente respetada pero poco apoyada.

Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, se inició una tradición de confiar en el derecho internacional para que sirviera de marco a las relaciones entre las naciones del hemisferio. Esto puede considerarse como un esfuerzo por parte de los países de América Latina para adaptarse al

sistema del mundo en evolución, empleando instrumentos reconocidos para regular las relaciones entre estados y ciudadanos de una nación y los gobiernos de estados soberanos en un intento por frenar las acciones intervencionistas o imperialistas de naciones más poderosas del exterior. Por el contrario, las naciones europeas emplearon el derecho internacional como medio de defender los intereses de sus ciudadanos contra lo que consideraban una conducta irresponsable de los gobiernos en otras regiones del mundo. Estados Unidos, si bien nunca mostró gran entusiasmo por el derecho internacional o el Tribunal Internacional de Justicia, se inclinó hacia el punto de vista europeo, más que hacia el latino, en considerar cómo los preceptos legales podrían emplearse en la disposición de disputas entre estados.

El movimiento pan cobró nueva vida a fines del siglo XIX como resultado de una iniciativa de Estados Unidos para organizar una esfera de influencia. Inicialmente fundamentada en el comercio, estaba sólidamente cimentada en el pensamiento clásico de Estados Unidos sobre seguridad nacional, especialmente en el pensamiento del capitán Alfred Thayer Mahan quien consideró el comercio como una característica central de la proyección del poder nacional. Mientras que la Unión Panamericana, como se denominó esta agrupación multilateral de naciones, nunca desempeñó un papel prominente como conciliadora o mantenedora de la paz, las naciones de América Latina participaron en ella según sus opiniones de cómo la organización podría hacer prosperar sus propios intereses nacionales.

La política del Buen Vecino del gobierno de Franklin D. Roosevelt alteró un tanto esta ecuación de fuerzas. Desde el punto de vista de América Latina, existía un movimiento concertado para maniatar al Gulliver, mediante declaraciones generales en contra de la intervención, inicialmente en Montevideo en 1933 y posteriormente en Buenos Aires en 1936. Por su parte, el aceptar el deseo no intervencionista latino y su impulso en favor de la reciprocidad se ajustaba a los intereses de Estados Unidos, especialmente al aproximarse la Segunda Guerra Mundial. A fines de la década de 1930, Estados Unidos estaba interesado en contar con un sentido formal de comunidad para combatir las amenazas europeas. La continuidad de la guerra utilizó ese sentido de comunidad, con múltiples instituciones y comités, para realizar los objetivos

de luchar contra la guerra. Sin embargo, muchos de estos mecanismos no eran sino fachadas dado que ocultaban la dominación estadounidense.

Después de la guerra, los latinos pretendieron utilizar el nuevo orden internacional para hacer prosperar sus intereses e inmovilizar a Estados Unidos. Intentaron que Estados Unidos enfrentara con ellos temas económicos sobre una base multilateral. Estados Unidos no estaba dispuesto a distraer su atención de su principal objetivo, la recuperación de Europa y era un tanto reacio a pronunciarse en favor de compromisos formales hacia la acción multilateral. Sin embargo, a medida que progresaba la Guerra Fría, se hizo cada vez más evidente que América Latina era importante y que sería más importante aún para la seguridad del hemisferio. Consecuentemente, fue Estados Unidos el que tomó la iniciativa e impulsó a las naciones de la región a unirse nuevamente a ellos en Río con la firma de un tratado de defensa. Como precio de tal tratado, Estados Unidos aceptó tratar abiertamente las cuestiones económicas de la agenda latinoamericana en el seno de un marco multilateral. El resultado fue que en 1948, una reunión celebrada en Bogotá reorganizó la Unión Panamericana formando la Organización de Estados s y dio a la nueva organización latitud específica para acción en esferas de resolución de conflictos, cooperación económica y discusión de normas legales para la región.

Es importante recordar que la OEA siguió al Tratado Interamericano de Defensa y en todo momento durante la Guerra Fría pareció subordinada a las preocupaciones estratégicas de Estados Unidos. Las iniciativas multilaterales de América Latina durante la Guerra Fría fueron concebidas generalmente como medidas de defensa contra Estados Unidos y no como instrumentos para resolver conflictos entre los países de la región o como el medio principal para protegerse a sí mismos de las amenazas procedentes desde fuera del hemisferio, a medida que definían lo que constituían amenazas a su seguridad nacional.

Con el fin de la Guerra Fría, la función de la OEA en la resolución de conflictos en el hemisferio se ha convertido en parte del debate general sobre la naturaleza del nuevo orden mundial. Dentro de Estados Unidos, no existe consenso sobre cuál es el mejor mecanismo para la resolución de conflictos. Se han formulado varias sugerencias: equilibrio de fuerzas,

distribución bipolar, estado de la naturaleza, uso de la ONU y otras. En 1990, la mayoría supuso que la ONU se convertiría en el gendarme del mundo, respaldada por Estados Unidos como su fuerza principal debido a que Estados Unidos había ganado la Guerra Fría. No obstante, desde entonces ha tenido lugar una gran desilusión con la ONU como mecanismo de mantenimiento de la paz y los debates del Congreso han indicado una gran renuencia a comprometer tropas americanas en acciones fuera del país o a permitir que dichas tropas queden bajo el mando de oficiales de otras naciones. De igual modo, la OEA actuó con entusiasmo al definir una posición enérgica en defensa de la democracia y los derechos humanos, más explícitamente en la Declaración de Santiago en diciembre de 1991. Y como sucede con la ONU, cuando han surgido oportunidades específicas para llevar a cabo algún mandato comprendido en la Declaración, los diversos grados de renuencia expresados por los miembros de la Organización han producido el efecto de reducir la OEA a la inacción o a la toma de medidas de compromiso vacilantes que no han servido de mucho.

Continúan latentes las interrogantes sobre ¿cómo se puede aplicar un código de buena conducta a nivel internacional? ¿Cómo se puede mantener la paz en el hemisferio? y ¿Cómo se puede crear un marco para la resolución de conflictos? Desde la perspectiva de Estados Unidos, nos enfrentamos a una renuencia a ceder autoridad a un organismo multilateral, su preocupación por cuestiones internas y el drástico declive del apoyo público en favor de aventuras extranjeras, todo lo cual conduce a un deseo de evitar acciones multilaterales o incluso su liderazgo. Estados Unidos parece decidido a evitar convertirse en el gendarme del mundo, incluso cuando se trate de conflictos violentos que amenazan extenderse más allá de meras guerras locales y civiles hasta poner en peligro los destinos de muchas naciones, tanto próximas como lejanas. En el Hemisferio Occidental, libre en este momento de conflictos entre países, Estados Unidos es más reacio todavía a inmiscuirse en la resolución de disputas que no han llegado aún a una fase violenta. Esto sugiere que es o que podría ser en el interés de Estados Unidos fomentar iniciativas multilaterales para solucionar conflictos, incluso en su fase latente, y apoyar esfuerzos multilaterales para tratar cuestiones transnacionales para las que las soluciones

unilaterales no son muy adecuadas.

Es por virtud del examen de cuestiones transnacionales -o globales como se denominan en la comunidad académica- que las iniciativas multilaterales parecerían ser las más lógicas y las que ofrecerían el inicio de una retórica nacional relativamente exenta de complicaciones o la postura asociada con defensas tradicionales y exageradas de la soberanía nacional.

Por su propia definición, los asuntos globales de la nueva era no pueden resolverse o manejarse unilateralmente. Para que cuestiones tales como el medio ambiente, el tráfico de drogas, o las migraciones tengan alguna probabilidad de éxito, deben tratarse dentro de un contexto multilateral. Y es probable que lo mismo se aplique a otros temas en razón de lo delicado que sean o a la forma en que se insertan en las políticas internas de Estados Unidos o de otras naciones. Por ejemplo, Estados Unidos no puede por sí solo ocuparse eficazmente de Haití ni controlar la inmigración ilegal a su territorio actuando independientemente. Por otra parte, la no proliferación de las armas de destrucción masiva es más eficiente cuando es manejada por grupos de naciones.

Si podemos argüir que la actual situación geopolítica en Estados Unidos hace que las iniciativas multilaterales sean más atractivas que en cualquier otro momento de nuestro siglo y si podemos argüir también que la nueva agenda de temas globales no puede simplemente manejarse eficazmente de cualquier otro modo que no sea el multilateral, entonces surge la pregunta ¿cuál es la perspectiva latinoamericana sobre el multilateralismo en el Hemisferio Occidental?

La primera observación es que las naciones de América Latina están debatiendo su propia política de seguridad nacional paralelamente al debate que tiene lugar en Estados Unidos y que la falta de resolución estadounidense ha servido para extender la libertad que disfrutaban los países de América Latina para realizar su propio debate y definir su seguridad nacional. La segunda observación es que con el fin de la Guerra Fría, el resurgimiento de la percepción de amenazas tradicionales en la región inhibe la disposición a operar dentro de un marco multilateral. Como tercera observación, las definiciones tradicionales de soberanía en la región, que fueron diseñadas para proteger a los estados débiles contra las intromisiones por parte de estados más fuertes, representan otra potente inhibición contra la cooperación multilateral.

Sin embargo, hay varias indicaciones de que el multilateralismo continuará imponiéndose con mayor vigor durante los próximos años. Hay varios argumentos apremiantes que muestran que sería beneficioso para las naciones de la región hacer todo lo que esté a su alcance para dar mayor realce a la eficacia de las organizaciones multilaterales con objeto de proteger su seguridad⁴.

Durante los últimos años, hemos visto varios ejemplos de naciones dispuestas a supeditar su soberanía para establecer y proteger la democracia. El caso de Nicaragua es probablemente el ejemplo más claro de decisiones explícitas tomadas por actores políticos para hacer de la preservación de la democracia el mejor de los bienes en oposición a una definición tradicional de soberanía. La disposición de El Salvador a aceptar una supervisión estricta de su proceso político es otro ejemplo y la disposición del gobierno mexicano a permitir observadores extranjeros en la elección presidencial de 1994 constituye un ejemplo más⁵.

Menos sensible políticamente, pero igualmente importante a la larga, es la creciente disposición de muchos países de la región a comprometer sus definiciones tradicionales de soberanía nacional para satisfacer los requisitos de la comunidad económica internacional. Las famosas "condicionalidades" de las instituciones financieras internacionales, que en el pasado se vieron como una ultrajante interferencia en sus asuntos internos, actualmente son empleadas por los países latinos para introducir sus propios intereses de seguridad nacional en la agenda de la comunidad internacional. Han llegado al punto de ver cierto beneficio en experimentar fuerzas externas que les obligan a mantener disciplina fiscal, como un medio de proteger a los gobiernos electos contra las presiones populistas del electorado. Las naciones del hemisferio han aprendido, cada vez más, a usar los organismos internacionales para fomentar sus propios fines, como es el caso de promover una agenda social ante el Banco Mundial y el Banco Inter de Desarrollo. Están aprendiendo la teoría de la compensación, como ceder en una cuestión para salir beneficiadas en otra.

Finalmente, fomentar la cooperación multilateral beneficia las naciones latinoamericanas al enfrentar ciertas cuestiones transnacionales porque de no hacerlo tarde o temprano obligaría a Estados Unidos a tomar alguna acción

unilateral en defensa de sus propios intereses nacionales. El ejemplo más claro de esto lo tenemos en el esfuerzo por controlar el tráfico ilegal de drogas. En algún momento Estados Unidos se verá obligado a tomar alguna medida enérgica para controlar o limitar el tráfico de drogas. Después de haber intentado durante años controlar unilateralmente dicho tráfico e intentar después hacerlo mediante cooperación bilateral coercitiva, Estados Unidos admitió haber llegado a un callejón sin salida en 1994. Pero este atolladero no puede durar eternamente. Mientras dure, existe la oportunidad que una o más naciones de la región formulen propuestas a Estados Unidos para la adopción de medidas multilaterales con objeto de tratar el problema. El gobierno del presidente Clinton ha dado señales repetidas que tales iniciativas serían recibidas favorablemente⁶.

La clave de la nueva era del éxito de las relaciones multilaterales, reside en otorgar facultades y en la dispersión o división de responsabilidad. V.P. Vaky sostiene que establecer códigos para la resolución de conflictos no es más que una medida de prudencia que beneficia a todos los Estados; que las organizaciones regionales son y continuarán siendo cada vez más importantes; que actualmente existe un clima uniforme para relaciones hemisféricas y para dar un impulso hacia la reforma de la OEA; y que la clave del éxito de las iniciativas multilaterales es el debate sobre la función de Estados Unidos en el mundo⁷. Mientras que muchos latinos son ambivalentes en cuanto a la eficacia de la OEA, precisamente debido a su historia de estar dominada por Estados Unidos, están intrigados por las posibilidades inherentes en la cooperación regional y subregional⁸.

Ésta es una oportunidad histórica para América Latina. Jamás en el pasado la combinación de factores internos y externos ha sido más favorable para la creación de un marco multilateral con objeto de solucionar conflictos y proteger los intereses de seguridad nacional de las naciones de la región, de forma tal que obliga a Estados Unidos a considerar los intereses de los otros miembros de la comunidad del hemisferio. Mientras Estados Unidos permanezca indeciso sobre su función en los asuntos mundiales, las naciones del hemisferio tienen una gran oportunidad para forjar una asociación con vistas a definir su seguridad nacional y proteger su seguridad como estados-nación individuales y como comunidad de

naciones. Alguien ha denominado a esto seguridad cooperativa. Otros se han referido a una nueva agenda global. Cualquiera que sea el nombre que se le dé, éste es el momento correcto para el multilateralismo. Si bien es una gran ironía decirlo, la iniciativa debe provenir de América Latina. Tienen su destino en sus propias manos por primera vez desde su independencia. El reto para los latinoamericanos consiste en que tomen la iniciativa para crear las condiciones idóneas para el multilateralismo y comenzar las conversaciones necesarias conducentes al establecimiento de medidas que fomenten la confianza necesaria para que el multilateralismo sea más aceptable a cada una de las naciones del hemisferio.

Notas

-
1. Véase el artículo que trata de cómo la opinión pública obliga a Clinton a dedicar más atención de la que desearía a ciertas cuestiones de política extranjera, **New York Times**, 24 de abril de 1994, 6:1-4. Un artículo más específico que trata de un examen de política con respecto a Haití, aparece en el **New York Times**, 29 de abril de 1994, 1:23.
 2. Para un examen de la crisis de Haití y la opinión pública de Estados Unidos, véase Tulchin, "The Formulation of United States Foreign Policy in the Caribbean", **The Annals**, vol. # (Mayo 1994).
 3. Este episodio lo describe Tulchin en **The Aftermath of War** (NY: NY Press, 1971), pp -
 4. Para un breve resumen de organizaciones multilaterales, véase el artículo de Thomas García, "Of the OAS, Peacekeeping, and the Defense of Democracy", **The Journal of Latin American Affairs**, vol.2, N° 1.
 5. On stretching the envelope of sovereignty, see Robert A. Pastor, **In the Whirlpool** (Princeton: Princeton University Press, 1993).
 6. Véanse, por ejemplo, los discursos de Alexander F. Watson y Richard E. Feinberg, reimpresos en **Dispatch**, vol. 5, #3 (17 de enero de 1994), una publicación del U.S. Department of State; y la conferencia "Democracy and Security in the Western Hemisphere", por Luigi Einaudi, pronunciada en el North and South Center, 18 de febrero de 1994.
 7. Véase Viron P. Vaky y Heraldo Muñoz, **The Future of the Organization of American States** (NY: Twentieth Century Fund, 1993).
 8. Véase Celso L.N. Amorim y Renata Saint-Clair Pimentel, "A América Latina diante da Regionalização e do Multilateralismo", **Contexto Internacional**, Vol.15, nº2 (Julio-Dic. 1993).

Verificación y el fomento de la confianza mutua: dos procesos útiles en la búsqueda de la paz y la seguridad internacional

Hal Klepak y Ronald Cleminson

Introducción

El año 1995 es particularmente importante para el proceso de fomento de la confianza mutua en las Américas. El hemisferio está viviendo un período notable de cooperación y acuerdo general con respecto a una variedad de aspectos claves para el futuro que desea para sí mismo, probablemente más importante que cualquier otro momento de su historia. La integración económica y la aceptación de la globalización se han transformado en las reglas de juego actuales en las Américas y todos los países están tratando de adaptarse a las circunstancias excepcionales que deben enfrentar en esta época de rápidos cambios.

No es sorprendente que las cuestiones de seguridad no hayan integrado los nuevos programas en el hemisferio tan rápidamente como muchos otros asuntos. Cuestiones relativas a las relaciones civiles y militares entre estados, puntos sensibles sobre soberanía, la propia naturaleza de las inquietudes con respecto a la defensa, las tradiciones de secreto ancladas en los procedimientos militares normales, la experiencia del pasado reciente con las asimetrías que existen en las

relaciones de defensa en las Américas y una gran cantidad de otros factores contribuyen a explicar esta situación.

Los elementos positivos y negativos han puesto en primer plano las medidas de fomento de la confianza mutua (MFC) durante el debate que se desarrolla este año. Entre los puntos positivos, a criterio de los autores de este trabajo, se encuentra el carácter permanente del Comité de Seguridad de la Organización de Estados Americanos (OEA) y el papel cada vez mayor que el mismo cumple en el tratamiento de la cuestión de las medidas de fomento de la confianza en el hemisferio. Con ello se relaciona la reunión de la OEA sobre el tema, que se llevó a cabo en Santiago en noviembre de 1995 y las sesiones preparatorias para dicho encuentro que se mantuvieron con el Comité de Seguridad en Washington durante los meses que precedieron a la reunión.

Es una satisfacción notar, además, que en un cierto número de subregiones ha continuado el progreso, a menudo considerable, ya realizado en esta área. Es el caso de MERCOSUR, Colombia-Venezuela, Chile-Argentina y, en menor medida, América Central. También es digna de mención la importancia que se da a esta cuestión en la reunión Ministerial de Defensa de las Américas, reunida en Williamsburg en julio, y el deseo de las delegaciones que asistieron a dicha reunión de tomar en serio el asunto de las medidas de fomento de la confianza mutua.

Debe enfatizarse también, sin embargo, que el conflicto que estalló entre Ecuador y Perú a principios de 1995 produjo en la región una conmoción que la llevó a reconocer en mayor medida la vulnerabilidad de la integración y del progreso de la reducción de tensiones. A pesar que ambos países aplicaron durante los últimos años lo que puede considerarse como una cantidad de medidas de fomento de la confianza mutua, los problemas fronterizos escaparon al control y dieron paso a un conflicto cuyo impacto en el equilibrio regional de poder no se ha sentido quizás plenamente todavía. Asimismo, debe recordarse la serie de declaraciones formuladas por las capitales de América Latina y el Caribe, reiterando sus propias reivindicaciones territoriales y jurisdiccionales con respecto a otras disputas pendientes en la región.

Este conflicto y las declaraciones subsecuentes de reivindicaciones nos recuerdan a algunos de nosotros que si bien es cierto que las Américas han sido una región de relativa

paz durante algunas décadas, por lo menos cuando se la compara con otras regiones del mundo, y que la mayoría de las relaciones interestatales se están mejorando rápidamente o son excelentes, no hay que confiarse por ello. Las guerras, los choques fronterizos, aéreos y marítimos, las amenazas de uso de la fuerza, las intervenciones militares armadas y en gran escala no son tan raras en la región como desearía creerse. Es cierto también que varios estados del área enfrentan todavía tensiones económicas y sociales severas, que deben resolverse si se quiere mantener la paz interior. Además, los lazos entre la estabilidad interior y la paz internacional en la región han demostrado ser notablemente fuertes desde la independencia.

Todo ello sugeriría que las especiales circunstancias favorables que vive el hemisferio en este momento deben capitalizarse para consolidar lo más posible los numerosos logros obtenidos en la reducción de las tensiones durante los últimos años. Es raro que las democracias combatan a las democracias, pero sería desaconsejable pensar que nunca más habrá un conflicto en esta región. Como numerosos pensadores han sugerido, en algunos casos una integración más estrecha puede generar entre las partes más, y no menos, dificultades que las que ocasionó el distanciamiento anterior. Y los estados en transición democrática pueden todavía pensar en alguna ocasión que combaten a otros que están en situación similar.

En el caso de algunas subregiones y relaciones bilaterales, las medidas de confianza mutua pueden perfectamente ofrecer más ocasiones para reducir la posibilidad de persistencia o aumento de las tensiones. También puede haber ocasiones en las que las verificaciones técnicas de varios tipos pueden contribuir a hacerlas más eficientes. América Latina, y por cierto América del Norte, han conocido numerosos ejemplos de medidas de confianza mutua. La mayor parte de las mejoras futuras surgirán probablemente de nuestra propia experiencia y reflexión sobre estos temas. Se argumentará aquí, sin embargo, que como hiciera notar cierta vez el Canciller Bismarck, "solo un tonto aprende de su propia experiencia. Un hombre sabio aprende de la experiencia de otros". Es decir, es casi seguro que hay algo que aprender de la experiencia del resto del mundo en estas materias, así como hay probablemente algo que los

demás pueden aprender de la experiencia de las Américas. A este respecto, se analizarán acontecimientos no americanos relacionándolos en cierta medida con los nuestros, ocurridos en este inusual año.

Los aniversarios importantes de las instituciones significativas constituyen siempre buenas ocasiones para efectuar revisiones retrospectivas y evaluaciones de la actuación y las experiencias pasadas así como para tratar de pronosticar el camino que se abre hacia adelante. En lo que respecta al control de armamentos y a los procesos de desarme, terrenos en los que se han registrado éxitos sólidos pero también fracasos conflictivos, el 50° aniversario de las Naciones Unidas brinda tal oportunidad. A medida que se aproximaba el 50° aniversario, el Secretario General emitió una serie de documentos esclarecedores (*Programa para la Paz*, julio de 1992; *Nuevas Dimensiones*, octubre de 1992; *Suplemento para el Programa para la Paz*, enero de 1995), que se nutrían de la experiencia pasada y postulaban medios y métodos con los cuales las Naciones Unidas podían enfrentar con más éxito los desafíos planteados por el siglo 21 en el área de la paz y la seguridad, en rápida evolución. Las Naciones Unidas proporcionan de esta manera un telón de fondo indispensable para la evaluación y el mejoramiento de la eficacia de papeles funcionales de procesos complejos, tales como la verificación de la conformidad y el fomento de la confianza mutua. Como resultado de ello, la reflexión y la experiencia colectiva en esta área están aumentando rápidamente y ésto, a su vez, da una nueva dimensión al desarme al contribuir al mejoramiento de la comprensión de los vínculos inherentes a los diversos procesos involucrados. La Organización de Estados Americanos está considerada por muchos como una vía muy útil para asistir a las Naciones Unidas en algunas de estas áreas.

Tanto en el ámbito mundial como en el regional el pensamiento sobre el significado de la paz y la seguridad se está desarrollando en un marco más amplio y cada vez menos tradicional. El Secretario General de las Naciones Unidas continúa explorando el concepto de "globalización" del proceso de control de armamentos y de desarme, como se vio en los estudios mencionados anteriormente. El Secretario General está compartiendo el conocimiento adquirido e infiriendo perspectivas de manera cooperativa, a través del auspicio

conjunto de seminarios y conferencias regionales y utilizando los centros regionales ya establecidos para ese fin.

Durante la última década, una de las principales características del control de armamentos y del desarme ha sido el cambio de aplicación de las tecnologías y técnicas de verificación de la dimensión bilateral a la multilateral. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) ha ejercido un papel más positivo en el ámbito mundial al reconocer las posibilidades de los procesos de control y verificación como parte de un programa internacional más amplio. Las organizaciones regionales, en particular la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) han abierto nuevos caminos, especialmente en el área del fomento de la confianza. La OSCE estableció una serie de parámetros nuevos en la búsqueda de la seguridad y la estabilidad. Aún cuando todavía no se ha descubierto la panacea, de las experiencias pasadas y presentes pueden extraerse valiosas lecciones. Es claro que la verificación efectiva y no discriminatoria de la observancia de los tratados y el concurrente fomento de la confianza mutua se combinan, creando un terreno de juego nivelado en el que las posibles transgresiones se evalúan con imparcialidad y se pueden detectar las violaciones.

El aspecto referido a las medidas de confianza mutua se mejora, por supuesto, cuando los asociados en un acuerdo llegan a reconocer y apreciar que la observancia de las obligaciones inherentes al tratado o convenio redundará en beneficio de todos. En estos casos la conformidad cooperativa está considerada como un buen enfoque, transformándose en realidad en una cuestión de honor. A medida que las actitudes de las partes se transforman de manera positiva, se mejora la posibilidad de lograr los objetivos de un acuerdo, lo que constituye el objetivo general de las medidas de confianza mutua.

En tanto que la verificación de las medidas de control de armamentos se considera habitualmente como relacionada con las "aptitudes", las medidas de confianza mutua se vinculan probablemente más con las "intenciones", los dos elementos esenciales de una evaluación inteligente de una probable amenaza. Aunque la verificación y las medidas de confianza mutua comparten el mismo objetivo último de "aumento de la transparencia", no pueden reemplazarse entre

sí, aún cuando trabajen con una fuerte sinergia. La experiencia habida hasta la fecha ha demostrado claramente que las medidas de confianza mutua han sido importantes precursores de medidas de control de armamentos y de desarme más ambiciosas, particularmente en el contexto europeo. En el mismo contexto, la verificación eficaz ha demostrado ser indispensable para llevar adelante el proceso. Sin embargo, no existe una respuesta definitiva a la cuestión de cuál es el empleo más eficiente de ambos procesos, tanto en el ámbito mundial como en el regional.

Es probable que la respuesta resida en la "verificación de diseño específico", es decir, el desarrollo de un conjunto de tecnologías adaptadas a un problema en particular. De la misma manera, el conjunto de medidas de confianza mutua para la resolución de conflictos deberá ajustarse a los parámetros únicos de la región involucrada. En tanto que los conjuntos de medidas de confianza mutua no "viajan" bien de una región a otra, es posible que haya cierto tipo de experiencias que puedan hacerlo. No hay razón para creer que éste no sea el caso de ciertas experiencias de algunas áreas del hemisferio occidental, del mismo modo que no hay razón para imaginar que la riqueza de los acuerdos ya concretados en América Latina y del Norte no tengan nada que ofrecer a algunas otras partes del mundo.

Propósito

Este trabajo presenta un breve panorama de la situación del control de armamentos y del desarme durante 1995, año en el que tanto la verificación como el fomento de la confianza mutua se han aplicado en numerosas áreas, lo que puede servir para apoyar una discusión sobre nuestras propias cuestiones regionales vinculadas con estos procesos en las Américas. En el mismo se describe brevemente el concepto de "globalización" y la creciente importancia del multilateralismo en el campo del control de armamentos y del desarme. Establecidos estos antecedentes, este documento discute tanto las motivaciones como el papel de la verificación y el fomento de la confianza mutua, sugiriendo la presencia de un vínculo sutil con el proceso de mantenimiento de la paz a través del objetivo compartido de "aumento de la transparen-

cia". Se enfoca aquí brevemente la armonización y la sinergia que existen entre las medidas de confianza mutua y los procesos de verificación. También se brinda una reflexión sobre la relación simbiótica que ambos mantienen. Se especula, además, sobre el papel de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos, proponiendo finalmente algunas ideas sobre lo que todo ello puede significar para América Latina.

La escena contemporánea

Para discutir las conexiones que existen entre la verificación y el fomento de la confianza mutua, es necesario tener en cuenta la escena contemporánea. Muchos son los que han reconocido 1995 como único y fundamental en la historia del control de armamentos y del desarme. No sólo marca el 50° aniversario de las Naciones Unidas, sino que también representa un punto de referencia en la maduración del calendario multilateral de control de armamentos. En efecto, John Holum, Director del Departamento de Control de Armamentos y Desarme de Estados Unidos (ACDA), hablando ante la Fundación Carnegie por la Paz Mundial en Washington D.C. a comienzos del año, describió 1995 como "el año más importante en la historia del control de armamentos"¹. Yendo más allá de la relación bilateral única que existe entre Estados Unidos y la Federación Rusa, Holum centró su exposición en la dimensión multilateral del programa de No Proliferación Nuclear, Control de Armamentos y Desarme (NACD), tanto desde una perspectiva regional como mundial. Dos semanas más tarde, Anthony Lake, Asesor Nacional de Seguridad del Presidente Clinton, caracterizó el año 1995 como "un año de decisiones" en el proceso de control de armamentos y de no proliferación nuclear². Una rápida mirada al programa multilateral de control de armamentos, tal como se lo ilustra teóricamente en el Cuadro 1, tiende a confirmar ambas afirmaciones.

Cuadro 1**Escena contemporánea: el decálogo multilateral teórico de no proliferación, control de armamentos y desarme de 1995**

N	Acrónimo	Tratado
1	TNP CCW	Tratado sobre la no proliferación REVCON
2	CWC	Ciertas armas convencionales
3	CAQ	Tratado sobre armas químicas
4	BTWC	Convenio sobre armas biológicas y tóxicas
5	CFE	Fuerzas convencionales en Europa
6	CTBT	Tratado sobre la prohibición completa de los ensayos nucleares
7	"CORTE"	Prohibición de producir sustancias fisio-nables
8	"93+2"	Mejora de las garantías de la OIEA
9	BMVC	Centro de control y verificación de Bagdad
10	Cielos abiertos	Tratado cielos abiertos

La exitosa extensión definitiva del Tratado sobre la No Proliferación Nuclear (TNP) de mayo de 1995, que ahora incluye lo que el embajador Jonathan Dean, de la Unión de Científicos Preocupados, denominó "un proceso de revisión más vivo para el futuro", es un refuerzo positivo en este sentido. En la segunda mitad del año podría adoptarse una decisión diferente pero igualmente importante con respecto a la eliminación de las armas químicas. Si se obtiene en diciembre de 1995 la 65ª ratificación del Convenio sobre Armas Químicas (CAQ), la misma tendrá como consecuencia la aplicación del

mecanismo de verificación de dicho convenio. Dentro de los seis meses posteriores a la presentación de la notificación de la 65ª ratificación, la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) aplicará un régimen de inspección de control sorpresiva, único en su tipo términos de la intrusión que representa, para verificar la conformidad con el CAQ, controlando también la producción industrial de sustancias químicas que pueden usarse en la producción de armas.

Además del TNP y del CAQ, como se sintetiza en el Cuadro 1, se han concretado durante 1995 una serie de acontecimientos multilaterales de importancia. Desde el punto de vista de la verificación del control de armamentos y de la necesidad concomitante de desarrollar un proceso multilateral efectivo para controlar y verificar la observancia de los tratados multilaterales existentes y futuros, así como de otros compromisos de control de armamentos, es evidente que 1995 habrá demostrado en verdad ser un año decisivo en lo que respecta a los procesos de no proliferación, control de armamentos y desarme.

De alguna manera, la experiencia de América Latina es tan impresionante como la descrita anteriormente, aún cuando no esté tan concentrada en el año 1995. Los adelantos recientes en la aplicabilidad general del Tratado de Tlatelolco, seguidos por los cambios espectacularmente positivos ocurridos en las relaciones bilaterales entre Brasil y Argentina a lo largo de la última década, han llevado a algunos de los observadores a referirse a América Latina como la "historia de éxito" en la escena de la proliferación nuclear de los años 90³. La experiencia global de MERCOSUR en el área de las medidas de confianza mutua es también muy positiva, como lo es el rápido progreso de la reglamentación de las diferencias fronterizas pendientes entre Buenos Aires y Santiago. Lo mismo puede decirse de las relaciones bilaterales entre Colombia y Venezuela.

Las disposiciones sobre verificación asociadas con algunos de estos acuerdos constituyen elementos cruciales en términos de éxito. El objetivo principal de la verificación es incrementar el nivel de transparencia con respecto a "actividades" pertinentes hasta el punto en que la determinación de la observancia de los tratados pueda efectuarse de manera fiable. Una verificación eficaz puede contribuir con el fomento de la confianza mutua al establecer una mayor

transparencia. Al igual que el proceso de fomento de la confianza mutua, la verificación es un proceso fluido que influye tanto el contexto político más amplio como es influenciado por el mismo. Las medidas de confianza mutua en sí mismas están destinadas a reducir los errores de percepción y de comprensión, como un primer paso en el camino para reemplazar la desconfianza por la confianza, permitiendo así que los asociados sean más transparentes con respecto a sus intenciones en circunstancias específicas. De esta manera, los procesos gemelos de fomento de la confianza mutua y de verificación, aún cuando no son intercambiables de ninguna manera significativa, interactúan entre sí de manera sinérgica y constructiva. Ambos son procesos complejos basados en actividades que incluyen aspectos importantes que van mucho más allá del contenido de convenios específicos de acuerdos de gestión de seguridad. Ambos cumplen, o pueden cumplir, un papel importante en el éxito o el fracaso de este "acontecimiento" fundamental de control de armamentos incluido en el programa de no proliferación nuclear, control de armamentos y desarme de 1995, y ambos pueden tener una importancia que no es despreciable en la espinosa cuestión de la transparencia en el contexto de América Latina.

El programa "teórico" de no proliferación nuclear, control de armamentos y desarme para 1995

El formidable programa multilateral de control de armamentos fuera de las Américas abarca por lo menos diez acontecimientos importantes que ocurren durante 1995 y se extiende hasta 1996. Entre ellos, como se ilustra en el Cuadro 1, se cuentan los siguientes:

- La Conferencia de Revisión y Extensión del Tratado sobre No Proliferación Nuclear (TNP);
- La preparación continuada para la Conferencia de Revisión sobre el Convenio sobre Ciertas Armas Convencionales (CCW) de 1995, así como el enfoque de la misma. La cuestión más importante en este sentido se refiere al "problema de las minas terrestres";
- La probable aplicación del Convenio sobre Armas Químicas Globales (CAQ);

- La preparación continuada para la Conferencia de Revisión referida a la Convención sobre Armas Biológicas y Tóxicas (BTWC), así como el enfoque de la misma. El proceso "VEREX" es de gran importancia desde el punto de vista del control y la verificación;
- La aplicación de la futura fase de conformidad del Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE);
- La finalización de las negociaciones para el Tratado sobre la Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT);
- El comienzo de las negociaciones para un "acuerdo de corte" destinado a prohibir la producción de sustancias fisionables para armas nucleares u otros tipos de dispositivos explosivos nucleares;
- El fortalecimiento del Conjunto de Garantías del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) en un proceso denominado comúnmente "93+2";
- El establecimiento y la operación del Centro de Control y Verificación de Bagdad (BMVC), con la cooperación de Iraq, en virtud de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas Nos. 687, 707 y 715 (1991);
- La probable aplicación del Tratado Cielos Abiertos.

En términos generales puede decirse que las "actividades" de no proliferación nuclear, control de armamentos y desarme incluidas en el programa 1995-1996 se extienden a lo largo de los 50 años de historia de las Naciones Unidas. Hasta un cierto punto, pueden considerarse en su conjunto como el resultado del reconocimiento de valores comunes compartidos por los estados miembros, muchos de los cuales cuentan con antecedentes y prioridades diferentes. El mensaje que transmiten consiste simplemente en que el establecimiento de normas y directrices internacionales es de interés para la gran mayoría de estados.

En este programa residen las respuestas posibles a muchos de los problemas de seguridad internacional más complicados y los medios a través de los cuales la comunidad internacional puede controlar y verificar la observancia de los tratados en beneficio del interés común. En su conjunto, señalan la necesidad de desarrollar una capacidad más

centralizada de "verificación de la observancia de los tratados".

Lecciones extraídas de la experiencia de no proliferación nuclear, control de armamentos y desarme de 1995

Mirando hacia el futuro, con la expansión de los requisitos de no proliferación nuclear, control de armamentos y desarme, las lecciones extraídas del cumplimiento del programa de 1995 pueden contribuir de manera apreciable a aumentar la credibilidad de los procesos de verificación, tanto en el ámbito mundial como regional. Desde la realización de las conferencias preparatorias y de revisión para la implementación de las actividades de los tratados y acuerdos recientemente concretados hasta la iniciación de negociaciones para nuevos tratados, todo lo cual tuvo lugar en 1995, en este "año de decisiones" se puede aprender tanto la manera de lograr más eficientes negociaciones y procesos de aplicación de los convenios como el desarrollo de nuevos enfoques en las negociaciones. El control y la verificación pueden hacerse más manejables y más eficaces en función de los costos. La Conferencia de Extensión y Revisión del Tratado sobre No Proliferación Nuclear puede utilizarse en el plano mundial como una fuente de enseñanzas sobre la modificación y la disminución de los "alineamientos", que constituyeron la plaga de conferencias pasadas. Existe un reconocimiento cada vez mayor del hecho que la identificación y fortalecimiento de una cierta cantidad de valores habitualmente compartidos pueden ser beneficiosos para todos los estados.

Desde una perspectiva regional, es instructiva la historia del Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa, que de un proceso de confrontación pasó a ser uno de cooperación. Las disposiciones iniciales sobre control y verificación del tratado se negociaron "bloque a bloque" durante la era de animosidad y sospecha de la guerra fría. La aplicación del Tratado se llevó a cabo en una atmósfera de cooperación y desarrollo de confianza. Para un país, el hecho de ser la sede de un sitio de inspección, por ejemplo, se convirtió, desde una perspectiva nacional, en algo casi tan importante como la iniciación de uno. La responsabilidad en la conducción de las inspecciones dejó de ser de carácter nacional para transformarse en multinacional y finalmente en

multinacional conjunto, todo ello en el transcurso de tres años. En la actualidad, el concepto de una base de datos de uso común y la idea de compartir las instalaciones de entrenamiento se han desarrollado a tal punto, que todos los participantes consideran ahora al Personal de Verificación de Inspecciones y Coordinación de la OTAN (VICS) como un instrumento importante para la finalización exitosa de las misiones de control y verificación. De esta experiencia pueden extraerse algunas lecciones simples.

- El control multilateral de armas convencionales puede utilizarse como un vehículo importante para la promoción de la transformación estable de un ambiente conflictivo en uno cooperativo.
- La cooperación para la verificación y la coordinación de esta última en el ámbito nacional se desarrollarán posiblemente a un grado tal que sus beneficios podrán transmitirse a los estados partes, lo que probablemente ocurrirá de manera evolutiva.
- Un enfoque multilateral de la verificación puede producir beneficios mayores en áreas tales como: a) reducción de costos, b) participación plena de todos los estados partes, c) un papel significativo para los estados más pequeños y d) mejoramiento del fomento de la confianza mutua.

El fin de la Guerra Fría y la conclusión de la Guerra del Golfo han sido claras y generalmente reconocidos como hitos en la multilateralización del programa de no proliferación nuclear, control de armamentos y desarme. Sin embargo, el desdibujamiento resultante de los "alineamientos", evidente dentro de los cuerpos deliberantes del sistema de las Naciones Unidas que tratan los asuntos sobre la no proliferación nuclear, el control de armamentos y el desarme, todavía no ha recibido un tratamiento adecuado. A medida que el Secretario General de las Naciones Unidas agrega una mayor precisión a su "Programa para la Paz", la cuestión referida al logro de la globalización del proceso de control de armamentos y el desarme sigue abiert⁴.

En el caso de América Latina, algunas de las lecciones mencionadas anteriormente pueden ser útiles, por lo menos para nuestra propia discusión sobre la mejor manera de

proceder en el ámbito regional o subregional. Un conocimiento de esta experiencia fuera de la región puede contribuir al análisis de las opciones que se nos presentan. Para las normas mundiales, particularmente para las normas del Tercer Mundo, al sistema interamericano le ha sido de gran utilidad tener una organización regional razonablemente eficaz, que cuenta por lo menos con alguna capacidad administrativa y experiencia en las áreas de solución pacífica de las disputas y mantenimiento de la paz.

Sólo en un caso la oposición ideológica directa está en el centro de una situación conflictiva. Otras situaciones están más relacionadas con cuestiones fronterizas, de recursos, de inmigración, de medio ambiente e incluso de prestigio. Existe además, por supuesto, la espinosa cuestión de la posible intervención de una superpotencia en apoyo de las cuestiones de seguridad recientemente definidas tales como las drogas o el medio ambiente. Al mismo tiempo, América Latina y el Caribe no tienen líneas divisorias mayores, como las tuvo Europa durante la rivalidad entre el este y el oeste. Las tensiones tienden a ser subregionales y bilaterales más que multilaterales. Y, desafortunadamente, a veces la retórica interamericana da la impresión de que los problemas han desaparecido cuando simplemente se esconden temporalmente bajo la superficie. Por último, las relaciones entre civiles y militares, extremadamente complejas y específicas a cada nación, tienen tanta relación con los desafíos planteados al éxito del fomento de la confianza mutua como cualquier factor externo.

Mundialización

La globalización de los proceso de desarme, afirmó el Secretario General de las Naciones Unidas en su documento "Nuevas Dimensiones", de 1992, requiere un "enfoque totalmente inclusivo, multidimensional y no compartimentado⁵". Desde entonces, el Secretario General ha efectuado cambios estructurales en la secretaría, en un intento por lograr dicho objetivo. La estructura simplificada se centra en las tres áreas funcionales principales referidas a: (a) Operaciones de mantenimiento de la paz (DPKO), (b) Asuntos Políticos (DPA) y (c) Actividades Humanitarias (DHA).

En términos de seguridad y estabilidad internacionales, incluyendo los procesos multilaterales de negociación y deliberativos, las Naciones Unidas siguen dependiendo en última instancia de la buena voluntad de sus estados miembros. El grado de éxito que el Secretario General puede lograr al influir sobre la "globalización" de los procesos multilaterales de control de armamentos en áreas tales como el fomento de la confianza mutua, la verificación y el mantenimiento de la paz, puede juzgarse como limitado a la luz de una evaluación de los resultados del programa de proliferación nuclear, control de armamentos y desarme para 1995. Sus posibilidades de adaptar estos procesos de cambios mediante la aplicación de tecnologías y técnicas interrelacionadas propuestas por este programa y su éxito o fracaso a este respecto seguirán siendo, en primera instancia, probablemente más dependientes del deseo político de los estados miembros que de cualquier proceso técnico.

Multilateralismo en el control de armamentos

Probablemente sea justo decir que, antes de 1990 y con excepción del Tratado sobre No Proliferación Nuclear (TNP), ningún otro tratado multilateral ejerció una influencia importante en el programa de control de armamentos y desarme. Con la finalización de la Guerra Fría y la evolución de los nuevos alineamientos, sin embargo, las prioridades cambiaron. En 1990, en efecto, un grupo de especialistas pudo llegar a la conclusión, comunicada en el estudio "La Verificación hasta el Año 2000", que a lo largo de la próxima década "los acuerdos multilaterales serán más complejos y más significativos que los acuerdos bilaterales"⁶.

El multilateralismo, como lo sugiere el estudio de 1990, se ha transformado en un factor más importante. En términos prácticos, la experiencia lograda con la aplicación del Tratado sobre las Fuerzas Convencionales en Europa (CFE), firmado en París el 19 de noviembre de 1990, y cuyas dimensiones regionales inciden directamente en la seguridad y estabilidad de muchos países de Europa, y con la trayectoria de la negociación del Convenio sobre Armas Químicas, cuyo alcance es más global, se tiende a fortalecer la conclusión que la verificación multilateral está destinada a asumir una mayor

importancia. La implementación de dicha verificación, adaptada a las necesidades políticas, puede ser cooperativa, intrusiva o coercitiva.

Procesos de verificación

El año 1995 ha demostrado constituir un punto de partida radicalmente diferente, tanto en términos del desarrollo y la aplicación de las técnicas de verificación como en lo que respecta al fomento de la confianza. Ambos procesos han sido importantes particularmente en cuanto a la aplicación de los acuerdos de reglamentación de armamentos, surgidos al desvanecerse la influencia de la bipolaridad de las superpotencias como factor significativo en la ecuación internacional de seguridad.

Históricamente, la verificación de la conformidad constituyó un tema central en las discusiones de desarme y limitación de armamentos a través del período de posguerra. En el Plan Baruch de 1946, por ejemplo, la verificación se reflejaba en muchas de las actividades y responsabilidades de la propuesta Dirección de Desarrollo Atómico, principalmente con respecto a sus poderes de inspección. Cuatro décadas y media más tarde, el acuerdo Cielos Abiertos se hizo realidad, no tanto con fines de verificación sino como una medida de fomento de la confianza mutua.

Las propuestas formuladas tanto por la Unión Soviética como por Estados Unidos durante la primera parte de la década de los 60 sobre el desarme general y completo, incluyendo la declaración convenida y el intercambio de cartas McCloy-Zorin, reconocían la necesidad de utilizar ampliamente una organización de control internacional para supervisar la observancia de los tratados.

Posteriormente, a medida que el eje de las negociaciones se alejaba de las propuestas globales de un desarme general y completo, la cuestión de la verificación continuaba siendo una preocupación central. El debate sobre la verificación de una prohibición de armas nucleares anunciaba esta tendencia, recibiendo mucha atención al finalizar la década de los 50, particularmente en la primera reunión de sismólogos realizada en Ginebra en 1958⁷. Las décadas del 60 y el 70 fueron testigo de tremendos progresos

en el desarrollo de las tecnologías de detectores remotos destinadas a fines de inteligencia militar y otras aplicaciones. Algunas de estas tecnologías podían utilizarse para un doble propósito, puesto que servían también para la verificación, habiendo sido utilizadas para ello. Las mismas empleaban teledetectores o, como se los conoce ahora, "medios técnicos nacionales" para vigilar desde grandes distancias. La habilidad para adaptar algunas de estas técnicas de teledetección a la verificación del control de armamentos facilitó en gran medida la negociación de importantes acuerdos bilaterales de limitación de armas estratégicas durante los años 70.

Vivimos hoy, por supuesto, en un mundo imperfecto, caracterizado con frecuencia por la sospecha, la incertidumbre y la desconfianza. En la historia de las relaciones internacionales, esta desconfianza se ha justificado a menudo, lamentablemente, por las acciones de algunos países. Es por ello que es necesario ser cauteloso cuando están en causa cuestiones importantes referidas a la seguridad nacional. Debe tratarse de asegurar que la observancia de los tratados pueda actuar como catalizador y fundamento para el desarrollo de la confianza entre las naciones. La armonización de la verificación y la confianza mutua pueden tener un efecto importante y beneficioso en el desarrollo del mecanismo de estabilización internacional.

Proceso de fomento de la confianza mutua

La motivación última de cualquier política de fomento de confianza o de control de armamentos es el mejoramiento de la seguridad nacional y la estabilidad internacional. Tal mejoramiento puede lograrse a través del aumento de la transparencia con respecto a las cuestiones militares y por medio de los controles o la eliminación de la capacidad militar (particularmente armas). Este objetivo básico parece poder aplicarse independientemente del contexto específico regional en el que se formulan las medidas de fomento de la confianza mutua y control de armamentos, aunque en una región como América Latina la cuestión de la reducción de la capacidad militar puede ser mucho menos importante que, por ejemplo, en el caso europeo.

Un rasgo de importancia vital, tanto para las medidas

de confianza mutua como para el control de armamentos, es la verificación. Por medio de actividades de verificación, la información que se intercambia para promover la transparencia resulta creíble y el cumplimiento de las obligaciones asumidas para reducir o controlar los armamentos se hace visible. Para que los dos procesos de fomento de medidas de confianza y control de armamentos sean eficientes, la sola confianza no es suficiente.

En Europa se ha logrado un éxito considerable a través de un proceso de fomento de confianza realizado paso a paso y fundado en obligaciones políticamente vinculantes (por ejemplo, la OSCE). El desarrollo de un régimen significativo de reducción de armamentos, con un conjunto de medidas de verificación sin precedentes (como el Tratado CFC), ha servido como complemento. Ambas dimensiones de este proceso europeo de seguridad tienen su origen en la creciente comprensión de que la seguridad es indivisible; en otras palabras, que la seguridad de cada país en ese continente está indisolublemente ligada a la de todos los estados involucrados en la OSCE. Para lograr el acuerdo necesario que permitiera cristalizar esta comprensión en medidas concretas, sin embargo, era necesario que los países participantes confiaran en que habría maneras de controlar que la conducta declarada de los otros países correspondía a la conducta real, ya sea con respecto a las medidas de confianza mutua o a las medidas de verificación del control de armamentos. La verificación es el elemento indispensable de los procesos de fomento de confianza mutua y control de armamentos que permite ese control. Sin ella, los sueños de lograr la cooperación para la seguridad continúan siendo simplemente sueños.

El proceso de mantenimiento de la paz

Quizás debería mencionarse aquí algo sobre el mantenimiento de la paz, puesto que es interesante notar que hay una relación cada vez más aceptada entre los procesos de verificación y de fomento de la confianza mutua y el desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz internacional. El concepto teórico de mantenimiento de la paz internacional indica que es posible controlar la violencia en los conflictos interestatales e intraestatales sin recurrir al uso de la fuerza o a

medidas de coacción. Hay quienes creen, entre ellos profesionales militares y teóricos de la paz, que la fuerza debe enfrentarse con la fuerza, que en ciertas circunstancias la coacción puede constituir un purgante eficaz y que como tal es bueno para el sistema. Sin embargo, es un hecho que, en el contexto de conflictos interestatales e intraestatales, la fuerza y la coacción tienden a extender y prologar el conflicto más que a reducirlo, y que las medidas militares de oposición aplicadas a una situación en la que está en juego la seguridad interna, pueden a menudo fortalecer la resistencia en lugar de disminuirla.

Por otra parte, algunas formas de intervención militar pueden proporcionar un factor estabilizador en un conflicto o en una situación violenta, brindando así a otros organismos una mejor oportunidad para tratar los problemas políticos y socioeconómicos que constituyen las raíces del conflicto en particular. La operación clásica de mantenimiento de la paz, sin embargo, cuyo objetivo en muchos casos consiste en actuar en "el papel de una tercera persona", utiliza cada vez más la transparencia como medio para obtener sus objetivos. Hay que notar por supuesto que lograr una mayor transparencia es una de las metas tanto de los procesos de verificación como de los de fomento de la confianza.

Al evaluar el tipo de control de conflicto que se pondrá en práctica para cualquier situación de conflicto, la intervención pacífica de una tercera parte merece tanta consideración como las medidas de coacción. Puesto que posiblemente no existen dos situaciones de conflicto iguales, la iniciativa de mantenimiento de la paz debe ser por su naturaleza pertinente y apropiada; la forma y la composición de una operación de mantenimiento de la paz surgirá de una evaluación de estos dos factores. Las capacidades y las técnicas de control de la paz, por supuesto, están todavía en la fase de desarrollo; el mantenimiento de la paz en el papel de tercera parte tal como lo practica las Naciones Unidas está todavía en sus inicios. La experiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz que se llevan a cabo en Camboya y, medio mundo más lejos, en Bosnia, son dos ejemplos de teorías en evolución que se aplican al calor de la batalla y ante los focos de los medios de prensa internacionales.

Quizás el mejor ejemplo de mantenimiento de la paz, en el sentido clásico, del cual pueden extraerse lecciones en lo

que respecta a la armonización y a la sinergia son el proceso de verificación de observancia del Acuerdo Sinaí II y el Tratado de Paz entre Egipto e Israel, firmado al finalizar la guerra de octubre de 1983. En este caso, tanto las Naciones Unidas como Estados Unidos ofrecieron sus servicios, éste último en el papel de tercera parte. El efecto de sinergia producido por medidas de verificación que empleaban métodos múltiples, incorporando responsabilidades entrelazadas, sirvió para crear el ímpetu necesario para lograr acuerdos de control de armas y de verificación de mayor alcance, contribuyendo al desarrollo de los aspectos de fomento de confianza, presentes en la observancia de los tratados.

Por su propia concepción, la verificación por métodos múltiples llevada a cabo en el Sinaí creó entre las partes, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Sinaí (UNEF) y EE.UU., un conjunto de responsabilidades entrelazadas que se reforzaban mutuamente, lo que fortaleció la viabilidad de los procesos de retirada a medida que avanzaba la verificación, logrando un éxito tras otro. Además, la integración sinérgica de los componentes de la verificación individual, en la forma de teledetectores que no requieren atención, con inspecciones *in situ* y aéreas, contribuyó a la creación de un sistema de verificación cuyos elementos básicos pueden aplicarse directamente, o con pocas modificaciones, a los acuerdos subsecuentes.

Armonización y sinergias

La globalización de los procesos de control de armamentos y desarme, tal como se los describió anteriormente, sugieren un análisis equilibrado y coherente del *statu quo*, la identificación de los factores comunes y el reconocimiento de la necesidad de evitar la duplicación. Los tres procesos multilaterales que acaban de presentarse, la verificación, la confianza mutua y el mantenimiento de la paz tienen un objetivo común, crear el mayor grado de transparencia posible con la menor intrusión posible. Esto a su vez significa que, desde una perspectiva global, los procesos multilaterales deben armonizarse para sacar provecho de procedimientos comunes y asegurar la ausencia de duplicación. Es claro que ningún método de verificación por sí solo puede proporcionar un adecuado nivel

de confianza en la evaluación del cumplimiento de la observancia de las disposiciones de los tratados. Desde el punto de vista metodológico, por lo tanto, el objetivo consiste en identificar las características de una serie de métodos que se apoyan entre sí y maximizar la eficacia fortaleciendo los efectos sinérgicos beneficiosos. La combinación de los conceptos de armonización y sinergia como elementos básicos de la planificación y la globalización de las actividades de control de armamentos y desarme, tal como la prevé el Secretario General de las Naciones Unidas, pueden constituir un objetivo realizable en lugar de una simple teoría. Esta idea contiene numerosos desafíos para quienes piensan en las medidas que podrían adoptarse en el contexto interamericano.

Como se concluyó antes en este trabajo, el contexto en el que opera el control de armamentos ha cambiado. En Europa, de cuestiones bilaterales se ha pasado a preocupaciones multilaterales; de posiciones fijas reflejando las alianzas este-oeste a coaliciones fluidas, *ad hoc*, basadas en relaciones cambiantes. La Organización de las Naciones Unidas, paralizada en un momento por estados caprichosos, ha recibido nueva energía a través de los mandatos multinacionales y un eficiente Consejo de Seguridad. A pesar de frases esperanzadas tales como "un nuevo orden mundial", el cambiante mundo sigue siendo desordenado e inestable, con sus pequeñas guerras y los personajes que surgen estimulando su proliferación. El concepto de incertidumbre parece estar matizando con el de amenaza. Para enfrentar este nuevo desafío, las Naciones Unidas tendrán que identificar los problemas más importantes y armonizar un enfoque utilizando recursos limitados. Todo ello, con el equilibrio de la incertidumbre. Seguramente, continuarán recurriendo cada vez más a las organizaciones regionales, particularmente a aquéllas en las que más confían, para aliviar un poco la carga que llevan sobre los hombros.

Una relación simbiótica entre el fomento de la confianza y la verificación

Las discusiones sobre "el proceso de verificación" se llevan a cabo habitualmente en el contexto de tratados o acuerdos para limitar o reducir las fuerzas militares (equipos y/o personal) de

una o otra manera. Puede incluirse también en este grupo de tratados y acuerdos la gestión contra la proliferación nuclear y la prohibición de los ensayos nucleares. La verificación (asegurando fundamentalmente la conformidad con los tratados), se considera generalmente como un importante agregado al control tradicional de armamentos, una actividad que se facilita con la inclusión de disposiciones específicas incluidas en los acuerdos o tratados, relacionadas con las inspecciones y otros mecanismos semejantes. La verificación se discute también a veces en el contexto de otra manera de enfocar la gestión de la seguridad: "el fomento de la confianza mutua". Sin embargo, las relaciones en este contexto son con frecuencia menos claras a medida que uno se aleja del simple caso de la verificación de las disposiciones (inspecciones) incluidas en un acuerdo de fomento de la confianza mutua. En muchos tratamientos menos centralizados, no es infrecuente que estas dos actividades ("verificación" y "fomento de la confianza") se consideren de manera confusa, lo que sugiere que siguen existiendo una buena cantidad de imprecisiones conceptuales con respecto a sus naturalezas particulares y a las relaciones que mantienen entre sí. Este es generalmente el caso, debido al hecho que el fomento de la confianza mutua es un concepto pobremente comprendido, aunque la imprecisión que existe en torno a lo que significa la verificación contribuye también a que se lo utilice de manera confusa.

Se considera a veces, por ejemplo, que el proceso de fomento de la confianza mutua (en realidad, el uso de medidas de confianza mutua) juega un papel de verificación (en general porque ciertas medidas de confianza mutua proporcionan información sobre actividades y fuerzas militares). También lo contrario es común. Se dice a veces que la inclusión de la adecuada verificación en un acuerdo cumple un papel constructivo al desarrollar la confianza mutua. En general, de este tipo de uso irreflexivo se desprenden dos cuestiones:

- (1) la categoría (y la propiedad) del término "verificación" como un tipo de actividad de desarrollo de confianza mutua, y
- (2) El papel de las medidas de confianza mutua (y posiblemente el proceso de fomento de la confianza en general) en la tarea de la verificación.

Un punto importante que es necesario tener presente en esta exploración es que tanto "el fomento de la confianza mutua" como la "verificación" son procesos complejos basados en el desarrollo de actividades, que incluyen aspectos significativos que trascienden el contenido de acuerdos específicos de gestión de la seguridad. Incluyen también procesos políticos y técnicos importantes, orientados psicológicamente, que se desarrollan en el centro de los gobiernos nacionales, un punto que por cierto nunca debería perderse de vista en muchos de los contextos latinoamericanos.

Una de las cuestiones importantes que deben plantearse en cualquier discusión referida a las relaciones entre el fomento de la confianza mutua y la verificación es el hecho que ambos, aún cuando no son intercambiables de ninguna manera significativa, interactúan entre sí de manera constructiva. Por ejemplo, es difícil iniciar un proceso significativo de desarrollo de confianza si no existe el compromiso mínimo de aceptar el uso de medidas de verificación (facilitando un proceso de verificación importante). De una manera igualmente importante, algunas medidas de confianza mutua pueden cumplir un papel secundario importante en los regímenes de observancia de tratados destinados a ayudar en la verificación de los acuerdos de gestión de la seguridad. Se observa aquí que las medidas adoptadas en el marco de un proceso cumplen un papel en el del otro proceso.

Sin embargo, la interacción entre el fomento de la confianza y la verificación puede ser más complejo. En particular, una comprensión global del enfoque de fomento de la confianza mutua puede ayudar a entender de qué manera las medidas de confianza mutua y los procesos más amplios de fomento de la confianza pueden cumplir un doble papel importante en la tarea de verificación. Ello se logra sugiriendo de qué manera un modesto conjunto de medidas de transparencia (una subclase de medidas de confianza mutua) pueden contribuir a la formación de las bases de un régimen de primera generación de observancia de disposiciones de un tratado. La utilización de algunas medidas de confianza mutua asociadas, más o menos independientes de la tarea de verificación, pueden contribuir también al desarrollo prototípico de la confianza mutua. Sin embargo, para poder comprender

los límites y las oportunidades que existen para abordar la tarea de orientar la verificación hacia el fomento de la confianza mutua, deben entenderse las relaciones entre el fomento de la confianza y la verificación. La comprensión de esta relación ayuda también a apreciar las razones por las cuales es posible que el uso exclusivo de las medidas de transparencia no reemplace nunca completamente la verificación y porqué la sola promoción de la verificación no puede contribuir al desarrollo de un importante proceso de desarrollo de confianza mutua.

La relación entre el fomento de la confianza mutua y la verificación es más complejo de lo que puede suponerse. Debido al hecho que ambos involucran la recopilación de información, existe la tendencia natural a pensar que son procesos similares o incluso intercambiables. Un breve análisis de la naturaleza de la "verificación" puede permitir la comprensión de algunas diferencias cruciales.

Se considera en general que el proceso de verificación implica la continua realización de juicios políticos y técnicos sobre la observancia de los acuerdos realizada por los otros participantes. En última instancia, estos juicios tienen lugar en el ámbito nacional, aunque el ámbito multilateral puede contribuir con evaluaciones. Algunas explicaciones incluyen también, como un componente integral del proceso de verificación, la recolección de información pertinente a las evaluaciones de observancia, tanto como producto de las disposiciones de cooperación acordadas en un convenio, como de fuentes más amplias (habitualmente unilaterales), que están fuera del alcance del acuerdo, tales como los Medios Técnicos Nacionales (MTN). Ésto recibe a veces la denominación de función de control.

La "verificación" se pone en práctica típicamente en un acuerdo nacional o internacional incluyendo disposiciones o medidas específicas que autorizan o facilitan cierto tipo de inspección y/o de observación de actividades que permiten a los estados participantes determinar, dentro de límites específicos, algunos hechos que relacionen la observancia del acuerdo con los términos del mismo.

Sin embargo, ésto debe comprenderse como el otorgamiento del derecho y/o la oportunidad para verificar la conformidad. Desde el punto de vista conceptual, la "verificación" no puede formar parte en sí del acuerdo. Este

proceso, por su propia naturaleza, debe existir fuera del acuerdo, puesto que ocurre en el ámbito nacional e involucra juicios efectuados por los líderes nacionales. Aún los juicios sobre la observancia de los tratados realizados por los cuerpos multilaterales serán evaluados en última instancia, y aceptados o rechazados, en el plano nacional. En síntesis, un acuerdo puede contener solamente disposiciones que autoricen y faciliten las acciones que ayuden a los estados a verificar la observancia, como por ejemplo, la observancia de los compromisos en las acciones llevadas a cabo y la precisión de la información proporcionada.

Puesto que el proceso de fomento de la confianza mutua también desarrolla medidas que suministran información, basadas en la cooperación, algunas de las medidas específicas asociadas de manera típica con el fomento de la confianza pueden cumplir también un papel en el proceso de la verificación, en la medida en que las mismas brinden la información que puede utilizarse para la evaluación de la conformidad. Desde el punto de vista conceptual, esto las coloca dentro del alcance de la función de control del proceso de verificación. Aún cuando éste no sea el propósito central del fomento de la confianza, puede ser un producto valioso de algunas medidas de fomento de la confianza mutua. Se observa entonces fácilmente cómo las medidas de fomento de la confianza mutua y las de verificación pueden trabajar al unísono en un régimen de observancia de los tratados. Debe recordarse, sin embargo, que la verificación es un proceso estrecho, empleado en la comprobación realizada fuera del contexto de un acuerdo específico. De manera igualmente importante, el empleo de una o más medidas de fomento de confianza mutua como elementos en un régimen de observancia de tratados destinado a facilitar la verificación, no constituye un proceso de fomento de confianza mutua. Pero la situación es un poco más compleja de lo que parece.

En el centro de estas cuestiones está el hecho que algunas medidas de fomento de confianza mutua (el tipo de medidas orientadas hacia la información) pueden incluirse fácilmente en un acuerdo de gestión de la seguridad como parte de un conjunto de observancia de tratados. De esta manera, por lo menos algunas de las medidas de fomento de la confianza mutua pueden tratarse como "medidas de verificación". Por supuesto que ello no equivale a decir que el

fomento de la confianza (el proceso) puede ser parte de una empresa de verificación, porque estos dos procesos orientados hacia el desarrollo de actividades tienen diferentes focos funcionales. Sin embargo, el desarrollo de un régimen de observación de tratados para un acuerdo de gestión de seguridad, utilizando medidas idénticas en su forma a las medidas de fomento de confianza mutua orientadas hacia la información con propósitos de verificación, puede provocar también un proceso típico de fomento de la confianza mutua. De esta manera, el fomento de la confianza puede resultar de dos actividades distintas de gestión de la seguridad: el desarrollo de acuerdos específicos de fomento de confianza y el desarrollo de limitaciones de fuerzas o de otros tipos de control de armamentos más tradicionales, que incluye un régimen de observancia con medidas de fomento de la confianza mutua basadas en la información.

Parece justificable argumentar que los procesos de verificación (la formulación de juicios sobre la observancia de tratados) pueden contribuir, como actividad paralela, con un proceso independiente de fomento de la confianza mutua, que se desarrolle como una actividad de negociación (o de negociación previa) separada. De esta manera, puede cumplir un papel de apoyo o de contribución. Quizás más importante y adecuada sea la propuesta de que el desarrollo de un régimen de conformidad, que facilite la verificación para un acuerdo más amplio de gestión de la seguridad, puede contribuir al desarrollo de un proceso genuino de fomento de la confianza mutua.

Podemos concluir, por lo tanto, por lo menos de manera provisoria, que es inadecuado el empleo de frases tales como "la verificación es una medida de fomento de la confianza mutua" y "el fomento de la confianza mutua es una medida de verificación". Esta utilización de los términos se debe a que se confunden medidas con procesos más amplios. Sin embargo, hay una estrecha relación entre ciertos tipos de medidas de fomento de la confianza mutua y los procesos de verificación, como hay también una relación entre el desarrollo de medidas de observancia de los tratados y los procesos de fomento de la confianza mutua. Estas cuestiones y las relaciones que las aclaran, sin embargo, son aparentes sólo cuando se emplean interpretaciones conceptualmente sofisticadas de "fomento de la confianza" y "verificación".

América Latina en este contexto

Es de esperar que esta discusión, más bien teórica y centrada en gran medida fuera del hemisferio haya aclarado los conceptos de medidas de fomento de la confianza mutua y verificación y que la experiencia desarrollada en otras regiones y que puede ser pertinente para América Latina haya dado una nueva perspectiva. En este hemisferio, como ya he mencionado, es raro que los niveles de conflicto y de tensión alcancen los que se vivieron con más frecuencia en el Medio Oriente, Europa o en gran parte de Africa y Asia durante las últimas seis décadas. Muchos de los conflictos han sido internos y, lamentablemente, numerosos. Las luchas interestatales con un alto nivel de intensidad fueron raras, cortas y de efectos limitados.

Como resultado de ello, no existe una aceptación general de la necesidad de desarrollar medidas de fomento de la confianza mutua y menos aún el sentimiento de que dichas medidas son necesarias en el ámbito hemisférico o regional. Un indicativo de ello es con seguridad la ausencia de una respuesta positiva al anuncio que formulara Perry, Secretario de Defensa de Estados Unidos, en Williamsburg, en el sentido de que se notificaría a todos los estados del hemisferio antes de la realización de ejercicios multilaterales en los que estuvieran involucradas las fuerzas armadas de Estados Unidos.

Es cierto también que América Latina es la región que tiene la peor trayectoria del mundo en lo que se refiere a la cooperación con el Registro de Armamentos de las Naciones Unidas. Esto refleja por cierto otras cosas más que el simple desinterés, pero la falta de urgencia en la materia se evidencia con claridad.

Cuando han sentido la necesidad de adoptar medidas de fomento de la confianza mutua y de verificación, los estados de la subregión se han esforzado a menudo por desarrollar medidas que han sido tanto originales como útiles. La lista no deja de ser impresionante y su historia se remonta a muchas décadas atrás. No hay duda sin embargo de que el campo de la seguridad está todavía muy atrasado con respecto a muchos otros en el camino del desarrollo de procesos hemisféricos y

regionales de integración.

El desafío consistirá en utilizar el contexto general actual, altamente favorable, para concebir medidas de fomento de la confianza mutua regionales, subregionales y bilaterales y, cuando sean adecuadas, también medidas de verificación, que no sean simplemente cosméticas sino que respondan a las percepciones reales de los problemas o amenazas. Para lograrlo, debe hacerse referencia a cuestiones tales como los nuevos problemas de seguridad planteados por las drogas, con su probada habilidad de generar la desconfianza entre vecinos y otras relaciones de los estados.

La OEA puede utilizarse como un catalizador para la acción subregional y probablemente también para la regional. El Comité de Seguridad y la Dirección Interamericana de Defensa pueden asistir probablemente a las subregiones con dificultades en estas áreas, como la del Caribe y América Central. Podría ser también valioso con seguridad el intercambio de información sobre lo que las diferentes partes de las Américas puedan juzgar útil.

La amenaza todavía está allí

Para que las medidas de fomento de la confianza mutua sean efectivas en América Latina, tendrán que enfrentar por supuesto los problemas de América Latina y no los de otras regiones. Las principales amenazas en estas regiones están relacionadas sólo de manera limitada con las que se viven en Europa, Medio Oriente o regiones de Asia y Africa. En América Latina pueden dividirse principalmente entre las que se refieren a la economía, las relacionadas con el impulso por la democratización y el buen gobierno, las nuevas amenazas, en gran medida no convencionales, y las amenazas tradicionales vinculadas con las fronteras y la jurisdicción de los estados.

Existe la aguda percepción que la amenaza crucial para la paz y la estabilidad proviene de la incapacidad de los gobiernos regionales para asegurar el progreso económico y un desarrollo equitativo para sus pueblos. Esta es la causa que los gobiernos se sientan amenazados en su país y de esta manera incómodos en la relación con los vecinos. La economía y la seguridad se han mantenido en compartimientos casi estancos en el impulso que experimenta América Latina por la integración y liberalización. Pero como se ha visto en el

conflicto entre Perú y Ecuador, esta división está llena de problemas que, si no se enfrentan, pueden repetirse y amenazar el proceso más amplio de integración.

Enormes sectores de las poblaciones de América Latina han sido hasta ahora dejadas de lado en el proceso de integración y marginalizadas en general. En lugar de ver el progreso a través del famoso efecto de "goteo" prometido por los economistas liberales, experimentaron una declinación a menudo sostenida de su propio bienestar y del de sus familias.

No es sorprendente entonces que el fenómeno del *estallido social*, explosiones sociales de protesta contra todo, desde el aumento de los costos de transporte a las ocupaciones de tierras, se hayan extendido en muchas de las regiones y amenacen con ampliarse aún mucho más.

Estas cuestiones no están desvinculadas de la paz interestatal en la región. Como se ha visto a menudo en el pasado, los gobiernos que experimentan una gran presión interior se ven a menudo tentados a probar el aventurerismo en el extranjero. La tentación de unir la opinión pública en apoyo del régimen a través de la acción militar contra rivales tradicionales está lejos de estar ausente en las relaciones interestatales de América Latina en el siglo XX.

La segunda área que representa una amenaza importante para la paz regional, y que no está desvinculada de la primera, es el ejercicio del poder. Los regímenes democráticos tiene a menudo muchos problemas para conquistar la legitimidad, al tener que enfrentar una corrupción en las altas esferas que crece en espiral, a menudo pero no siempre relacionada con las drogas, rendimientos económicos desiguales, incapacidad de los partidos políticos de hacer su trabajo en democracia, explosión de olas de crímenes y aumento de las masas marginalizadas mencionadas anteriormente. En tanto que en las sociedades latinoamericanas está muy extendido el deseo de la democracia como sistema, las poblaciones nacionales denuncian a menudo la democracia tal como se la practica en realidad en países específicos, considerándola frecuentemente como poco más que una parodia.

En tales circunstancias, las fuerzas armadas pueden parecer, aunque erróneamente, como relativamente exentas de corrupción, disciplinadas y organizadas; por el contrario los políticos civiles no lo son. Es motivo de gran preocupación el

vasto crecimiento de la participación militar durante los últimos años en una amplia variedad de tareas no militares. Ya sea en carácter de responsables de las cárceles en Venezuela, operaciones antisequestro en El Salvador, control del crimen en Honduras, misiones contra el crimen y las drogas en Río de Janeiro o cualquiera de una multitud de tareas, los militares están ocupándose de demasiadas tareas que, en rigor, debe llevar a cabo la policía u otros organismos de la sociedad civil, para el bien de la democracia en su conjunto.

Las dificultades fronterizas siguen constituyendo la tercera área de amenaza importante para la seguridad en la mayor parte de América Latina. Numerosos países tienen todavía conflictos fronterizos o de recursos y otras disputas jurisdiccionales pendientes. Y aunque no existan ataques por sorpresa u otros problemas relacionados con estas disputas, como ha ocurrido tanto en Europa como en el Medio Oriente, el contexto en el que se desarrollan se asemeja más al de los de otras regiones del mundo que a alguno de los elementos de las situaciones mencionadas en los primeros dos grupos de amenazas.

Ninguno de estos problemas se mantiene por sí solo. Las dificultades fronterizas pueden complicarse enormemente, no solo por las actividades internacionales vinculadas con las drogas sino a menudo incluso por las acciones adoptadas por las fuerzas de seguridad de los países que tratan de enfrentar el problema. La falta de confianza en la capacidad de los gobiernos civiles de otros países para controlar a sus militares puede reducir la voluntad de los vecinos de confiar en dichos gobiernos para la firma de acuerdos de seguridad y la observancia de los mismos. La inestabilidad generalizada del régimen coloca a todos los vecinos en una situación delicada y difícil.

No es fácil entonces abordar la cuestión del fomento de la confianza en América Latina de la misma manera como en Europa o Medio Oriente. Ello es particularmente cierto puesto que la falta de un elemento semejante a la experiencia de bloque de Europa o a la profunda animosidad que reina en Medio Oriente, hace que la situación latinoamericana sea única en su género. Lo más importante en este sentido es subrayar que la mayor parte de las situaciones que requieren control referidas a la seguridad en América Latina son subregionales o bilaterales, no generales. A pesar de lo cual, sin embargo,

sería en realidad presuntivo insinuar que no existe ninguna área cuya experiencia tenga algo que sugerir a América Latina.

Es imposible hacer aquí algo más que subrayar la naturaleza y el alcance del desafío que constituye el fomento de la confianza mutua en América Latina. ¿Cómo pueden adaptarse las medidas de fomento de la confianza para el tipo de problemas que se han mencionado: colapso económico, fracaso en el ejercicio del poder, crimen, inmigración ilegal y problemas relacionados con las drogas? El hecho que la mayoría de los países de la región compartan el interés por la integración y el desarrollo es un augurio positivo para el futuro y el hecho que la mayoría de ellos estén por lo menos en el camino de la democracia es quizás aún más promisorio. Aún cuando sea doloroso en muchos sentidos, puede incluso haber sido positivo en términos regionales que el nivel de la dominación de Estados Unidos haya aumentado tan dramáticamente en la última mitad de la década. Pero la complejidad y la enorme magnitud de la tarea que hay que enfrentar debe ser desalentadora aún para quienes que han trabajado en este campo en la atmósfera supuestamente más cargada de medio oriente o de la guerra fría en Europa.

El progreso realizado hasta ahora en el área debería constituir un aliento en este contexto. Como ya se ha mencionado, las medidas de fomento de la confianza no son ajenas a América Latina, siendo su experiencia en este sentido muy anterior al empleo del término como tal. Durante las dos últimas décadas se ha hecho un gran progreso, particularmente en lo que respecta a la vieja cuestión de las fronteras. Se han intentado algunos enfoques imaginativos de cooperación, desde las operaciones dramáticas de persecución transfronterizas de los traficantes de drogas a las patrullas conjuntas en las zonas limítrofes en disputa. Como se ha visto en América Central en particular, también pueden encontrarse en la región ideas nuevas en lo que respecta a la verificación y su utilidad.

La clave será como siempre la voluntad política, pero ello a su vez dependerá de que las democracias de América Latina tengan tiempo de consolidar sus regímenes, todavía frágiles. Y esto, por su parte, requiere una comunidad internacional comprensiva, que debe hacer algo más que limitarse simplemente a esperar que América Latina resuelva de alguna manera sus problemas por sí misma.

Conclusión

La variedad de métodos de verificación es enorme y continúa aumentando, extendiéndose de los medios técnicos multinacionales (imágenes por satélite, teledetectores, recolección de datos sísmicos, control radioactivo, etc.) a las técnicas tales como la inspección *in situ*, la vigilancia del perímetro de acceso y la inteligencia humana. Los rápidos progresos logrados en esta área constituyen uno de los aspectos más positivos y promisorios de todo el campo del control de armamentos y desarme. Como ya se ha señalado, sin embargo, la verificación no consiste simplemente en la búsqueda de adelantos técnicos; los factores políticos mismos son los elementos cruciales.

Al igual que la verificación, las medidas de fomento de la confianza pueden utilizarse cada vez más en la prevención y resolución de las hostilidades entre las acciones estatales y no estatales, es decir, en la mayoría de los conflictos contemporáneos. Para las Américas, el desafío consistirá en avanzar, sacando provecho del contexto actual, para concretar los medios para transformar de manera positiva la reflexión de las autoridades claves sobre la seguridad de su medio, en el mejor sentido del fomento de la confianza, garantizando así que las Américas continúen siendo una zona de relativa paz.

Esto debe hacerse, sin embargo, con los ojos bien abiertos ante la gran complejidad del escenario latinoamericano, considerando también los *requisitos* de la región para la definición amplia de la seguridad y la necesidad de encontrar respuestas a los desafíos que plantea en la mayor variedad de esferas posibles. El fomento de la confianza y la verificación tienen muchas posibilidades de ser utilizadas en América Latina. Sería tonto no reconocer, sin embargo, que para que dichas posibilidades se concreten es necesario consagrar a ello una mayor reflexión e imaginación.

Notas

-
1. Discurso ante la Fundación Carnegie por la Paz Mundial, Washington D.C., 18 de enero de 1995.
 2. Discurso ante la Fundación Carnegie, 30 de enero de 1995.
 3. Ver H.P. Klepak, "Le tango de la dénucléarisation: le duo Argentine et Brésil", en Albert Legault y Michel Fortmann (ed.), **Prolifération et non-prolifération nucléaires**, Québec, Centre Québécois de relations internationales, 1992.
 4. Ver su "Suplemento para el Programa para la Paz: Documento sobre la posición del Secretario general con ocasión del Quincuagésimo Aniversario de las Naciones Unidas". A/50160 S1995/1 3 de enero de 1995.
 5. Ver su presentado informe con ocasión de la Semana del Desarme, del 27 de octubre de 1992, titulado "Nuevas dimensiones de las reglamentaciones sobre armamentos y desarme en la era de la post Guerra Fría". AC/1/47/7 23 de octubre de 1992.
 6. Graybeal y et al: "La Verificación hasta el año 2000", División de Control de Armamentos y Desarme, Estudios sobre Verificación del Control de Armamentos N°4, febrero de 1994.
 7. Es interesante recordar que este mismo Grupo Sismólogos, considerablemente fortalecido y modificado a lo largo del tiempo, se reunió en Montebello, Quebec, el 18 de noviembre de 1992, un taller de trabajo de cuatro días destinado a progresar de los estudios de factibilidad del pasado al diseño y la aplicación de una posible Prohibición total de Pruebas Nucleares (CTB). La reunión se celebró en circunstancias internacionalmente inhabituales puesto que, por una serie de razones, cuatro de las cinco potencias nucleares reconocidas estaban observando moratorias unilaterales de pruebas nucleares.

Medidas de fomento de la confianza y verificación: una visión militar

CrI. Curtis Morris, Jr.

En busca de la paz

La paz es a menudo definida como ausencia de guerra. Sin embargo la historia del mundo relata la existencia continua de la violencia en varios niveles, lugares y épocas. No es de sorprender que los líderes políticos y religiosos se hayan dedicado constantemente a la búsqueda de medios para eliminar la violencia. En varios momentos de la historia, han tratado de alcanzar la paz derrotando al enemigo en el campo de batalla; en otros, utilizando las negociaciones diplomáticas u otros medios no letales.

Muchos líderes y pueblos buscan la paz mientras que otros tratan de usar la violencia y la guerra para alcanzar sus fines. Esta puja entre los que buscan la paz y los que optan por la violencia parece no tener fin. Sin duda la búsqueda de la paz es todavía una meta quijotesca. Tan solo durante este siglo podemos recordar las dos guerras mundiales, la guerra de Korea, Vietnam, Irlanda del Norte, Bosnia e incontables conflictos más, ya sean guerras civiles, disputas étnicas insolubles o conflagraciones internacionales importantes.

Las raíces del conflicto

Las razones que llevan a la lucha son numerosas. Podríamos argumentar que se deben al colapso o al mal desempeño de los sistemas políticos, sociales y económicos nacionales. Esta disfunción crea inestabilidad y la subsecuente violencia. Otros dirían que se deben a desacuerdos sobre territorios, recursos o intereses. Las investigaciones más recientes, indican que el mundo está siendo sometido a cambios dramáticos que deben continuar hasta el comienzo del próximo siglo. Dicho de forma sencilla: "El marco geopolítico del mundo continuará sufriendo una dramática reestructuración, acompañada por una amplia gama de alteraciones económicas, técnicas, sociales, religiosas, culturales y físicas. La historia demuestra que cambios de este alcance, escala y ritmo aumentan la tensión y el desorden global."¹ Por lo menos nueve factores pueden afectar la estabilidad, aumentando por lo tanto el potencial de conflicto. Ellos incluyen: el equilibrio de poder entre las naciones; el nacionalismo; el rechazo de algunos en el mundo no occidental al occidente; competencia entre las naciones-estado; cambios demográficos; incapacidad creciente de los gobiernos para gobernar dada la globalización de los temas; aceleración tecnológica; aumento de los problemas ambientales; y la explosión de la tecnología de la información que desafiará la soberanía de los estados e instituciones.²

A pesar de esta plétora de motivos, las naciones han tratado de atacar las raíces del conflicto. Lamentablemente, estos esfuerzos de paz han sido emprendidos justo después que el conflicto se ha iniciado. El intento de atacar las raíces de conflictos perpetuos ha tenido resultados de varios tipos. Esto es lo que vimos en Somalia y estamos viendo ahora en Bosnia. Los esfuerzos de paz de la ONU no han conseguido poner un fin al conflicto. El genocidio continúa mientras escribimos.

La prevención de conflictos

Tratar de establecer la paz durante el desarrollo de un conflicto, es en mi opinión, algo muy difícil de conseguir, por ese motivo debemos centrar nuestra atención en la etapa de prevención del conflicto en vez de esperar hasta que la

violencia esté instalada. Es necesario mejorar la cultura de la paz o sea "... el proceso de construcción de confianza y cooperación entre los pueblos..." como un medio de comprometer las naciones a que resuelvan sus diferencias sin utilizar la violencia.³

No se trata de una tarea fácil pues aparentemente no hay una solución rápida para prevenir conflictos. Para un oficial de carrera que ha pasado por la experiencia de revoluciones, guerras y paz, el interés en la prevención es profesionalmente importante. Superficialmente esto puede parecer estar en desacuerdo con la tarea principal de un oficial profesional tal como la describe Samuel Huntington en sus varias obras. Los militares son definidos como "gerentes de la violencia". Mientras que esto en cierta medida puede ser verdad, esconde el hecho que un profesional de carrera al mismo tiempo que está pronto, vacila en comprometerse en aventuras militares poco serias. Esto es especialmente verdadero cuando no existen objetivos claros y justos, cuando el apoyo popular es débil y los recursos son insuficientes. Los profesionales de hoy contemplan la violencia y la guerra como un último recurso en las circunstancias más limitadas. El profesional de carrera preferiría ver implementados mecanismos honorables y justos para la prevención de conflictos.

La prevención de conflictos y la seguridad interamericana

Los mecanismos de prevención de conflictos son por lo tanto el foco de este documento. Un intento de examinar los procesos que puedan llevar a la creación de confianza y cooperación ente las naciones y a la transparencia en las acciones para minimizar la amenaza de conflicto. Dado que esta área de interés es bastante amplia, la discusión se limitará a algunas medidas de fomento de la confianza y a una discusión sobre la verificación, otro importante instrumento para la prevención de conflictos. Serán discutidos algunos de los mecanismos que funcionan actualmente en el sistema interamericano y sugeriremos también varias ideas nuevas que pueden ser implementadas en la región.

El trabajo está dividido en cuatro secciones principales. La primera analizará los conflictos a través de la presentación de algunas consideraciones teóricas. Esto es importante para

poder definir términos clave y para mostrar la relación entre las medidas de fomento de la confianza y la verificación y otros instrumentos de prevención de conflictos. La segunda, establecerá la relación entre el material presentado en la primera parte y la realidad de esta pos-guerra fría, con especial énfasis en el Sistema Interamericano. Haremos una revisión del estado actual de la cooperación hemisférica de seguridad con énfasis en las medidas de fomento de la confianza y verificación. La tercera parte pone a consideración varias medidas de fomento de la confianza y verificación. La última sección incluye conclusiones sobre las medidas de fomento de la confianza y verificación y recomendaciones específicas.

Dicho de manera más sencilla, este documento trata de informar al mismo tiempo que contesta la siguiente pregunta: Que medidas de fomento de la confianza y verificación podemos utilizar para promover la seguridad interamericana?

I. Anatomía del conflicto

El ciclo de la violencia

Los planificadores militares usan a veces la frase "espectro de conflicto" para describir el alcance de la violencia, desde la guerrilla organizada y las actividades terroristas a la guerra convencional y el combate nuclear. Cada nivel requeriría diferentes estrategias y tácticas. Esta situación de escalada creciente existe también cuando analizamos los conflictos que parecen surgir de un estado de paz y luego escalan varios niveles de tensión hasta que la violencia estalla en alguna etapa del espectro del conflicto.

Una serie de expertos involucrados en la resolución de conflictos a nivel internacional han adoptado varios modelos o paradigmas para ayudar a explicar este proceso. Un concepto muy útil en este sentido es la idea del "ciclo de vida de un conflicto" tal como la explicara M. Lund, quien está asociado al Instituto de Paz de Estados Unidos, una organización gubernamental independiente de investigación y educación.⁴

Lund y otros señalan que la situación existente entre dos o varias naciones puede sufrir modificaciones, pasando de una situación inicial de "política normal" o sea, de una paz

estable a una paz inestable, luego a un conflicto de bajo nivel, llegando a una situación próxima a la crisis. Es durante este proceso primario de escalada del conflicto, que puede durar días, meses o más, que las técnicas de prevención de crisis deben ser aplicadas. Estas técnicas pueden involucrar esfuerzos de paz que lleven a la creación de canales para resolución de disputas y al fortalecimiento de las instituciones políticas, en un esfuerzo para enfrentar mejor el conflicto. En mi opinión, varias medidas de fomento de la confianza y acuerdos verificables entre los países pueden también ser útiles en la fase de escalada entre la paz y la paz inestable. Hablaremos más de las medidas de fomento de la confianza más adelante, pero todas estas iniciativas ayudan a reducir las fuentes de conflicto y tensión.

Lund, por ejemplo, señala que la opinión pública y la sociedad pueden ser influidas positivamente por políticas gubernamentales que minimicen las fuentes de conflicto. Por ejemplo políticas de inmigración inteligentes que reduzcan la tensión entre países vecinos. El gobierno puede identificar áreas de conflicto y tensión potenciales que pueden someter a negociaciones con países vecinos. EE.UU. y la ex-URRS negociaron durante años, con éxito, la limitación de armas nucleares con el objetivo de reducir una importante fuente de tensión. Los países podrían también organizar talleres de solución de problemas o utilizar los acuerdos de seguridad colectiva vigentes, como forma de disuasión del conflicto armado. Los acuerdos de seguridad colectiva, por su propia naturaleza, fomentan la confianza entre los participantes, pues los países se ven forzados a cooperar en proyectos de defensa común. La OTAN fue un buen ejemplo de cooperación amplia durante la guerra fría. Estas son apenas algunas de las posibilidades. La idea general es tratar de reducir la peligrosidad del conflicto mientras se mantiene una paz inestable. Las disputas específicas pueden ser canalizadas y discutidas, en un esfuerzo por resolver los conflictos a través de la diplomacia preventiva. Estos diálogos se establecerían entre los líderes de aquellos gobiernos involucrados en el conflicto. Enviados especiales, mediación y arbitraje son algunos de los medios que podrían ser utilizados en esta etapa de conflicto de bajo nivel y "casi-crisis".

Al fracasar estos esfuerzos, la fase siguiente de la escalada en general incluye manejo de crisis y enfrentamiento

violento entre las partes en disputa. Esto puede significar una guerra total con las consecuencias subsecuentes: la victoria, derrota o el empate entre las partes. Terceras partes, no comprometidas pero preocupadas podrían hacerse cargo del esfuerzo de establecer la paz, de formular un cese del fuego y prestar asistencia en las conversaciones de paz subsecuentes. La tensión se reduciría al nivel de paz inestable y ostensiblemente a la "política normal", la paz estable se reestablecería, resolviendo de esta forma el conflicto.

Mecanismos para la prevención de conflictos

El ciclo de la violencia o del conflicto puede ser ilustrado como una onda sinuosa en la cual los valles serían la paz estable. Estas son en mi opinión, áreas fértiles para la institucionalización de las medidas de fomento de la confianza y la utilización de los instrumentos de verificación, para implementar acuerdos diplomáticos y otros de gobierno a gobierno.

Pero a qué nos referimos cuando utilizamos estos términos que tienen diferentes acepciones para diferentes practicantes de las técnicas de resolución de conflictos. En el sentido más amplio se trata de "acciones y políticas diplomáticas, económicas y militares emprendidas en áreas problemáticas, por una serie actores, con el objetivo de evitar la erupción y la escalada de conflictos violentos".⁵ Podemos también agregar que ellas crean la confianza y la cooperación entre las naciones. EE.UU. y la ex-URRS, por ejemplo, intercambiaron primero expertos militares y luego especialistas en armas, para monitorear los acuerdos alcanzados a nivel político, sobre programas de reducción de armas nucleares. Estos intercambios, una forma de medida de fomento de la confianza utilizada como instrumento de verificación, suministraron a cada país acceso, comunicaciones y la oportunidad de influir de forma positiva en la cooperación. Se construyeron aparentemente niveles efectivos de confianza, en la medida en que se desarrollaron sin mayores incidentes. Han tenido bastante éxito, reduciendo la amenaza de que se produzca un error nuclear entre ambas super potencias.

Las medidas de fomento de la confianza por lo tanto,

pueden ser definidas como acciones, políticas o procesos que crean confianza y cooperación entre las naciones, en general de manera abierta y transparente; contribuyendo a la prevención del conflicto armado y al entendimiento mutuo sobre intereses comunes, incluyendo la limitación, reducción y control de armas. Las medidas de fomento de la confianza pueden ser mantenidas durante un largo período y por lo tanto institucionalizarse, como es el caso por ejemplo de las reuniones periódicas de los comandantes de las fuerzas aéreas americanas (CONJEFAMER). Como señalábamos en el ejemplo anterior de EE.UU. y la ex URRS, las medidas de fomento de la confianza pueden ser utilizadas para llevar a cabo otras funciones acordadas a nivel político, tales como la verificación.

El proceso de verificación es esencialmente el medio de verificar el cumplimiento de un acuerdo entre naciones. Un ejemplo sencillo, podría ser el respeto de las fronteras jurídicas entre las naciones. Esto podría ser verificado por equipos de observadores u otros medios. Este proceso de verificación podría alertar a los gobiernos de sospechas de violaciones permitiendo de esta forma, enfrentar el problema antes de que se torne demasiado delicado para manejarlo. Esto podría ser crucial para el empleo de la diplomacia preventiva, o sea, involucrarse diplomáticamente en las primeras fases, a bajos niveles de conflicto como medio de prevenir conflictos violentos posteriores. Muchos dan crédito a la acción organizada de miembros de la OEA por la acción diplomática inmediata que logró prevenir un golpe anti democrático en Guatemala hace algunos años.

La prevención de conflictos en la práctica

Luego de haber revisado brevemente el ciclo de conflictos y definido lo que queremos decir con medidas de fomento de la confianza y verificación, es importante entender lo que se puede esperar de la aplicación de las técnicas de prevención de conflictos. Entenderlo será útil para evaluar que instrumentos de fomento de la confianza y verificación que pueden ser utilizados apropiadamente en el contexto interamericano. Las siguientes observaciones generales fueron formuladas después del estudio de varios conflictos en

América Latina, Africa y el Sur de Europa por varios expertos.⁶

- Como vimos anteriormente, las intervenciones de paz rápidas llevadas a cabo por terceras partes, tienen más probabilidad de éxito que aquellas que se dan cuando la violencia sostenida ya está instalada. El desastre actual en Bosnia es un triste ejemplo de esta hipótesis.
- En general, las terceras partes no están interesadas en detener la violencia de bajo nivel pues poco tienen en juego. Los recientes conflictos en Somalia, Ruanda, Cambodia, etc, en mi opinión fueron conflictos graves, ignorados en gran medida por el mundo hasta que se percibió que eran suficientemente serios como para merecer el interés público y la preocupación internacional.
- Las partes en un conflicto están más abiertas a las intervenciones de paz en las fases iniciales del conflicto. La reciente disputa nuclear entre Corea del Norte y EE.UU. es un buen ejemplo de un grave conflicto que fue silenciado exitosamente a través de un dialogo y acuerdo oportunos para resolver puntos claves en disputa. La amenaza de uso de la violencia expresada abiertamente, fue evitada.
- Las partes de un conflicto están mas abiertas a la prevención cuando existe la interdependencia común de un interés político, cultural o de seguridad. La reciente disputa fronteriza entre Perú y Ecuador parece ser un buen ejemplo de esto dado el hecho que ambas partes son miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), de que existen acuerdos políticos bilaterales y similitudes culturales compartidas.
- Las regiones que cuentan con organizaciones multilaterales legítimas y una tradición de cooperación y valores comunes, tienen mayor probabilidad de tener éxito en los esfuerzos de paz cuando tienen que enfrentar conflictos locales. Estas organizaciones pueden actuar de forma rápida con mayor legitimidad que una entidad externa. La OEA ha intervenido exitosamente en la resolución de varias disputas, como por ejemplo la "guerra del fútbol" entre El salvador y Honduras a fines de los años sesenta.

- Una actitud positiva de apoyo de una super-potencia a los esfuerzos de paz de una organización regional tiende a aumentar las posibilidades de éxito. Por ejemplo EE.UU. recientemente apoyó los esfuerzos de la OEA en la prevención de un golpe de estado en Guatemala. El golpe fracasó.
- El éxito en la prevención de conflicto puede frecuentemente ser caracterizado por los incentivos y amenazas que ofrece; por ejemplo, "el método de la zanahoria y el garrote".

Los acuerdos de Camp David trajeron una paz relativa a Egipto e Israel, la "zanahoria" fue la ayuda en dólares y el garrote la supresión de la ayuda y el aislamiento internacional. El precio fue el cese de las hostilidades y el establecimiento de una cooperación entre ambos, en pie de igualdad diplomática.

Estas observaciones generales o hipótesis parecen sugerir que las medidas de prevención de conflictos tales como las medidas de fomento de la confianza o las de verificación pueden funcionar de manera efectiva en una serie de situaciones. Sin embargo es mejor que sean implementadas lo antes posible. En mi opinión, la institucionalización de las medidas de fomento de la confianza y los mecanismos de verificación en épocas de paz serán de gran valor para la prevención de conflictos.

Adicionalmente, las áreas donde existan organizaciones multilaterales y una tradición de valores compartidos y cooperación están aparentemente en mejor situación para resolver los conflictos antes de que ellos se tornen demasiado peligrosos. Las Américas obviamente se encuadran en esta situación. Providencialmente, la superpotencia regional está también interesada en apoyar los esfuerzos de organizaciones multilaterales regionales tales como la OEA.

II. Conflicto y cooperación: el mundo y las Américas

El mundo: después del fin del muro y la guerra fría

La situación mundial de seguridad cambió después de la caída del muro de Berlín en 1989 con la transformación del enfrentamiento Este-Oeste que durara décadas, de conflicto de

alto nivel a conflicto de bajo nivel caracterizado por una paz inestable. Esta transformación hizo desaparecer el comportamiento previsible de los estados en el contexto Este-Oeste de un mundo bipolar, substituyéndolo por relaciones internacionales más inciertas que son definidas en general como el nuevo orden mundial.

Este nuevo orden mundial, que todavía está por definirse, se ha caracterizado por la reducción de la amenaza del enfrentamiento nuclear entre las superpotencias. Prueba de ello es la dramática reducción de las fuerzas armadas de EE.UU. y la ex-URRS acoplada a la cooperación e interdependencia en una amplia gama de temas políticos, militares y económicos. Sin embargo, la amenaza de conflictos convencionales en un planeta más inestable ha en realidad aumentado. La agresión de Sadam Hussein en el Golfo, la guerra en Bosnia y el creciente número de otros conflictos diseminados en el mundo, que necesitan operaciones de paz, sugieren que la amenaza de guerra convencional ha aumentado.

Estos dramáticos cambios han tenido importantes implicaciones para el mundo y han afectado a las Américas de varias formas. El hemisferio, por ejemplo, ha experimentado un cambio en los tipos de amenaza a la seguridad que las naciones americanas deben enfrentar.

Las Américas: después de la guerra fría y el muro

Al caer el muro de Berlín, el nivel de preocupación en el hemisferio con las amenazas de la subversión e insurgencia se encontraba relativamente bajo. La subversión y la insurgencia de la guerra fría, entabladas, en el contexto este-oeste, por Sendero Luminoso en el Perú, los Sandinistas en Nicaragua, el FMLN en El Salvador, el movimiento M-19 en Colombia y grupos en Argentina, Guatemala, Uruguay, Venezuela y otros países prácticamente ya no tienen lugar entre las preocupaciones nacionales.

La insurgencia ideológica no ha desaparecido completamente, pero el narco-terrorismo se ha transformado en una gran amenaza para las sociedades americanas. Sólo EE.UU. gasta más de mil millones de dólares por año en la

interdicción al narcotráfico y miles de millones en otras actividades relacionadas al control de las drogas y programas de tratamiento. El crecimiento del crimen organizado, tan frecuentemente informado en la prensa, es un desafío más para el hemisferio.

Estas nuevas amenazas se dan en un hemisferio que enfrenta desafíos en otras áreas que colocan a prueba la soberanía de los estados. Un ejemplo es la continuación de las migraciones en masa de indocumentados de un país a otro. Los millares de indocumentados de América Latina y Asia en EE.UU. son un ejemplo. Los servicios sociales existentes se encuentran al límite de su capacidad en varias comunidades. Uruguay, Guyana y otros países también han sufrido invasiones de tierras agrícolas.

Gobiernos electos democráticamente encuentran dificultad en implementar sus políticas nacionales en economías globalizadas que desafían el control de un solo estado. Los países americanos están integrándose en mercados comunes como el MERCOSUR, NAFTA, CARICOM, el Pacto Andino y otros para poder competir globalmente. Las industrias estatales están siendo privatizadas para aumentar la productividad y competitividad en las economías de mercado liberalizadas.

El control de la contaminación se ha tornado una empresa difícil de manejar a nivel nacional, pero la contaminación transnacional y el control ambiental son tareas cada vez más complejas. Los gobiernos por si solos se encuentran impotentes para proteger sus territorios y sus pueblos. Los gobiernos se dan cuenta de que precisan trabajar con otras naciones para poder resolver sus problemas.

La explosión de la información, de los medios de comunicación de masa y de la informática amenazan viejos acuerdos de poder, colocando al mismo tiempo sobre el tablero la promesa de una expansión en los beneficios y oportunidades para las sociedades americanas. Las naciones no siempre pueden controlar el flujo de información, ni moldear la percepción de los eventos: como vimos prácticamente en todos los conflictos recientes, CNN estuvo presente informando en vivo. Esta realidad desafía las naciones a crear gobiernos democráticos y transparentes, con relaciones interestatales abiertas para poder enfrentar una potencial crítica pública. Una opinión pública adversa puede socavar la aceptación de la

autoridad gubernamental y su desempeño, lo que tal vez sea uno de los factores en la migración de los indocumentados y refugiados del hemisferio.

De la misma forma, la tensión en las relaciones interestatales reinante durante los años setenta y ochenta, que afectaron negativamente la seguridad cooperativa en las Américas, afortunadamente se ha aliviado. La guerra de las Malvinas, los conflictos y/o tensiones fronterizas entre Venezuela y Colombia y entre Perú y Ecuador han gradualmente abandonado los campos de batalla para entrar a los salones de negociación diplomática. Los desacuerdos en relación a la deuda externa, el tema de los derechos humanos, la búsqueda del desarrollo nuclear, el control del combustible nuclear, la tecnología misilística, los recursos naturales y el medio ambiente están siendo resueltos sin la utilización de la violencia.

La democratización de más del 98% de la región parece haber sido un factor en el dramático aumento del potencial de diálogo hemisférico de la región. Coincidentemente, esto ocurrió simultáneamente con el momento en que la región ha debido enfrentar las nuevas amenazas de la pos-guerra fría. La naturaleza de estas nuevas amenazas, que se describen en esta sección, parece sugerir la necesidad continua de cooperación hemisférica como medio de prevenir y solucionar conflictos. De la misma forma serán necesarios mecanismos de resolución y prevención de conflictos tales como las medidas de fomento de la confianza y verificación, algunas de las cuales existen en la región. En mi opinión el hemisferio tendrá que utilizar estos mecanismos mientras que las instituciones y relaciones bilaterales y multilaterales existentes se fortalezcan para poder enfrentar las amenazas actuales. A la luz de estos hechos es importante comprobar que cooperación existe. Es también útil hacer una revisión de las medidas de fomento de la confianza y verificación existentes como punto de partida para explorar nuevas ideas.

El sistema de cooperación interamericano, medidas de fomento de la confianza y verificación

El sistema interamericano tiene una larga historia y tradición de cooperación a pesar de las tensiones experimentadas recientemente en las relaciones inter-estatales. Las relaciones bilaterales entre los estados han sido complementadas por el diálogo multilateral a través de la Organización de Estados Americanos y sus organismos tales como la Junta Interamericana de Defensa y el Colegio. Esta cooperación se ha expresado de varias formas pero para los propósitos de este análisis, las interacciones políticas, económicas y militares parecen ser las más relevantes. No hemos tratado de mencionar todos los ejemplos, sino más bien ofrecer una visión general que ilustre el estado actual de la cooperación. Esta situación generalmente positiva está pronta para ser mejorada aún más, de manera de conseguir evitar los conflictos a través de medidas de fomento de la confianza y mecanismos de verificación adicionales.

Político-militar

La OEA ha trabajado activamente para fortalecer las instituciones democráticas en el hemisferio a través de su Unidad para la Promoción de la Democracia, que ha materializado su apoyo en el envío de observadores a los procesos electorales, actuando en educación cívica y legislativa y apoyando el desarrollo. Como lo señalara el Embajador de Estados Unidos Michael Skol, en Febrero de 1995 en una presentación en la Universidad Nacional de Defensa, en Washington, D.C., la Asamblea General ha tratado repetidas veces de discutir y resolver problemas políticos claves del momento, tales como América Central, Haití y Panamá. La OEA ha tomado estas medidas y ha emprendido esfuerzos para mejorar la cooperación para el desarrollo a través del establecimiento de un marco estratégico para la cooperación técnica. Esto fue acordado en la ciudad de México en febrero de 1994.⁷

Estos esfuerzos de la OEA para fortalecer el desarrollo hemisférico y la democracia han sido un desafío muy especial para los miembros de la Organización. La OEA fue creada para

enfrentar amenazas externas bajo el tratado de Río, como una organización para la seguridad colectiva. Tradicionalmente ha seguido la política de no intervención como señalara Edward Marks, un profesor visitante del Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Washington D.C.⁸. Pese a ello se ha comprometido a defender y apoyar los gobiernos democráticos de las Américas de acuerdo con el Art 9, décimo sexta sesión especial, 1992 de la XXI Asamblea General.

Por ese motivo cuando surgieron problemas como el de Panamá y Haití, se suscitaron conflictos internos entre aquellos que están a favor de apoyar la democracia con la intervención y aquellos que vacilan en intervenir. Como señala Marks, existe también la percepción de que EE.UU. trata de usar la OEA "...como un instrumento de la Guerra Fría (República Dominicana, Cuba, Grenada) o como una cobertura para la acción unilateral (Panamá, Haití)".⁹ Estas percepciones complican la cooperación, sobretodo en la parte inferior del espectro de conflicto donde la intervención de una organización internacional puede ser la respuesta adecuada.

A pesar de esta complicación, han sido firmados recientemente importantes acuerdos de no proliferación y control de armas como resultado de la cooperación hemisférica en el marco de la OEA. Estos son asuntos de dominio público y han sido enfatizados por varios académicos y diplomáticos tales como el Embajador Skol. Estas medidas están caracterizadas por la transparencia y su potencial de verificación. Podemos citar entre ellos:

- Una serie de acuerdos de delimitación fronteriza que existen en las Américas, tales como el Tratado de Lima de 1929 (Perú-Chile); la mayoría de los cuales han soportado la prueba del tiempo, al paso que otros han sido desafiados por conflictos como en el caso entre Perú y Ecuador por ejemplo. Parece existir una disposición para resolver este tipo de problema pacíficamente en vez de utilizando la violencia. Chile, por ejemplo, "...tenía 24 disputas fronterizas con Argentina, de ellas 22 han sido totalmente resueltas. Una de ellas, el caso de "laguna del desierto" fue sometida al arbitraje internacional, la otra "campos de hielo" está siendo resuelta por acuerdos entre las

partes, dejando el arbitraje como alternativa en el caso de que no se encontrara ninguna otra solución".¹⁰

- Argentina y Chile ratificaron el Tratado de Tlatelolco, que hace de América Latina y el Caribe un área desnuclearizada.
- Brasil será el próximo país que debe ratificar el Tratado de Tlatelolco; ya ha ratificado sin embargo "...un amplio acuerdo de salvaguardias con Argentina y con la Agencia Internacional de Energía Atómica".¹¹
- En 1992, Argentina, Brasil y Chile, además de otros países del hemisferio, se comprometieron a prohibir las armas químicas y biológicas. Se encuentra pendiente para ser firmada una convención sobre guerra química.
- Varios países se han adherido al régimen de control de tecnología misilística, incluyendo Brasil y Argentina en 1994. Brasil tratará de mejorar los controles sobre la exportación para complementar su legislación actual mientras que Argentina canceló el programa de misiles balísticos intercontinentales Cóndor II.¹²
- Argentina y Gran Bretaña establecieron una serie de medidas de fomento de la confianza para evitar otro conflicto sobre las Malvinas en el Atlántico Sur. Incluyendo: a) comunicación directa entre las islas y Argentina; b) consultas recíprocas; c) un sistema para intercambiar información sobre seguridad y navegación; d) procedimientos conjuntos para búsqueda y rescate; e) intercambio anticipado de información sobre maniobras y movimientos de aviones, buques y organizaciones militares.¹³
- La comisión de seguridad centroamericana que surgió del proceso de paz Contadora/Esquipulas y de recientes sugerencias del Cono Sur, está tratando de implementar un control más estrecho de las armas convencionales en el área centroamericana.¹⁴

Estos ejemplos de acuerdos son formas de medidas de fomento de la confianza que promueven la confianza y la cooperación. Son transparentes y el cumplimiento de las partes puede ser verificado. Podríamos mencionar otros pero la idea es que las medidas de fomento de la confianza viables existen en el contexto de un marco político definido por los acuerdos diplomáticos.

Económicas

Como mencionáramos, el hemisferio está cada vez más integrado económicamente, como resultado de la orientación hacia la implantación de economías de libre mercado y de mercados comunes sub-regionales. Hemos sido testigos de la creación del MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), NAFTA (Canadá, México y EE.UU.) y del continuo crecimiento de los acuerdos ya existentes en las regiones andinas y caribeña. Grupos tales como el Pacto Andino han adoptado tarifas externas comunes y varios países de la región están reduciendo las tarifas bilaterales. Estas acciones han creado un nivel sin precedentes de interacción económica, expresada en aumento del comercio y crecimiento económico.

En 1993 el crecimiento regional latinoamericano fue calculado en 3.6%, una tendencia alcista ya en su tercer año seguido. Los inlujos de capital han sido tres veces mayores que durante la década de los ochenta, mientras que los niveles inflacionarios internos continúan cayendo.¹⁵ Este es un marcado contraste con la situación experimentada durante la década anterior cuando la inflación en algunos países alcanzaba cuatro dígitos y se verificaba una fuga de capital. En este momento, el comercio EE.UU.-América Latina se calcula en los miles de millones de dólares mensuales. Estos desarrollos económicos han aumentado la interdependencia hemisférica en la medida en que la región se posiciona para competir en la economía global. Estos acuerdos económicos han tenido el efecto de aumentar el acceso inter estatal y demuestran un potencial para mejorar el respeto mutuo y abrir los canales de comunicación. Esto podría servir como base para el aumento de la cooperación en una serie de áreas, incluyendo la cooperación entre fuerzas armadas. El General Gleuber Vieira de Brasil, observó que el MERCOSUR potencialmente podría ser la base del aumento de la cooperación de seguridad en el cono sur, como señala en su trabajo "La variable estratégica en el proceso de constitución del MERCOSUR".¹⁶ Mientras que ningún país del Cono sur ha pedido todavía la formación de una organización de seguridad militar paralela, hay pruebas claras de asistencia militar recíproca y de relaciones cordiales que van desde el entrenamiento a proyectos de modernización de equipos,

algunos de los cuales son anteriores al MERCOSUR.¹⁷

Dado este resumen de la situación hemisférica actual, caracterizada por el aumento de la integración económica y de la cooperación político militar, la próxima sección introducirá algunas ideas de medidas de fomento a la confianza y mecanismos de verificación.

III. Medidas de fomento de la confianza: ideas para las Américas

Las ideas en esta sección tienen como foco la prevención de los conflictos en las Américas y el fomento de la comunicación y la cooperación en lo que se refiere a intereses coincidentes. Se caracterizan por su capacidad de creación de confianza y transparencia. Estas ideas pueden ser consideradas como un todo o en partes y no representan la posición oficial de ningún gobierno u organización.

Fuerzas-tarea sub-regionales

Podrían ser creadas fuerzas-tarea de seguridad sub-regionales, compuestas por miembros de la OEA, con el objetivo de cumplir con misiones y tareas específicas que podrían perder su prioridad y tener menos atención si fueran incluidas en acuerdos de seguridad más amplios. La fuerza-tarea podría ser permanente o tener un mandato por tiempo limitado. Tareas tales como la ayuda en caso de desastres naturales o la ayuda humanitaria, entrenamiento, terrorismo y asistencia de seguridad para épocas en las cuales se avecina una crisis, son algunos de los ejemplos. El comando y control y la logística de la fuerza-tarea serían compartidos por los estados miembros.

Este enfoque fue muy efectivo en el Caribe anglófono con el establecimiento del sistema de Seguridad Regional (RSS) en los años ochenta. El RSS ha respondido de forma eficaz a una serie de amenazas que involucraron terrorismo, desastres naturales y contrabando. El carácter multinacional del RSS ha aumentado la comunicación, la cooperación y la confianza entre sus miembros. El sistema ha sido efectivo en la disuasión de amenazas locales. Su éxito ha dependido "... no

de la planificación conjunta y de la cooperación sino también de conciencia política de los peligros y la voluntad de hacer algo en relación a ellos".¹⁸

Maniobras militares bilaterales y multilaterales

Se podría considerar la posibilidad de llevar a cabo maniobras militares entre dos o más naciones miembros de la OEA. Estas maniobras servirían no sólo para promover la profesionalización de los militares, sino que serían un excelente medio para mejorar el acceso, la comunicación y la cooperación entre los países. El proceso mejora la prontitud mientras que al mismo tiempo fomenta el respeto mutuo y elimina las barreras de la desconfianza. Estos ejercicios son transparentes y cuentan con la aprobación de los gobiernos electos democráticamente. Este último punto es muy importante porque envía una señal clara sobre el deseo de establecer relaciones cívico-militares responsables dentro de un contexto democrático.

Estos ejercicios pueden incluir actividades fluviales, búsqueda y rescate, escenarios militares clásicos, actividades de ingeniería, etc. Durante décadas EE.UU. ha llevado a cabo las operaciones navales UNITAS con una serie de naciones americanas en formatos bilaterales o multilaterales. El ejercicio conjunto-combinado FUERZAS UNIDAS también fue realizado con éxito con diversos países. Estos ejercicios no sólo han cumplido con los objetivos profesionales de las fuerzas participantes, sino que también han generado buena voluntad a largo plazo.

Intercambios militares bilaterales y multilaterales

La expansión de los intercambios de personal militar y de pequeñas unidades puede mejorar la comunicación, confianza, camaradería y respeto mutuo entre los miembros de las fuerzas armadas de los diferentes países, tanto a nivel nacional como individual. Estas actividades ayudan a aumentar el profesionalismo de los participantes. Los intercambios pueden enfocar las visitas o intercambios con expertos militares en

táctica, estrategia, logística, ingeniería, combate, medicina, administración, entrenamiento y una serie de otras especialidades militares. Estos programas pueden ser organizados a través de acuerdos bilaterales o bajo los auspicios de una organización internacional como por ejemplo la Junta Interamericana de Defensa.

EE.UU. ha ejecutado con éxito este tipo de programas con países en todo el mundo. Estos programas llevan a la formación de oficiales bilingües, con consciencia cultural y con sensibilidad en relación a las necesidades político-culturales de este cambiante mundo. Los Generales Galvin y Worner, ex-comandantes de la OTAN y del Comando Sur, son ejemplos de oficiales que tuvieron este tipo de formación al comienzo de sus carreras.

Diálogo militar y simulaciones

Diálogos periódicos, bilaterales y multilaterales, entre Estados Mayores sobre temas de interés mutuo, aunados a simulaciones político-militares, anuales o semestrales pueden ser considerados válidos como medidas de fomento de la confianza. Estas conversaciones entre Estados Mayores mantienen abierto y transparente el diálogo militar en el hemisferio. Podrían también ser útiles en la resolución de temas de seguridad contenciosos o resultar en sugerencias sobre políticas que serían sometidas a consideración del poder político. Con el tiempo, conducirían al fomento de la confianza y el respeto mutuo. Los diálogos podrían ser abiertos para observación por terceros y su organización coordinada con las autoridades civiles competentes en los países en cuestión.

Estos diálogos servirían como base para el desarrollo de simulaciones que traten de resolver conflictos potenciales o amenazas a la seguridad a través de juegos y ejercicios de manejo de crisis. Por ejemplo, como reaccionarían los países x e y a una incursión de tropas militares a través de las fronteras. Que políticas, principios y procesos de toma de decisiones deben ser sometidos a prueba para resolver la situación sin un conflicto violento. En mi opinión este es el momento de enfrentar amenazas reales a través de la exposición a escenarios probables en un ambiente simulado. Esta experiencia puede preparar a los líderes del hemisferio a

enfrentar situaciones reales y probablemente identificará las fragilidades de los preparativos actuales. Las simulaciones pueden ser la clave para sugerir nuevas ideas en la prevención de conflictos.

Actividades para la prevención de conflictos territoriales

La participación bilateral o multilateral en operaciones para proteger la soberanía territorial debe ser considerada en las regiones tensas, donde los conflictos violentos estén prontos a estallar. Estas actividades pueden ser desarrolladas bajo los auspicios de la OEA con la asistencia de la JID. Asumiendo que existen los acuerdos diplomáticos ratificados o que están en vigencia acuerdos territoriales tentativos, los países fronterizos podrían considerar la utilización de patrullas militares conjuntas para verificaciones y el establecimiento de comunicaciones de urgencia (hot lines) trans-fronterizas para situaciones de emergencia. Estas comunicaciones fueron utilizadas de manera muy efectiva entre EE.UU. y la URSS durante la guerra fría.

El uso de modernos equipos de posicionamiento global portátil podría ayudar en la verificación a través de la identificación de territorios mal definidos y podría también ser de gran ayuda en la prevención de incursiones involuntarias de tropas en territorios fronterizos. Esta tecnología podría también ser combinada con datos fácilmente disponibles de satélites comerciales utilizados para la observación geográfica y ambiental. Esto último sería útil para analizar lo que está sucediendo en áreas muy extensas o inaccesibles. Esta tecnología sería beneficiosa para varios tipos de verificación.

Los intercambios diplomático/militares y las actividades humanitarias o policiales conjuntas en áreas fronterizas donde existan tensiones, podrían servir para mantener el diálogo y promover la confianza mutua. Equipos médicos o proyectos locales de servicios ingeniería podrían ayudar a las poblaciones locales y al mismo tiempo transformar parte de su hostilidad en cooperación sub regional. Esto de por si ya ayudaría a reducir la tensión y a evitar los conflictos violentos.

La Junta Interamericana de Defensa y la OEA

La Junta Interamericana de Defensa (JID), puede tener un importante papel en la seguridad hemisférica al asumir las tareas de coordinación del apoyo militar en caso de desastres naturales, en el entrenamiento de fuerzas de paz, el entrenamiento en áreas específicas de capacidad militar (logística y comunicaciones por ejemplo) y compartiendo informaciones (narcotráfico y tráfico de armas). En este momento existe la necesidad de coordinar estas actividades pues atravesamos una era de reducción de fuerzas militares, recursos limitados y amenazas cambiantes. Esta función coordinadora podría complementar los esfuerzos individuales nacionales y los esfuerzos bilaterales que están siendo realizados actualmente en el hemisferio. Deberá ser conseguido un uso más eficiente de los recursos militares. Este nuevo papel mejoraría la comunicación y la cooperación entre los militares de la región. Crearía respeto civil-militar al enfrentar los problemas comunes en el hemisferio.

Este nuevo papel, parece ser una extensión lógica de la función de coordinación básica ejecutada por la JID en el exitoso proyecto de desminado en América Central. En este momento la misión de la Junta Interamericana de Defensa es preparar las recomendaciones para la legítima defensa colectiva de las Américas y para llevar a cabo funciones relevantes, tales como la asesoría de carácter técnico militar y el llevar a cabo las tareas que le son asignadas por la OEA. Recientemente, ante la falta de amenazas externas significativas, la JID ha trabajado para adaptarse al cambiante nuevo orden mundial. Se ha mantenido pronta para asesorar y actuar a solicitud de la OEA. El que la JID pueda concretar este potencial a través de una expansión en su función de coordinación, dependerá en gran parte de la voluntad política y del apoyo de los gobiernos de los países miembros de la OEA. Dicho de manera sencilla, la JID puede ser potencializada y apoyada en su accionar.

El Colegio Interamericano de Defensa

El Colegio Interamericano de Defensa (CID) podría tener un papel más vital en la promoción de la seguridad hemisférica y

su comprensión a través de una expansión de la investigación, publicación y de sus capacidades educacionales. El plan de estudios del colegio es actualizado anualmente y las oportunidades de estudio se han visto enriquecidas. Sin embargo el obstáculo para la realización de mejorías más significativas es la limitación de los recursos existentes.

Indudablemente desde 1962 el Colegio se ha posicionado como una institución de primera línea para la formación a nivel de pos grado de militares y altos funcionarios civiles de los gobiernos de las naciones americanas. En este sentido su capacidad de mejorar la comunicación civil-militar recién ahora está siendo apreciada en toda su magnitud, en la medida en que más y más países envían alumnos civiles. El cambiante orden mundial exige mejorías para que el CID pueda enfrentar las demandas del próximo siglo. El Colegio es un recurso de la OEA que no sólo educa futuros líderes de los gobiernos, sino que también tiene un gran potencial, que apenas ha sido explotado, para mejorar la cooperación entre las naciones, la confianza y la capacidad de resolver problemas.

Para satisfacer estas demandas el Colegio necesitaría que por lo menos un tercio de su cuerpo docente de civiles y militares fueran permanentes. Esto daría más continuidad a los programas y permitiría que el colegio se abocara a más proyectos de largo plazo. El número de profesores visitantes podría ser aumentado para agregar a las ya diversas oportunidades educacionales. Estos profesores podrían ser del mundo de la diplomacia, del gobierno, militares, académicos, del mundo de las artes y los negocios.

Con un cuerpo docente permanente sería posible también ofrecer cursos de corta duración para militares y civiles de los países miembros de la OEA. Estos cursos podrían ser preparados especialmente para necesidades específicas y a veces transitorias tales como operaciones de paz, resolución de conflictos internacionales y estudios de área.

En mi opinión, debería ser creado un Centro de Asuntos Interamericanos del CID que desarrollaría investigaciones independientes además de las que fueran solicitadas por los estados miembros de la OEA. Este centro podría dedicarse a la publicación y a programas de intercambio académico. Su personal podría consistir de un pequeño cuadro de militares y

civiles y de investigadores visitantes. Estos investigadores estarían asignados por períodos cortos, de hasta dos años.

Estas mejorías necesitan del apoyo de los estados miembros de la OEA. Esto implicaría también pequeñas mejorías en equipos de informática. Obviamente sería necesario también espacio físico adicional. Estas inversiones en última instancia contribuirían a la formación de líderes más preparados para el futuro, para una mayor cooperación en seguridad y para el fortalecimiento de las relaciones inter-estatales

IV. Conclusiones

Este trabajo llegó a la conclusión de que las medidas de fomento de la confianza y los mecanismos de verificación podrían ser una ayuda inestimable a la búsqueda de la paz y la prevención de los conflictos. Estos instrumentos crean la confianza y abren canales de comunicación entre las naciones. Pueden además promover la cooperación y son transparentes: no existen las segundas intenciones.

Sin embargo, a pesar de su valor, su pleno potencial puede ser mejor alcanzado si se aplican en épocas de paz, antes que los conflictos violentos tengan la oportunidad de estallar. Ese es el momento más oportuno en el ciclo del conflicto. Son especialmente aplicables en regiones donde los valores, la cultura y las tradiciones son semejantes, ya sea por medio de acuerdos bilaterales o implementación multinacional a través de una organización regional tal como la OEA.

Afortunadamente la OEA y las entidades que describimos como el sistema interamericano ofrecen una base estable para la promoción de la seguridad hemisférica. Las relaciones inter-estatales son en general buenas y el nivel de interdependencia político, militar y económico está creciendo de manera positiva. Mientras que el cambiante orden mundial está modificando los tipos de amenazas que enfrentan las Américas, existe la disposición de entablar el diálogo y trabajar juntos dadas las transformaciones democráticas en todo el hemisferio.

Recomendaciones

En este espíritu, creemos que es hora de mejorar las buenas relaciones ya existentes a través del establecimiento oportuno de medidas de fomento de la confianza adicionales y de salvaguardas de verificación. Ellas pueden ser utilizadas para promover la seguridad interamericana. Es necesario, por lo tanto, considerar seriamente la implementación de algunas de las medidas de fomento de la confianza sugeridas en la Sección III de este trabajo. Tenemos la oportunidad de mejorar nuestra capacidad de prevenir conflictos en vez de reaccionar a la violencia que ellos causan. Es este el momento de invertir en la cultura de la paz.

Notas

1. *Force XXI Operations*, US Army, Training and Doctrine Command Pamphlet 525-5, agosto 1, 95. Capítulo 1. pp. 1-2.
2. *Ibid.*, Capítulo 2. pp. 1-3.
3. "UNESCO's Culture of Peace Programme", París, 1994.
4. M. Lund, "Early Warning and Preventive Diplomacy", documento no publicado, marzo 17, 1991. pp. 3 y 5.
5. *Ibid.*, p. 2.
6. Adaptado de M. Lund, pp. 7-10.
7. Michael Skol, "The Convergent Hemisphere", presentado en la National Defense University, publicado en *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post 1995 Environment*, National Defense University, 1994. p. 74.
8. Edward Marks, "Peace Operations Involving Regional Organizations", *Strategic Forum*, N° 25, abril 1995. p. 3.
9. *Ibid.*
10. Vicealmirante Jorge Arancibia Reyes, Jefe del Estado Mayor de Defensa Nacional de Chile, "View from Chile". *Hemispheric Security in Transition: Adjusting to the Post 1995 Environment*, National Defense University, Washington, D.C. p. 89.
11. Michael Skol, p. 77.
12. *Ibid.*
13. Isaac Caro, "Medidas de confianza mutua en Sudamérica", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol. IX, N° 2, abril-junio 1994. p. 8.
14. Michael Skol, p. 76.
15. *Ibid.*, p. 71.
16. General Gleuber Vieira, "La variable estratégica en el proceso del MERCOSUR", en *Fuerzas Armadas y Sociedad*, Año 9, Vol. IX, N° 2, abril-junio 1994. pp. 12-19.
17. Coronel Curtis Morris Jr., USAF, Former Commander of the US

18. Military Mission (ODC) en Uruguay, 1990-1993.
Brigadier R.E.C. Lewis, "The Eastern Caribbean Regional Security System as a Model for United Nations Action in Relation to the Security of Small States", mayo 1991. p. 49.

La publicación del gasto militar: un factor generador de transparencia y confianza mutua

Thomas Scheetz

La publicación desagregada del gasto militar por parte de una prestigiosa organización no gubernamental contribuiría a una mayor confianza mutua regional, posibilitaría una mejoría en las relaciones civil-militares en cada país así como el control civil sobre las fuerzas armadas, ayudaría a promover una mayor profesionalización de las mismas, aclararía las propias interpretaciones de los vecinos respecto al orden de batalla en cada país (sustento parcial de las carreras armamentistas y no afectaría negativamente la capacidad operativa de las fuerzas.

Este ensayo intentará mostrar las múltiples bondades de tal transparencia. Sin embargo, primero conviene revisar el estado actual de las publicaciones ya existentes, sus falencias y la metodología sugerida para presentar la información en un futuro cercano. Luego se hará una propuesta concreta respecto a que información se debería recopilar y una institución regional a la cual se podría encargar la tarea.

I. Las fuentes internacionales y sus limitaciones¹

Los especialistas en asuntos de seguridad en América Latina suelen basar su análisis empírico en una de las cuatro fuentes

internacionales: el International Institute for Strategic Studies (IISS) (*The military balance*), el Fondo Monetario Internacional (IMF o GFS) (*Government finance statistics*), la US Arms Control & Disarmament Agency (ACDA) (*World military expenditures and arms transfers*) y el Stockholm International Peace Research Institute, (*SIPRI yearbook, World armaments and disarmament*). Además, la United Nations Office on Disarmament Affairs (1983, 1986) ha comenzado un intento (con recepción tibia) de mejorar las series sobre gastos militares². Aunque no puedo comentar aquí las deficiencias de todas estas series de datos, las mejores series sobre gastos militares con relación al Cono Sur de América Latina son producidos por el SIPRI (y las peores por IISS Y ACDA). Pero incluso el SIPRI incurre a menudo en gruesas incorrecciones, una situación que es reconocida por el SIPRI y todas las demás organizaciones³.

No obstante, casi todos los especialistas en temas de seguridad incorporan (en el mejor de los casos, después de cierta vacilación) una u otra de estas series de datos en sus análisis, con comentarios tales como "todas las series 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 (ver Cuadros 1-3)⁴, las tendencias no son iguales. Y 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 300 por ciento⁵. ¡Debería suponerse que esto afecta al análisis de políticas! En este trabajo recomendamos que las series de gastos militares (y otras series) sean construidas localmente en base a la información de las entidades fiscales encargadas de revisar los desembolsos del presupuesto público.

Una de las diferencias fundamentales entre las diferentes series de datos sobre gastos militares es la definición de gasto de defensa utilizada por cada organización. Nosotros recomendamos plantear una definición precisa y a la vez desarrollar series con suficiente nivel de desagregación que el usuario pueda adaptar la serie a sus propias necesidades definicionales⁶. Para nosotros el gasto militar debería incluir todos los gastos *directos* (base contable

devengada) para el gobierno nacional derivados de la provisión del servicio de *defensa externa*⁷. Al desagregar estos gastos, incluimos en principio⁸:

- i) Todos los gastos de personal, tanto militar como civil.
- ii) Operaciones y mantenimiento.
- iii) Toda adquisición de material.
- iv) I&D militar.
- v) Construcción militar (incluso viviendas para uniformados).
- vi) Fondos de pensiones (y otros beneficios para retirados).
- vii) Contribuciones a instituciones internacionales militares.
- viii) Gastos incurridos por agregados militares y cuentas secretas.
- ix) Defensa civil.
- x) Programas militares de relaciones públicas.
- xi) Instituciones militares de salud y educación.
- xii) Inteligencia militar.
- xiii) Ayuda militar otorgada.
- xiv) Programas de uso dual donde predomina el aspecto de defensa (v.g., un sistema de radar utilizado principalmente por la fuerza aérea, o un programa nuclear con fuerte énfasis militar).

Se excluye la ayuda militar recibida, aunque esto es debatible, dada la fungibilidad presupuestaria de cualquier transferencia de ayuda. Igualmente se excluyen las fuerzas de guardacostas y de control fronterizo (denominadas paramilitares por las otras cuatro fuentes internacionales), porque proporcionan principalmente defensa interna y sólo rara vez servicios en la seguridad externa⁹. Tampoco negamos que ciertos aspectos de nuestra definición (por ejemplo, educación, salud y previsión militar) podrían ser vistos alternativamente como gasto social. Sin embargo, nuestro interés principal debería incluir la posibilidad de examinar los gastos directos totales de la seguridad externa¹⁰.

La definición del IMF (1986, págs. 151-52) excluye gran parte de los gastos militares en educación, salud, I&D, pensio-

nes y beneficios para militares retirados, que a nuestro juicio son costos reales del aparato de defensa. El Fondo también excluye 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 las instituciones contables fiscales no le informa de tal información. Debe señalarse a favor del IMF que este organismo tiene la definición y metodología más precisas entre las cuatro fuentes internacionales. Más aun, las cifras del Fondo sobre gastos militares tienen la ventaja de ser analizadas dentro del contexto adecuado, esto es, de los gastos funcionales del presupuesto nacional.

El SIPRI utiliza como guía la definición de gasto militar de la OTAN¹¹. De ahí que, contrariamente al uso del Fondo Monetario Internacional, se incluyen los gastos "sociales" y pensiones militares dentro del gasto militar. Nuestra principal 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". Estas fuerzas adquieren gran importancia en el caso de Chile, y en Argentina los guardacostas y la gendarmería son incluidos a veces y otras no, creando dificultades para la comparación de series cronológicas y diacrónicas.

La ACDA normalmente recoge los datos sobre gastos del Ministerio de Defensa en los países no miembros de la OTAN. Si pueden separarse los gastos de seguridad interna, esto se 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 nuestra 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 mayor o menor grado) sufren de información deficiente en el área de las adquisiciones bélicas.

El IISS también cita el gasto ejecutado de defensa o (lo que es peor, dada la inflación de los últimos años) la ley presupuesto de defensa. Las fuerzas paramilitares pueden o no

estar incluidas en estos datos. Aunque el IISS no publica series cronológicas sobre cada país, sí recoge estos datos. Estas últimas cifras están actualizadas, lo que no ocurre con las cifras publicadas sobre cada país en su anuario.

Todas las fuentes, menos el IMF, carecen de personal dedicado a recoger datos sobre gastos militares en el mundo. Cada centro dedica una (o a lo más tres) personas a recoger información sobre el mundo entero. Este personal admite abiertamente las limitaciones que esto implica¹² en cuanto a la calidad de los datos. Con frecuencia, los datos que publican no concuerdan con sus propias definiciones del gasto militar (más bien rige el criterio que "se hace lo que se puede"). Más aun, la calidad de sus datos no permite un análisis complejo, ya que no están suficientemente desagregados dentro del contexto de los informes sobre el gasto público total (y cuentas de balanza de pagos). Además, 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 (incluso para series cronológicas de cualquier fuente individual seleccionada) produce resultados muy variables al ser utilizadas para análisis políticos o en modelos econométricos. Por eso es de suma importancia poner énfasis en procedimientos contables correctos, basados en el contenido preciso de la definición de gasto militar en cada uno de los países estudiados. La divergencia resultante (entre nuestros datos y los internacionales) puede notarse en los Cuadros 1-3.

II. Cuestiones metodológicas significativas

Quienquiera que trabaje directamente con cuentas nacionales y series de datos sobre los Países Menos Desarrollados está familiarizado con la imprecisión de estos datos, incluso la de cifras publicadas por organismos internacionales. Las series no se empalman. Los componentes del Producto Bruto Interno (PBI) (tales como producción agrícola o partes de la inversión) son sólo cálculos aproximados. Debido a la alta tasa de inflación, los índices deflatores son muy inexactos. No obstante, aunque los problemas existen en uno u otro grado en

cada país, no hay un método de análisis político que no requiera el apoyo de datos empíricos. No se puede simplemente descartar todo el análisis empírico.

Hace años notamos la falta de utilidad (para nuestros propósitos) de las cifras publicadas sobre presupuestos públicos ejecutados¹³. Tampoco resultó útil la información de GFS debido a que las series antiguas no siempre están actualizadas. Lo que es aun más importante, el IMF depende de funcionarios locales para su información, lo que afecta significativamente los datos militares. Con el correr del tiempo, contadores "creativos" locales cambian de un área funcional a otra, e incluso sacan del presupuesto, a las instituciones encargadas del gasto público. Este tipo de contabilidad ha dado lugar a un truco contable, por el cual se incrementa engañosamente o se reduce el gasto militar a lo largo de los años. Trabajar con las fuentes desagregadas (frecuentemente no publicadas) en la contaduría general de cada país permite mantener consistencia con la definición a lo largo de los años y de un país a otro. Redefinimos parcialmente los contenidos de las categorías funcionales del GFS para los gastos del sector público según los objetivos que guían nuestra propia investigación.

Idealmente se desearía tener datos que cubran *todo* el espectro del sector público, financiero así como no financiero, incluidos todos los organismos del gobierno nacional¹⁴ encargados del gasto público, los gobiernos provinciales y municipales, entidades del seguro social y beneficencias, empresas públicas, banca y servicios financieros estatales, y cualesquier cuentas públicas extrapresupuestarias o secretas. Tanto categorías económicas como funcionales se deberían incluir. El GFS proporciona bastante, pero la asignación funcional (o "por finalidad") de muchos rubros (especialmente de defensa) vicia su utilidad. Tampoco cubre todo el sector público, limitándose generalmente en forma no totalmente previsible a ciertos sectores gubernamentales.

Nuestros propios estudios estuvieron limitados por la falta de información confiable y útil accesible sobre las categorías funcionales de gastos que cubriera todo el espectro antes mencionado. Una asignación funcional totalmente exacta de los pagos de defensa, policía e intereses y de cuentas secretas

extrapresupuestarias es casi siempre una tarea imposible. Por eso sugerimos limitar estas investigaciones a los gastos de la administración pública nacional. Se excluye el sector público financiero (salvo en la medida que se pueden detectar transferencias para la defensa). Se excluyen generalmente las empresas públicas y los sectores provinciales y municipales, excepto las transferencias realizadas por el gobierno central¹⁵. Como resultado, ninguna visión del superávit/déficit global es posible. Obviamente, esto último sería muy útil para adjudicar *funcionalmente* áreas de responsabilidad para el papel de los gastos militares en los déficits fiscales.

Cada país presenta sus propias dificultades y características en lo que respecta a sus cuentas públicas. Aquí abordaremos solamente los problemas comunes más significativos¹⁶. La dificultad inicial radica en la elección y diseño (según nuestra definición de "defensa") de una nómina¹⁷, o categorización funcional de los diversos organismos gubernamentales nacionales encargados del gasto público. Esta división está profundamente condicionada por las cuestiones que uno desea plantearle.

Para los fines de análisis de varios temas relacionados al gasto militar, sugerimos el uso de siete categorías funcionales. Primero, los gastos del "Resto del Gobierno" que reúnen las funciones predominantemente administrativas, políticas, legislativas, productivas y judiciales del Estado. Esta se convierte en una gran categoría residual que cubre aquellas instituciones no encontradas en las otras seis categorías. Segundo, "Educación" abarca principalmente el Ministerio de Educación, pero incluye también los fondos universitarios donde esta partida ha sido transferida a otro lugar. Tercero, separamos el sistema de "Seguro Social Civil" de las cuentas previsionales militares y policiales, que se registran bajo las funciones militares y policiales. Cuarto, "Otros Gastos Sociales" reúne diversas funciones gubernamentales consideradas primordialmente de naturaleza social y redistributiva y no incluidas en las otras categorías de "gasto social". La quinta función es "Salud" y generalmente incluye a ese Ministerio, pero excluye los hospitales de policía y de las fuerzas armadas. Sexto, "Policía" incluye todas las funciones policíacas de la administración nacional, inclusive penitenciarias, guardias fronterizas y guardacostas. Séptimo,

"Defensa" cubre casi todos los gastos directos de la seguridad externa delineados en la definición en la sección anterior. Más allá de estas siete categorías, también sugerimos que se presente información sobre: intereses pagados por el Tesoro Público¹⁸ y gastos en personal para cada categoría funcional.

Hay muchas otras dificultades por resolver con relación a la información presentada. Algunas de las soluciones siguientes son bastante arbitrarias (aunque no carecen de importancia) y no admiten criterios rígidos.

1. Por ejemplo, la selección de un índice deflactor tiene un gran impacto sobre la comparación de datos entre distintos años y países. Como también estaríamos interesados en el impacto del gasto de defensa sobre la economía en general, se impondría alguna forma de índice de deflactor implícito del PBI (o del gasto gubernamental). En los casos chileno y argentino llegamos a probar cinco índices. Dados los niveles de inflación que han sufrido estos países a lo largo de las últimas dos décadas, *ningún índice es totalmente satisfactorio*, pero se escogió el que arrojaba los resultados más realistas.

2. Los pagos de transferencias dentro del gobierno representan quizás la mayor fuente de error (y discrepancias sobre superávits o déficits) entre los estudios de gastos gubernamentales. La consolidación contable de estas transferencias debe hacerse con sumo cuidado para evitar el doble conteo.

3. Los sistemas de seguridad social y pensiones plantean problemas especiales. Primero según nuestra definición de defensa debemos reasignar los fondos de la policía y fuerzas armadas a sus respectivas funciones, ya que consideramos que son más apropiadamente un costo laboral relacionado con estas funciones. Segundo, estos gastos pueden o no ser considerados como gastos sociales, ya que frecuentemente sí existe un impacto distribucional (no siempre progresivo) o algunos aspectos médicos. Por lo tanto, anotamos separadamente los gastos de la seguridad social civil¹⁹.

4. Como se viene mencionando, la contabilidad de los gastos de defensa plantea dificultades particulares. Al intentar capturar los gastos directos relacionados con todos los aspectos militares referidos anteriormente, primero tenemos

que obtener una visión clara de los aspectos que están contenidos en las cuentas oficiales. Normalmente faltan las adquisiciones bélicas. Los gobiernos recurren a varios subterfugios para ocultar estos gastos, pero generalmente pueden ser ubicados ya sea en los gastos generales del Tesoro o en la información sobre la balanza de pagos. Además, otras áreas (como en el caso argentino) son trasladadas a veces a otras funciones: los hospitales militares a Salud, las escuelas militares a Educación, los subsidios a la industria de defensa a Desarrollo Económico y casos semejantes. En la mayoría de los casos, estos gastos pueden ser detectados y agregados a la función Defensa.

III. La información que se debe buscar y un "SIPRI regional"

El analista académico, diplomático o militar examina los gastos de defensa con preguntas muy variadas. Estos analistas no deberían buscar *una* sola cifra (v.g., gasto militar como porcentaje del PBI) para comprender la influencia económica o política de los gastos militares. Es necesario más bien leer (y proveer) las cifras relativas a gastos militares *simultáneamente* desde diferentes perspectivas. Se debe presentar su porcentaje en el PBI, su monto en dólares, porcentaje del presupuesto nacional, su monto en moneda constante nacional, su desagregación en salarios, armas, previsión y operaciones. También se requiere el número de uniformados (por fuerza) y civiles en Defensa y el orden de batalla. Además, todos estos datos tienen que evaluarse en el contexto de las cuentas nacionales y fiscales del país y los mismos datos de sus vecinos. En este sentido las fuentes internacionales son sumamente inadecuados. Para servir de medida de confianza mutua el analista requiere una visión amplia del costo fiscal de defensa, mirado desde varios ángulos. Quiere estudiar los efectos fiscales, macroeconómicos, de eficiencia de gasto dentro del aparato de defensa y militares (poder de fuego efectivo) y diplomáticos regionales.

Para ser confiable y útil esta información no puede ser recogida por el mismo gobierno. Por eso se ha sugerido la creación de una especie de SIPRI Latinoamericano, una

organización no-gubernamental, financiada por los congresos de las naciones de la región, cuyo prestigio académico (como el de SIPRI) fuera reconocida internacionalmente²⁰. La institución abarcaría sólo especialistas en defensa, es decir no tendría investigadores que fuesen ni políticos ni militares en actividad. El éxito de la propuesta dependería de la percepción internacional de la seriedad académica y objetividad de sus estudios. Tendrían libertad de acceso a información de dominio público en cada país, pero no la aceptarían sin una capacidad de examinarla en forma muy desagregada.

Aquí surge el problema del "secreto militar". Primero, en democracia el contribuyente tiene derecho de saber como se gastan sus impuestos. Segundo, si bien la provisión de información sugerida anteriormente tiene algún valor como inteligencia, de hecho es muy poco y lo que más interesa al planificador militar es el despliegue u orden de batalla de sus potenciales enemigos (y aun más su capacidad operativa). Esta información (es decir, el orden de batalla) ya se publica, por ejemplo, en IISS (y proviene de los mismos militares locales). En mi experiencia el secreto militar es una arma que los uniformados usan para ocultar información respecto a sus privilegios corporativos frente a los civiles (v.g., mejores salarios, retiros, atención médica, educación). Es notable que estos temas no suelen discutirse mucho en el ámbito político presupuestario y no tienen nada que ver con la capacidad operativa de las fuerzas armadas. El beneficio de divulgación es ciertamente mayor que el costo en aumento de peligro para los intereses de la nación. Los efectos beneficiosos esgrimidos en el primer párrafo de este trabajo son su intención.

Cuadro Nº 1
Comparación de las series de datos internacionales
con las del autor
 Millones de dólares corrientes de EE.UU.

ARGENTINA						
Año	ACDA	GFS	IISS	SIPRI	BM	Autor
1969	441			435		444
1970	444	395	480	445	717	446
1971	388	457		510	771	650
1972	374	366	834	467	687	605
1973	486	617	958	689	1139	869
1974	552	820	1286	914	1878	1143
1975	870	607	1031	797	1458	1168
1976	1357	1024	1287	1286	2271	2632
1977	1568	933	1415	3952	2179	2555
1978	1793	1592	1659	4019	3220	4546
1979	2207	2643	1500	6923	5148	7221
1980	2712	3473	4022	10000	8458	9198
1981	2866	3189	3573	8864	7056	8228
1982	4859	1297	14708	3436	3319	2950
1983	3675	1285	14399	2963		3606
1984	3132	1153	2678	3489		2705
1985	2789	816	1889	2305		2023
1986	1901	1010	1166	2892		2445
1987	1400	1147	1220	2734		2486
1988	2972	1178	1600	3126		2697
1989			723	1972		1443
1990			1410	2560		2052

CHILE					
Año	ACDA	GFS	IISS	SIPRI	Autor
1969	154		116		278
1970	216		167	333	322
1971	230			667	496
1972	285	300	324	800	620
1973	393	378	174	649	489
1974	441	530	192	782	875
1975	353	332	333	485	544
1976	332	388	411	599	548
1977	388	525	508	922	896
1978	385	630	684	989	1126
1979	389	729	811	1445	1363
1980	452	956	2051	1860	1681
1981	541	1175	2103	2431	2178
1982	539	952	2161	2315	2010
1983	552	759	1649	1584	1356
1984	595	726	1622	1847	1312
1985	622	577	1242	1210	1122
1986	600	544	791	1340	1197
1987	825	575	857	1264	1270
1988	808	555	670	1572	1245
1989			646	1672	1391
1990			927	1403	1405
1991			1000	1445	1508

Cuadro Nº 2
Comparación de series de datos internacionales con las del autor
 Millones de dólares corrientes de EE.UU.

BRASIL					PERU				
añ	ACDA	GFS	IISS	SI- PRI	ACDA	GFS	IISS	SI- PRI	autor
69					176		156	195	326
70		707	855		202		214	232	340
71		756			225			233	324
72		843	1105		248	212	208	245	397
73		1100	1344		289	252	240	324	514
74	954	1287	1207		299	328	226	403	623
75	915	1381	1485		409	410	489	624	654
76	1125	1780	1718		507	489	683	671	709
77	1017	1626	1905		791	375	793	922	978
78	1381	1716	1904		1031	242	1642	592	661
79	1385	1648	1755		845	463	431	539	537
80	1559	1669	2019		1318	845	665	914	944
81	1665	1837	1557		1295	880	403	1226	969
82	2382	2518	1838	4444	1513	1127	1626	2114	1226
83	2169	1726	1305	2414	1424	825	1412	1552	885
84	2226	1655	1055	2541	1787	593	1327	1117	654
85	2402	1731	1624	2581	2108	593	641	1085	662
86	3018	2404	1603	3294	2494	768	703	1713	834
87	3356	2919	1684	3339	2135	1289	703	2197	1422
88	1209	4491	1209	3905			658	806	782
89			1787	2632			707	845	853
90			1182				642	768	754
91			2300						683

Notas: Recientemente el IMF, International Financial Statistics ha cambiado drásticamente los datos del gasto militar para el Perú de 1979 en adelante. - Esto se debe probablemente a un cambio en el año base de las Cuentas Nacionales. - Como consecuencia, las series de GFS no se empalman bien.

Cuadro N° 3
Comparación de las series internacionales de datos
con las del autor

Millones de dólares corrientes de EE.UU.

BOLIVIA					
Año	ACDA	GFS	IISS	SIPRI	Autor
1969	23		19	12	19
1970	28		21	17	17
1971	30			16	17
1972	37	19		21	40
1973	33	24		21	51
1974	49	35	35	39	64
1975	99	49	80	58	75
1976	113	57	109	66	100
1977	116	61	108	105	119
1978	61	81	133	135	127
1979	67	95	159	154	160
1980	85	130	181	196	325
1981	111	196	245	326	299
1982	60	101	188	296	196
1983	42	74	196	252	148
1984	75	171	216	331	335
1985			127	214	208
1986	128	76	94	156	125
1987	145	85	183	159	255
1988	162	76	164	170	130
1989		83	179	182	130
1990				180	118
1991			123	192	

PARAGUAY					
Año	ACDA	GFS	IISS	SIPRI	Autor
1969	14		22	11	18
1970	15		16	12	19
1971	15			14	21
1972	16	14		17	29
1973	17	15	19	17	31
1974	24	17		20	31
1975	31	24	26	26	43
1976	34	25	26	29	47
1977	40	29	36	33	55
1978	38	34	41	39	70
1979	42	42	46	46	64
1980	49	56	70	61	89
1981	64	79	88	84	132
1982	77	86	111	92	208
1983	109	78	95	93	221
1984	76	59	76	64	173
1985	57	45	60	52	158
1986		53	76	59	191
1987	57	42	71	49	117
1988	84		84	59	178
1989			61	55	
1990				49	

Notas generales: En cada serie se utilizan los datos más recientemente publicados. -Las series de ACDA no se empalman bien de una edición a otra. -Los datos de SIPRI no se empalman bien entre 1974 y 1975. -El IISS frecuentemente usa datos de la ley de presupuesto.

Notas generales para todos los cuadros: Todas las fuentes dicen utilizar el tipo de cambio promedio anual del IFM. -Los datos corrientes de ACDA son ajustados primero de acuerdo al índice implícito nacional de deflación del PBI y luego convertidos a dólar. -Los datos del IMF, Government Finance Statistics (GFS) son Expenditure by Function: Consolidated Central Government Outlays. -En todos los casos los datos más recientemente publicados son preferidos a los antiguos. -Los datos del IISS son frecuentemente cifras tomadas de la ley de presupuesto (i.e., no ejecutado). -Los datos de ACDA no son empalmables (y cambian notablemente) de una edición a otra. -Los datos del Banco Mundial (BM) también usan el tipo de cambio promedio anual del IMF. -Los datos del SIPRI posteriores a 1977 y a 1979 no son empalmables con datos anteriores.

Referencias

- Anthony, Ian. (1994). 'The register and its future', *Disarmament*, vol. xvii, N° 1, pp.66-96.
- Ball, Nicole. (1984a). 'Measuring Third World Security Expenditure: A Research Note', *World Development*. vol. 12, N° 2, pp.157-64.
- Ball, Nicole. (1984b). *Third World Security Expenditure: A Statistical Compendium*. Stockholm: FOA Report, National Defence Research Institute.
- Blackaby, Frank & Thomas Ohlson. (1982). 'Military Expenditure and the Arms Trade: Problems of Data', *Bulletin of Peace Proposals*. vol. 13, N° 4, pp.291-308.
- Brzoska, Michael. (1981). 'The Reporting of Military Expenditures', *Journal of Peace Research*. vol. 18, N° 3, pp.261-75.
- Deger, Saadet. (1986). *Military Expenditure in Third World Countries*. London: Routledge & Kegan Paul.
- Fei, Edward T. (1980). 'Understanding Arms Transfers and Military Expenditures: Data Problems'. In *Arms Transfers in the Modern World*. Stephanie G. Neuman & Robert E. Harkavy (eds.), New York: Praeger.
- Fontanel, Jacques. (1982). *Military Expenditures and Economic Growth (France, Morocco)*. Estudio contratado por las Naciones Unidas.
- Herrera, Rémy. (1994). 'Statistics on military expenditure in developing countries: Concepts, methodological problems and sources', Development Centre Documents, Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.
- Hewitt, Daniel. (1991). 'Military Expenditure: International Comparison of Trends', IMF Working Paper 91/54.
- International Institute for Strategic Studies (IISS). *The Military Balance*. London, various years.
- International Monetary Fund (GFS). *Government Finance Statistics*. Washington, D.C.
- International Monetary Fund. (1986). *A Manual on Government Finance Statistics*. Washington, D.C.
- Kennedy, Gavin. (1983). *Defense Economics*. London: Duckworth.

- Scheetz, Thomas. (1993). 'Los Gastos Militares y Sociales en Bolivia: 1969-1990', Bolivia, manuscript.
- Scheetz, T. (1992). 'The Evolution of Public Sector Expenditures: Changing Political Priorities in Argentina, Chile, Paraguay and Peru.' *Journal of Peace Research*, vol. 29, N° 2.
- Scheetz, Thomas. (1991). 'The Macroeconomic Impact of Defense Expenditures: Some Econometric Evidence for Argentina, Chile, Paraguay and Peru', *Defence Economics*. vol. 3.
- Scheetz, Thomas. (1990). 'El Costo Laboral de la Seguridad Externa e Interna: Los Casos de Argentina, Chile, Paraguay y Perú, 1969-1988', *Desarrollo Económico*. vol. 30, N° 118.
- Scheetz, Thomas. (1989). 'Gastos de Seguridad y Gastos Sociales dentro del Sector Público Paraguayo', Working Document, BASE-Investigaciones Sociales, Asunción, Paraguay.
- Scheetz, Thomas. (1987). 'Public Sector Expenditure and Financial Crisis in Chile', *World Development*. vol. 15, N° 8, pp. 1053-75.
- Scheetz, Thomas. (1985). 'Gastos Militares en Chile, Perú y la Argentina', *Desarrollo Económico*. Vol. 25, N° 99, pp. 315-27.
- Scheetz, Thomas. (1994). 'Gastos militares en América del Sur', en Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, *Proliferación de armamentos y medidas de fomento de la confianza y la seguridad en América Latina*, Lima.
- Stockholm International Peace Research Institute. (1973). 'The Meaning and Measurement of Military Expenditure.' SIPRI Research Report.
- Stockholm International Peace Research Institute. *SIPRI Yearbook*. Oxford: Oxford University Press, various years.
- United States Arms Control and Disarmament Agency (ACDA). *World Military Expenditures and Arms Transfers*. Washington, D.C., various years.
- United Nations, Department for Disarmament Affairs, (1983). *Reduction of Military Budgets: Refinement of International Reporting and Comparison of Military Expenditures*,

- Disarmament Study Series. Nº 10, A/S-12/7, New York.
- United Nations, Department for Disarmament Affairs, (1986). *Reduction of Military Budgets: Construction of Military Price Indexes and Purchasing-Power Parities for Comparison of Military Expenditures*, Disarmament Study Series. Nº 15, A/40/421, New York.
- United Nations. *Statistical Yearbook*, New York.
- World Bank (WB) (1985). *Argentina: Economic Memorandum*, Washington, D.C.

Notas

-
1. Gran parte de estas primeras secciones se tomaron de Scheetz, 1994.
 2. Y el U.N. Register of Conventional Arms (Anthony, 1994) ha experimentado una suerte algo mayor. Existen otras fuentes: U.N. Statistical Yearbook, Europa Yearbook o la CIA. Sin embargo, estas se basan casi enteramente en las cuatro fuentes en referencia o no son de uso general o no cubren datos a nivel mundial (v.g., World Bank, 1985 para una serie de datos sobre Argentina).
 3. Ver SIPRI, 1973; Ball, 1984a y 1984b; Brzoska, 1981; Blackaby y Ohlson, 1982; o cualquiera de las publicaciones de las Naciones Unidas (1983, 1986) sobre la cuestión de presupuestos militares.
 4. Estos Cuadros, tomados de Scheetz, 1994, no han sido actualizadas. Nuestro propósito no es la entrega de información, sino la falta de utilidad de fuentes internacionales, algunas siendo menos útiles que otras (SIPRI siendo la única serie aun cerca a la realidad).
 5. El caso más extremo es el de Argentina en 1982. La diferencia entre la cifra relativa a gastos militares proporcionada por el IISS y la publicada por el IMF fue de 1034 por ciento. Al comparar las similitudes en las tendencias del gasto militar señaladas por las cinco fuentes entre los cinco países estudiados de 1969 a 1991, ACDA se aparta 22 veces de las tendencias trazadas por la mayoría IISS doce, GFS cinco, SIPRI nueve y el autor ocho veces.
 6. El tema ha sido ampliamente tratado, principalmente en Brzoska (1981), Fei (1980), Hewitt (1991), Kennedy (1983), Ball (1984a, 1984b), Blackaby y Ohlson (1982), Fontanel (1982), Deger (1986), SIPRI (1983) y Herrera (1994).
 7. Dos cuestiones deben ser advertidas. Primero, nuestro trabajo incluye todos los gastos de las fuerzas armadas, incluso cuando puedan ser utilizados para la represión interna. En principio, la

-
- seguridad interna debe ser mantendda por la policía (que incluye la guardia costera y fronteriza). Segundo, no se toman en cuenta los costos indirectos del Tesoro, aunque estos pueden ser considerables, como en el caso de la conscripción militar o de concesiones tributarias a industrias vinculadas a la defensa.
8. A veces no se puede captar todo lo deseado.
 9. En todo caso, nuestra base de datos desagregada permitiría su inclusión o exclusión, según se desee.
 10. Además, con frecuencia estos servicios son más costosos que los financiados por el Tesoro para el público en general.
 11. Según SIPRI (1973), "la definición empleada por la OTAN para evaluar la contribución a la defensa de los países miembros comprende:
 - i) remuneraciones y asignaciones al personal militar
 - ii) remuneraciones al personal civil
 - iii) operaciones y mantenimiento
 - iv) adquisiciones
 - v) I&D
 - vi) construcción
 - vii) pensiones a personal militar (y civil) retirado
 - viii) ayuda militar otorgada
 - ix) fuerzas paramilitares
 - x) gastos del gobierno en existencias de uso militar
 - xi) aspectos militares de actividades que tienen un uso dual reconocido, v.g., en el campo espacial o de la energía atómica."
 12. Blackaby y Ohlson (1982, p.297), ex-investigadores de SIPRI, indican que "nuestro conocimiento de los gastos militares del Tercer Mundo es muy pobre...La realidad es que el gasto militar de la mayoría de estos países es por sí solo un proyecto de investigación de gran envergadura".
 13. Los datos publicados oficialmente sobre, por ejemplo, el Sector Público de Chile están tan globales que no se prestan a análisis. Y ningún país incorpora completamente todos los gastos directos de la defensa en sus cuentas oficiales.
 14. Cada país utiliza una terminología ligeramente diferente para describir básicamente el mismo sector gubernamental. En Argentina se usa el término Administración Nacional; en Chile se hace referencia al Sector Público y en el Perú al Gobierno Central.
 15. En general estas transferencias encierran subsidios directos del Tesoro a estas instituciones.
 16. Puede encontrarse una descripción más completa de los problemas relativos a los datos chilenos en Scheetz (1985, 1987). Los datos bolivianos son descritos en Scheetz (1993). Los datos paraguayos son criticados en Scheetz (1989). Algunos comentarios adicionales sobre los datos referentes a todos estos países están presentes en Scheetz (1990, 1991, 1992).
 17. La nómina describe el marco contable institucional utilizado para analizar los ingresos y gastos del sector público. Nuestra nómina-- que incluye todas las instituciones de la administración pública

- nacional que dan cuenta de sus gastos--así como aquellas incluidas anteriormente en la información oficial y ahora fuera del presupuesto--agrupa la información en categorías funcionales (o "por finalidad") o gastos por objeto económico.
18. Estos gastos son anotados a veces en una línea separada cuando los pagos no pueden ser asignados a la función correcta que los gastó.
 19. La financiación de estos sistemas varía entre los países y al interior de estos. En ocasiones el Tesoro apoya directamente un fondo (como los fondos de las fuerzas armadas y la policía en Argentina) o contribuye a un programa general de bienestar. El Perú aplica un sistema algo más racional, por el cual las contribuciones del empleador (el Estado) y del empleado (mediante una deducción mensual en sus haberes) determina los activos totales de los fondos respectivos.
 20. Esta idea fue tomada de la sugerencia de Antonio Carlos Pereira del Instituto Brasileiro de Assuntos Estratégicos, hecha en Buenos Aires este año. Encontró resistencia entre los miembros del oficialismo presente en la reunión porque ellos quisieron (equivocadamente) controlar dicha institución desde el gobierno, así garantizando su fracaso por falta de credibilidad internacional en poco tiempo.

SECCION II

ESTUDIOS DE CASOS

El papel de la verificación en los acuerdos de paz, democracia y desarrollo sostenible en Centroamérica

Luis Guillermo Solís

Introducción

Durante los últimos diez años, Centroamérica ha transitado de la guerra a la paz y ha iniciado un largo camino de la paz al desarrollo sostenible. Aunque todavía prevalece el enfrentamiento armado interno en Guatemala y pese a las precarias condiciones económicas y sociales en que viven la enorme mayoría de los centroamericanos, la región en su conjunto ha sido capaz de convertirse, a diferencia de otras partes del mundo en las que se produjeron profundos conflictos durante la década de los años ochenta, en un ejemplo exitoso - aunque todavía incipiente- de concertación e integración regionales¹.

El mejoramiento de las condiciones políticas en la mayoría de los países centroamericanos, fruto de crecientes grados de democracia, es también el resultado de un proceso de negociación que se desarrolló simultáneamente en los planos doméstico e internacional. La presencia en la negociación centroamericana de actores internos y extraregionales, nacionales y multilaterales, gubernamentales y no gubernamentales, conformó un marco de referencia inédito

que amplió la credibilidad de los acuerdos y facilitó su efectivo cumplimiento. No es exagerado afirmar que sin la participación legitimadora de la Comunidad Internacional, la voluntad de paz de Centroamérica, severamente constreñida por la geopolítica circuncaribe del período 1986-1991, probablemente se habría desvanecido. En este sentido, una de las principales lecciones aprendidas por el Istmo durante la crisis regional, fue la positiva influencia que la acción internacional puede jugar en el seguimiento y ejecución de la agenda regional.

En este artículo se analiza el papel de la verificación en los acuerdos de paz, democracia y desarrollo sostenible desde la suscripción del Plan de Paz de Esquipulas II en agosto de 1987, hasta la firma de la Alianza para el Desarrollo Sostenible en octubre de 1994. En la primera parte, se propone una categorización de los diversos tipos de verificación ejecutados en Centroamérica; en la segunda, se describen a la luz de los acontecimientos políticos acaecidos en la región durante el período, en particular en El Salvador y Nicaragua y sus posibles implicaciones en Guatemala; en la tercera, se sugieren algunos escenarios donde la verificación podría convertirse en un poderoso instrumento para la consolidación de la Alianza para el Desarrollo Sostenible. No se pretende por cierto realizar un análisis exhaustivo de los procesos de verificación mismos; de sus éxitos y limitaciones. Más bien, el trabajo conceptualiza y ordena lo que a juicio del autor han sido las etapas y categorías principales en las que es posible entender dicha verificación.

Las opiniones expresadas en este trabajo se hacen a título personal y en nada comprometen al gobierno de Costa Rica.

I **La verificación de los acuerdos: definición y categorías**

a. **Definición**

En Centroamérica la verificación de los acuerdos alcanzados durante la última década se podría definir como *el proceso mediante el cual las partes garantizan el cumplimiento de lo pactado. Este proceso se realiza en el contexto de un entendimiento político previo, con la participación de actores tanto locales como extraregionales, cuya principal tarea consiste en certificar la efectiva realización de los compromisos adquiridos por las partes. La verificación puede incluir acciones de seguimiento, facilitación o mediación diplomáticas y de prevención y resolución de conflictos.*

Como se aprecia, en la práctica la verificación de los acuerdos en Centroamérica ha conllevado una amplia gama de responsabilidades, muchas veces difíciles de concebir en los marcos tradicionales de este tipo de gestiones, es decir, únicamente limitado a la *certificación* de compromisos. Esto se explica dada la complejidad de los procesos políticos regionales negociados en la década de los ochenta, y en particular la gran desconfianza entre las partes.

En el primer sentido, hay que recordar que si bien es cierto buena parte de los acuerdos tuvieron que ver con cuestiones relativamente puntuales de fácil verificación (ceses de fuego; emisión de leyes y reformas; integración de comisiones de diálogo, etc.), también fue necesario que los testigos asumieran tareas tan complicadas como la supervisión de elecciones, la desmovilización de contingentes armados y su incorporación a la vida civil y, en un sentido general, la construcción democrática en países en plena transición desde una situación de guerra interna. En este contexto, los mandatos en muchas ocasiones tuvieron que modificarse sobre la marcha o bien improvisarse en aras de impedir el resurgimiento de la violencia, ello sin que existiesen acuerdos expresos emanados de los entendimientos originales entre las partes.

Por otro lado, la ausencia de mecanismos de interlocución social en Centroamérica (valga decir, partidos

políticos, instituciones democráticas representativas, sistemas de administración de justicia independientes, organizaciones de la sociedad civil efectivamente operantes) o bien su existencia bajo esquemas en extremo represivos y excluyentes, hicieron que fuera la violencia, no el diálogo, el canal principal de expresión de la comunidad política. La utilización de la fuerza inevitablemente aumentó la desconfianza entre las partes en el conflicto, desconfianza que no concluyó con la negociación de acuerdos de paz y que más bien se trasladó casi inalterada a los procesos de normalización que los sucedieron.

b. Categorías

Tomando en cuenta todos estos factores, sería posible proponer las siguientes tres categorías de verificación, las cuales se produjeron simultáneamente: *según la naturaleza de quienes la realizaron; el tipo de mandato recibido; y el tipo de acuerdo negociado.*

Obviamente esta división es académica y solo busca ordenar con fines analíticos un proceso donde las líneas jurisdiccionales y funcionales estuvieron siempre muy desdibujadas por las condiciones del contexto político.

1. Según la naturaleza de los participantes

Una primera clasificación obvia responde al tipo de agente verificador. En Centroamérica la verificación fue realizada por una amplia gama de personalidades, organizaciones multilaterales y Estados actuando a título individual. Como se verá más adelante, en un mismo proceso de paz participaron varios verificadores según el momento y la necesidad específica. En algunos casos, estos verificadores compartieron responsabilidades -lo que generó tensiones e incluso conflictos entre ellos-. En otros, los verificadores se sucedieron a lo largo del proceso, pues al variar las condiciones del contexto político, fueron requeridos nuevos mandatos.

Cualquier intento de clasificación, por lo tanto, debe tomar en cuenta esta complejidad *in situ* que se presentó sin

excepción en todos los escenarios centroamericanos.

Al menos se podrían identificar tres tipos de verificadores en el proceso centroamericano:

1.1 Organizaciones multilaterales

Dos fueron las organizaciones multilaterales principalmente involucradas en el proceso regional centroamericano: las Naciones Unidas (ONUSAL, ONUVEN, MINUGUA) y la Organización de Estados Americanos (CIAV-OEA). La presencia de ambas incluyó por cierto a sus agencias especializadas, las cuales fueron encargadas de dar seguimiento a muchos de los compromisos en las etapas de ejecución.

La participación de las organizaciones multilaterales como actoras en el proceso de paz en Centroamérica ha sido ampliamente analizado, en especial para el caso salvadoreño, paradigma exitoso de tales acciones².

Las organizaciones multilaterales tuvieron una importancia particularmente grande por cuanto eran las que mejor podían garantizar grados suficientes de "neutralidad" en las etapas más álgidas de las negociaciones de paz. Aun cuando, por ejemplo en Nicaragua, se produjo un serio enfrentamiento entre quienes preferían la intervención de la OEA -el órgano regional- y los partidarios de las Naciones Unidas -consideradas menos proclives a recibir presiones de los EE.UU.-, lo cierto es que en última instancia las organizaciones multilaterales tenían una legitimidad muy arraigada en el resto de la Comunidad Internacional. La transparencia de la gestión y en la agenda de estas entidades resultó crucial en su consolidación como instancias verificadoras.

1.2 Terceros Estados o grupos de Estados

Fueron los primeros actores en participar en búsqueda de una solución negociada a la crisis regional. Presentes desde principios de la década de los años ochenta (Declaración Franco-Mexicana de 1981), las gestiones de terceros Estados o grupos *ad hoc* tuvieron originalmente un sentido "interventor",

incluso partidista, que no favoreció la aceptación por parte de los centroamericanos. De hecho, la marcada tendencia "tutelar" de estas gestiones, en particular las emprendidas por el Grupo de Contadora a partir de 1983, sumadas a la abierta oposición del gobierno de EE.UU., festinaron el proceso durante casi un lustro. No obstante ello, éste siempre contó con un amplio apoyo de la Comunidad Internacional³.

Un segundo momento fue marcado por el denominado "Proceso de San José" entre la Comunidad Europea, Centroamérica y los países del Grupo de Contadora⁴. Iniciado en 1984 por iniciativa del Presidente de Costa Rica Luis Alberto Monge y el Ministro Federal de Relaciones Exteriores de Alemania Hans-Dietrich Genscher, el diálogo ofreció por primera vez un espacio de cooperación extraregional para la paz, relativamente imparcial y objetivo. Gracias a este esfuerzo, países como Alemania y España y la propia Comisión Europea adquirieron una renovada legitimidad que resultaría vital en la verificación de los acuerdos después de 1987. Igual fenómeno ocurrió con Canadá pero un poco más tarde.

La tercera fase, ha conllevado la participación de estos actores expresamente convocados por las partes como verificadores políticos. Se inició con la suscripción del Plan de Paz de Esquipulas II en agosto de 1987, continuó en la negociación de Guatemala bajo los auspicios de las Naciones Unidas. Esta mecánica se ha expresado con la presencia de Estados en instancias tales como la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento (CIVS) establecida en el numeral 10 del Plan de Paz; la Comisión Internacional de Apoyo y Verificación (CIAV y CIAV-OEA) en Nicaragua; y más recientemente en la integración de los Grupos de Países Amigos del Secretario General de Naciones Unidas que han sido un pivote principal en las negociaciones en El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

1.3 *Actores o instituciones locales*

Un tercer grupo de verificadores provienen del escenario interno. Aunque muy limitada a la primera fase de la ejecución de los acuerdos del Plan de Paz de Esquipulas II, esta verificación fue importante porque permitió que las partes

reservaran un espacio en el seguimiento a los propios ciudadanos del país respectivo -en última instancia a la sociedad civil- independientemente de las personalidades políticas que pudiesen participar en el proceso. Aquí el ejemplo que debe señalarse es el de las Comisiones Nacionales de Reconciliación, las cuales se crearon como reconocimiento al carácter principalmente estructural de la crisis política centroamericana.

Habría también que incluir en esta categoría a la Comisión Ejecutiva de Esquipulas II, formada por los Ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica. Aunque como su nombre lo indica, esta entidad tenía funciones de seguimiento más que de verificación propiamente dicha, fue casi ineludible - y lo sigue siendo en la actualidad para el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)- no asumir un papel supervisor en el cumplimiento de los compromisos presidenciales⁵. Sobre el particular se ampliará en la tercera parte de este ensayo.

2. Según el tipo de mandato recibido

Tal y como se señaló arriba, no todos los mandatos otorgados a los verificadores del proceso fueron de igual naturaleza. Esto es importante analizarlo porque la verificación se produjo en planos muy disímiles y asimétricos que evolucionaron en el tiempo. Así por ejemplo, mientras que en una primera etapa de la negociación, la verificación se solicitó con el fin exclusivo de constatar el cumplimiento de un calendario relativamente estricto contenido en el Plan de Esquipulas II (*verificación de primera generación*), a medida que dicho calendario se agotó, modificó o postergó, y en tanto el proceso entró en fases de mayor madurez, la verificación se convirtió en un ejercicio más omnicomprendivo de "gerencia política", fundado principalmente en la administración y ejecución de acuerdos de naturaleza global (*verificación de segunda generación*).

Dentro de estos dos grandes grupos podrían identificarse al menos cuatro diferentes tipos de mandatos otorgados a los verificadores en Centroamérica:

2.1 *Reconciliación nacional; fin de las hostilidades y cese de la agresión por parte de terceros*

Corresponden a la primera etapa del Plan de Paz y podrían ubicarse cronológicamente entre agosto de 1987 y febrero de 1990. Fue una etapa muy crítica, diseñada con el fin primordial de devolverle normalidad a los países afectados por el conflicto armado interno, en particular Nicaragua y El Salvador. En esta etapa de neutralización de los factores de la violencia, la solicitud de verificación se movió tanto en el escenario interno (conformación de las Comisiones de Reconciliación Nacional) como en el externo (convocatoria a la CIVS).

El análisis del período revela un alejamiento gradual pero evidente y sostenido de los actores estatales (Grupo de Contadora, Grupo de Apoyo) y la creciente presencia de los organismos multilaterales. Ello, a solicitud de las partes y por razones tanto de índole política como práctica⁶.

En general, estos mandatos podrían calificarse de puntuales, relativamente precisos y cuantificables. Tenían además plazos de ejecución y, debido a los condicionantes de simultaneidad y simetría característicos del *Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica*, eran de acatamiento obligatorio previo a la puesta en marcha de otras acciones contempladas en el Plan de Paz⁷.

2.2 *ElectORALES*

Una de las preocupaciones principales de los países centroamericanos fue la de promover el desarrollo democrático por medio de elecciones libres y limpias. Esta visión bastante restrictiva y formal de la democracia, fue no obstante medular para lograr avances significativos en dicho proceso en momentos en que Centroamérica experimentaba un áspero debate sobre la transición hacia regímenes más pluralistas y representativos.

En un primer momento, el mandato para verificar elecciones quedaba muy sujeto a los actores nacionales. En particular, los gobiernos estaban recelosos de que una presencia internacional en ese ámbito tan delicado, pudiera convertirse en una amenaza para el pleno ejercicio de la

soberanía. Sin embargo, tal y como lo demostraron primero los comicios en Nicaragua y después en El Salvador, las instancias locales carecían de la credibilidad suficiente para emprender esta tarea la cual, adicionalmente, resultaba sumamente compleja e involucraba grandes compromisos financieros.

De esta manera, los países que debían realizar elecciones recurrieron principalmente a la OEA para la verificación de los comicios. No obstante ello, en este proceso también eventualmente participarían una pluralidad de observadores independientes, muchos de los cuales respondieron a invitaciones formuladas por organizaciones de la sociedad civil de los países centroamericanos. En otros casos, los gobiernos mismos autorizaron dichas misiones *ad hoc* las cuales, no obstante, siempre jugaron un importante papel legitimador. Quizá el ejemplo más revelador de este último fenómeno lo constituye la presencia de los observadores del Consejo de Jefes de Gobierno Libremente Electos del Centro Carter en los comicios nicaraguenses de 1990 y salvadoreños de 1994.

2.3 *Desmovilización, desmilitarización y desarme⁸*

Los mandatos en este ámbito tuvieron dos momentos bien delimitados. En el primero de ellos, el énfasis fue puesto en el finiquito de las negociaciones de la Comisión de Seguridad de Contadora en materia de seguridad, verificación, control y limitación de armamento. También se intentó *definir un marco* para el desarme de las fuerzas irregulares en Nicaragua a tenor de los acuerdos de la Cumbre Presidencial de Tela. Por razones obvias, en esta etapa la verificación principalmente correspondía a los países del Grupo de Contadora con la activa presencia de los gobiernos centroamericanos en la persona de los Vicecancilleres. Estos mandatos podrían considerarse de "primera generación" no sólo en un sentido cronológico, sino también dada la puntualidad del mandato.

El segundo momento se produjo cuando fue necesario desmovilizar a la "contra" nicaragüense *en el terreno* y hacer valer los Acuerdos de Paz de Chapultepec suscritos entre el gobierno de El Salvador y el FMLN en 1991. En ambos casos

fue necesario recurrir a los organismos multilaterales cuya presencia incluso fue insuficiente para garantizar un proceso libre de interferencias y atrasos. El volumen de la desmovilización, la dificultad de recolectar, inventariar y destruir los arsenales, y más aún, la compleja tarea de reincorporar a los antiguos soldados a la vida civil y reorganizar las instituciones de seguridad, permiten definir estos mandatos como de "segunda generación".

2.4 Democratización, gobernabilidad y reactivación económica

Sin duda la verificación más complicada de los acuerdos regionales en Centroamérica, claramente enmarcada en la coyuntura posterior a 1991 y hasta el presente, tiene que ver con la construcción democrática definida ésta en términos de desarrollo humano o desarrollo humano sostenible.

En el Plan de Paz de Esquipulas, los Presidentes signatarios se cuidaron de plantear los aspectos socioeconómicos de la crisis de manera más bien general, relegando su discusión a un momento posterior que no fue definido en el tiempo. La enunciación de estos asuntos -no su abordaje- evidenció la clara conciencia de los mandatarios de que el proceso regional necesariamente sería paulatino y gradual. De igual manera, como ya se señaló, la democracia se abordó casi exclusivamente como fenómeno electoral, lo cual evitó que los países se vieran arrastrados a una discusión todavía prematura en ese momento, sobre la naturaleza del "nuevo Estado" en Centroamérica durante la posguerra fría.

Sin embargo, una vez normalizada la situación interna en Nicaragua tras la derrota del gobierno sandinista en las elecciones de febrero de 1990 y pactada la paz en El Salvador con base en un acuerdo omnicompreensivo, se hizo necesario ampliar la cobertura de los entendimientos políticos. Ello, resultado principalmente de tres factores:

1. La urgencia de dar solución al gravísimo problema de los desmovilizados; su reinserción a la vida civil y su activación como agentes económicos, tarea esta que dejaba de ser una que se agotaba en un acto (el cese

- al fuego por ejemplo), para convertirse en un proceso de largo plazo de claras connotaciones estructurales.
2. La evidente incapacidad de las instituciones democráticas de asumir la enorme responsabilidad de la reconstrucción nacional bajo los nuevos términos derivados de los acuerdos mismos. La elección de gobiernos democráticos no puso fin a la debilidad histórica de los sistemas políticos de la región. De hecho, en algunos casos estos se vieron sometidos a profundas convulsiones que, inexistentes durante los períodos más autoritarios pero normales en momentos de transición democrática, no obstante generaron retos inéditos para sociedades carentes de una cultura política pluralista y tolerante.
 3. La crisis económica arrastrada de más de una década de guerra o bien fruto de la depresiva coyuntura internacional de principios de los años noventa. El fin del conflicto coincidió con un período de profundos ajustes macroeconómicos que impactó negativamente la inversión social, debilitó aún más al Estado, y generó un vertiginoso y generalizado empobrecimiento que pronto afectó a más del 70% de la población del Istmo.

La combinación de estos factores, sumada como ya se dijo a las tensiones propias de una transición en un contexto de profunda inestabilidad interna, obligaron a las partes a replantearse la verificación, ya no en términos de una operación de mantenimiento de la paz tradicional, y convertirla en un proceso de más largo aliento.

Un nuevo capítulo para la verificación internacional en Centroamérica se inauguró con la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en octubre de 1994. Este importante acuerdo internacional, cuyos compromisos deberán ser verificados por la Comunidad Internacional utilizando mecanismos en muchos casos inéditos, será analizado en la tercera parte del ensayo.

3. Según el tipo de acuerdo negociado

Hubo en este sentido dos casos claramente diferenciados de

verificación: El Salvador y Nicaragua.

En El Salvador, si bien el proceso no estuvo exento de dificultades, fue en su conjunto muy satisfactorio. Los acuerdos negociados entre el gobierno y el FMLN fueron claros, alcanzados desde un principio bajo la égida del Secretario General de Naciones Unidas por medio de su representante Alvaro de Soto, quien ejerció sus funciones mediadoras en el contexto de un acuerdo del Consejo de Seguridad. El mandato fue transparente, contó con el explícito apoyo de las partes, y tuvo un respaldo económico y financiero garantizado al menos para la ejecución de ciertos compromisos críticos. Los Jefes de Misión estuvieron dispuestos a interpretar los mandatos de manera amplia, de manera que en coyunturas críticas los superaron en aras de garantizar la paz. En fin, la misión de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), continúa siendo uno de los pocos modelos exitosos de manejo de crisis que puede ofrecer la Comunidad Internacional en un mundo crecientemente turbulento⁹.

En Nicaragua, la experiencia no fue tan positiva. Varias razones explican este fenómeno. a) La naturaleza del acuerdo, el cual en este caso fue negociado en secreto entre el gobierno sandinista y un pequeño grupo de representantes de la presidenta electa a pocas horas de que ésta asumiera el poder, sin la participación de observadores internacionales; b) el contexto en el momento de realizar la negociación, muy polarizado por el enfrentamiento entre sandinistas, opositores, y sus respectivas alianzas extraregionales; c) las condiciones de extrema crisis económica y social del país al terminar el conflicto armado interno; y d) la descoordinación de los cooperantes internacionales, que en algunos casos fue agudizada por profundas divergencias sobre el destino de los fondos y su administración, o bien por condicionamientos a todas luces derivados de viejos conflictos ideológicos que inhibieron al gobierno de poder utilizar a plenitud los escasos recursos disponibles para proyectos de reactivación económica.

Queda claro que hubo una incidencia directa entre el éxito de la verificación y el tipo de acuerdo que la hizo posible. El corolario podría ser: a mayor transparencia en el acuerdo, mayor éxito en su verificación. En otro sentido, la experiencia

centroamericana también pareciera indicar que otro elemento principal es la coherencia con que el o los verificadores ejecuten los mandatos.

II. Los frutos de la verificación internacional en Centroamérica

a. La verificación como nuevo fenómeno político

Si se visualiza el proceso de paz en su conjunto, es decir, como la totalidad de las acciones realizadas por los gobiernos de Centroamérica con el fin de resolver la crisis desde la firma del Plan de Paz de Esquipulas II en agosto de 1987, hasta la Cumbre de Desarrollo Social de San Salvador II en marzo de 1995, es fácil constatar la importancia de la presencia internacional como fuerza estabilizadora y legitimadora en la región. Más aún, es posible apreciar la forma cómo esta presencia fue adquiriendo mayor madurez y significación a medida que los actores principales del proceso, gubernamentales y no gubernamentales, fueron realizando las ventajas -y constatando la utilidad- del involucramiento externo como medida de confianza mutua.

Es necesario recordar que Centroamérica ha sido, a lo largo de su historia, un área signada por la geopolítica. Zona de tránsito enclavada en el corazón de una superpotencia, Centroamérica ha tenido que soportar desde muy temprano en su historia republicana los embates de fuerzas incontrastables. Desde la proclamación de la Doctrina Monroe en 1823, hasta la Cumbre de las Américas en 1994, los factores externos han jugado un papel decisivo en la conformación del Estado nacional. El secular padecimiento centroamericano ha sido, precisamente, sufrir de una relación con la superpotencia que se desarrolla en períodos de intervención y olvido¹⁰.

Esta particular característica probablemente facilitó la sensibilización de las partes cuando hubo que buscar opciones realistas de éxito a las negociaciones de paz. La conciencia de que debido a factores de extensión geográfica, debilidad militar y rezago económico era muy difícil garantizar el éxito de las

gestiones de paz sin apoyo externo, fue un poderoso argumento que ayudó a convencer a los gobiernos -no siempre de buen grado- que los acuerdos de paz de Centroamérica podrían verse muy acuerpados bajo la celosa tutela de verificadores internacionales.

Por otro lado, ya se han mencionado tres aspectos que subyacen en los procesos de verificación: a) la desconfianza entre las partes fruto de muchos años de violencia estructural que requería de agentes percibidos como "neutrales" que actuasen como facilitadores del diálogo y de la reconciliación nacional; b) la debilidad de las instituciones locales, que impedía que éstas asumieran directamente el trabajo de construcción de la paz y la democracia según lo demandaban los acuerdos; c) la postración económica y la fragmentación social, resultantes de las anomias estructurales y agudizadas por los años de guerra civil. Este conjunto de factores explica, al menos parcialmente, el éxito de la verificación internacional de los acuerdos en Centroamérica.

Esto no quiere decir que la verificación de los acuerdos centroamericanos, tanto por actores internacionales como locales, fuera sencilla y concitara amplios consensos en la región. Por el contrario, desde muy temprano en la crisis regional los gobiernos centroamericanos rechazaron sistemáticamente la presencia de "mediadores" foráneos, los cuales fueron vistos, por unos y otros, como favorecedores de sus respectivos oponentes. Así por ejemplo, mientras que El Salvador, Honduras y Costa Rica mostraron una desconfianza reiterada del Grupo de Contadora y su Grupo de Apoyo por considerarlos demasiado proclives a las posiciones sandinistas, Nicaragua evitó endosar la presencia de la OEA donde a su juicio privaba una excesiva influencia de EE.UU.

Por otra parte el ejercicio "independiente" de la verificación, incluso aquella autorizada por los acuerdos de paz, fue obstaculizada y en algunos casos incluso socavada por los propios actores regionales. En El Salvador, como lo han señalado analistas de impecables credenciales académicas, mientras el gobierno y las fuerzas armadas retrasaron y deliberadamente complicaron el desmantelamiento de los cuerpos de seguridad acusados de graves violaciones a los derechos humanos, la guerrilla del FMLN en connivencia con

facciones del Frente Sandinista de Liberación Nacional ocultó grandes cantidades de armamento en "buzones de guerra" en Nicaragua; armamento el cual debió haber sido entregado a ONUSAL según lo resuelto en los Acuerdos de Chapultepec¹¹.

En Centroamérica, al igual que en otras partes del mundo, verificar significó intervenir. No obstante ello, hace más de diez años un experimentado político costarricense, Carlos Manuel Castillo, dijo refiriéndose a la marcada tendencia de Costa Rica de asumir una participación de alto perfil en los asuntos regionales, que para ese país la no intervención en el Istmo tan sólo significaba intervenir de cierta manera, siguiendo ciertas normas¹². Esta pragmática acepción es también aplicable a la presencia de verificadores internacionales en el área durante la crisis y la poscrisis, pues aún cuando ésta fue solicitada por las partes, en muchos casos hubo de confrontarlas en aras de dar cabal cumplimiento a los mandatos por ellas emitidos.

b. Condiciones para la verificación: tres elementos distintivos

Probablemente la principal lección general aprendida por Centroamérica como resultado de la verificación de los acuerdos de paz fue que tal verificación fue eficaz y útil en tanto facilitó la ejecución de los compromisos políticos en un marco de relativa confianza y credibilidad. Asimismo permitió la paulatina sustitución de los patrones de intervención "negativa" y excluyente tradicionales en la zona, por una tendencia hacia la concertación y la participación "positivas" de la Comunidad Internacional tanto en el seguimiento de los acuerdos como la puesta en marcha de nuevos esquemas de cooperación en sus diferentes expresiones.

Ahora bien, esta realización viene acompañada de un generalizado convencimiento de que todo ello fue posible gracias a ciertas condiciones que permitieron a los verificadores ejercer sus mandatos de manera ordenada y transparente. Se podrían señalar al menos tres elementos básicos.

1. *La voluntad de los actores locales de controlar el proceso político, o de manera más general, la existencia de condiciones de "governabilidad regional"*

En Centroamérica los actores principales del proceso de paz fueron los propios centroamericanos. Esta afirmación -que podría parecer jactanciosa- es sin embargo un elemento muy importante para entender el éxito tanto del proceso de paz, como de la positiva participación y supervisión ejercida por la comunidad internacional.

Una y otra vez, desde la aparición del Grupo de Contadora y hasta el presente, los centroamericanos han reafirmado su voluntad de ejercer el control político de las negociaciones regionales y nacionales. En este ámbito, todas las partes han coincidido, incluso en momentos de gran polarización política y enfrentamiento militar, en que no es conveniente alienar la conducción de los diálogos y la definición de los términos de referencia a fuerzas extraregionales operando sin un marco de referencia localmente definido. Dos ejemplos que demuestran esta voluntad son, por una parte, la decisión de los Presidentes -que se ha mantenido invariable desde 1987 con el apoyo de la sociedad civil- de designar a los Ministros de Relaciones Exteriores reunidos en Consejo, como el órgano ejecutivo principal del proceso centroamericano. Por la otra, la decisión de ponerle fin a las actividades de la CIVS en la Cumbre de Alajuela en 1988, por considerarse que ésta se había extralimitado en las funciones señaladas en el Plan de Paz.

2. *La existencia de un acuerdo previo*

No sólo los centroamericanos mantuvieron el control político sobre el proceso regional y la verificación. También alcanzaron acuerdos básicos *previos* a la verificación misma. Valga decir, a diferencia de lo que ocurrió con las misiones de Naciones Unidas en Angola, Cambodia y Somalia, en Centroamérica la verificación se realizó como *apoyo a* -no en sustitución de- estructuras de gobierno claramente establecidas y operando en un contexto de acuerdos nacionales mínimos dentro de un

marco regional internacionalmente reconocido y legitimado. Definidas esas condiciones, los mandatos para la verificación acordados por las partes fueron sumamente amplios, concediéndole a los actores internacionales adecuados márgenes de acción y control político en el proceso de toma de decisiones. El caso salvadoreño es paradigmático¹³.

La existencia de ciertas "garantías mínimas" para el ejercicio de la verificación de acuerdos en zonas de conflicto es indispensable. Esto es reconocido por Naciones Unidas cuya experiencia en Bosnia-Herzegovina demuestra los problemas a los que se han de enfrentar los actores internacionales cuando su mandato deriva de decisiones impuestas sobre las partes. En Centroamérica los verificadores acogieron una invitación expresa de los gobiernos y fuerzas opositoras, que posteriormente fue precisada con el fin de asegurar su adecuada ejecución. Esta es una diferencia cualitativa que no debe minimizarse.

3. La peculiar naturaleza de la crisis regional

Es indudable que la crisis político-militar de los años ochenta, fue una de las más graves en la historia de Centroamérica. No sólo por su elevado costo en vidas humanas e impacto en la urdimbre social de los pueblos de la región, sino por sus consecuencias económicas que devolvieron a Centroamérica varias décadas en su dificultoso ascenso hacia el desarrollo¹⁴.

No obstante ello, en comparación con otros conflictos que se agudizaron en el mismo período en Asia, África y posteriormente en la Europa Central, la crisis centroamericana fue mucho menos compleja al carecer, al menos en su expresión más inmediata, de connotaciones étnicas, religiosas o de recomposición nacional. A ello se sumó la relativa debilidad de los gobiernos y de las fuerzas contestarias, las cuales no eran capaces de continuar con el enfrentamiento militar indefinidamente una vez normalizado el clima geopolítico entre las superpotencias y el fin de la Guerra Fría a partir de 1989.

En este sentido, fue relativamente fácil para los verificadores asumir sus responsabilidades en la certeza de que el efectivo cumplimiento de los acuerdos centroamericanos

-difícil y complicado como era en los frágiles escenarios locales saturados de resentimientos y violencia- resultaba casi inevitable dado el favorable contexto internacional y la incapacidad de las partes de continuar el esfuerzo bélico por sí mismas durante un tiempo prolongado. Es decir, así como el proceso de paz resultó reversible en Angola, y a diferencia de la situación de conflicto en Colombia donde la guerra no se ha detenido pese al fin del enfrentamiento entre el Este y el Oeste, en El Salvador e incluso en Nicaragua, una vez que se neutralizó el intervencionismo extraregional y se normalizó el proceso político, la paz prácticamente estuvo asegurada en el largo plazo.

La verificación en el caso guatemalteco merece analizarse de manera separada porque es la excepción que confirma la regla. Las dificultades para alcanzar un acuerdo de paz definitivo en Guatemala derivan no de la ausencia de condiciones óptimas en el contexto nacional e internacional. En efecto, si alguna negociación de paz debiera ser exitosa es la guatemalteca, no sólo por el cúmulo de experiencia acumulada tras una década de esfuerzos regionales, sino también por las condiciones en que se encuentra Guatemala en momentos en que América Central avanza hacia la integración a un modelo hemisférico que requiere de estabilidad y crecientes grados de desarrollo democrático.

Aquí la conclusión es que tanto el Gobierno de Guatemala (en particular las fuerzas armadas) como la URNG - por razones estratégicas a nuestro juicio entendibles pero injustificadas- han optado por un modelo donde de manera deliberada se han limitado las atribuciones de los intermediarios tanto locales (la Iglesia Católica, los partidos políticos, la sociedad civil) como internacionales (Naciones Unidas y Grupo de Países Amigos del Secretario General). De hecho, en la negociación guatemalteca no se ha aceptado la participación de "mediadores" y más bien se han utilizado términos tales como "conciliador" o "moderador" para designar a quienes han tenido la tarea de facilitar los entendimientos entre las partes en conflicto.

No obstante ello, se ha integrado ya la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) para dar seguimiento a los acuerdos sobre Derechos Humanos, lo cual

ratifica la preeminencia que en última instancia se atribuye a los órganos multilaterales en un proceso que, en este caso, también requerirá de una verificación de amplio espectro en ciertos sentidos similar a la realizada en El Salvador.

III. La verificación en el contexto de la alianza para el desarrollo sostenible

a. El nuevo modelo regional

En agosto de 1994, los gobiernos centroamericanos acordaron, en la Reunión de Presidentes de Guácimo, Costa Rica, darle nuevo rumbo al proceso de concertación regional por medio del desarrollo sostenible. Esta decisión, que se materializó el 12 de octubre de ese mismo año con la suscripción de la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) en Managua, Nicaragua, conllevó la reordenamiento de las prioridades estratégicas de la región, así como la redefinición de la agenda ístmica mediante la elaboración de un Plan de Acción de corto, mediano y largo plazo. Este Plan de Acción tiene como sustento político los compromisos ecológicos del Volcán de Masaya, Nicaragua, así como los asumidos por los Presidentes en materia social, económica, política y cultural durante la Conferencia Internacional para la Paz y el Desarrollo realizada en Tegucigalpa, Honduras.

El conjunto de declaraciones y compromisos suscritos por los gobiernos centroamericanos durante el segundo semestre de 1994 revelan un proceso de creciente madurez en la región. También evidencian el interés de los países del Istmo (incluidos Belice y Panamá) de construir un verdadero "proyecto" centroamericano que, aún limitado por la enorme diversidad del área, permita ampliar los márgenes de maniobra de los países hoy muy constreñidos ante la globalización y la conformación de bloques económicos continentales.

A este respecto, cabe mencionar la decisión de Centroamérica de participar unida y con "una sóla voz" en la Cumbre Hemisférica de Miami y la importante suscripción, en esa oportunidad, de la Declaración Conjunta Centroamérica-EE.UU. (CONCA-USA). La decisión del gobierno

estadounidense de convertirse en el primer socio extraregional de la ALIDES por medio del CONCA-USA y el acuerdo en principio de Canadá, Colombia, Japón México y la Unión Europea de suscribir declaraciones similares durante 1995, demuestra el interés manifiesto de Centroamérica de aumentar sus vínculos con los socios del NAFTA. A ello se suman contactos recientes con la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM) orientados a crear la Comunidad de Estados del Caribe y la América Central; la reactivación de las negociaciones con el Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela); y la decisión de realizar un segundo encuentro con México en San José (Tuxtla II) en diciembre de 1995.

Tras un cuatrienio caracterizado por el predominio de una agenda marcadamente económica, los gobiernos centroamericanos han comprendido la necesidad de concertar una estrategia más global que les permita enfrentar los desafíos del fin de siglo de manera integral. La adopción del Desarrollo Sostenible como principio rector de este esfuerzo, y más concretamente, el reconocimiento de parte de los gobiernos del Istmo de que existe una interdependencia directa e irrevocable entre crecimiento económico, justicia social y respeto a la naturaleza, es expresión inequívoca del advenimiento de una etapa de enormes oportunidades para toda la región.

La transformación y ampliación de la agenda centroamericana, la reorientación de los procesos de integración, y la voluntad de los Presidentes de vincular al Istmo con el mundo por medio de una activa gestión internacional, tiene al menos tres explicaciones principales:

- la maduración paulatina del proceso regional iniciado en las negociaciones de Esquipulas, el cual se ha ido afianzando a medida que se normalizan las relaciones políticas al interior de los países centroamericanos y se pone fin al conflicto armado interno.
- el consenso de los gobiernos centroamericanos de que en un mundo de megabloques y de prioridades internacionales trastocadas por el fin de la guerra fría, sólo mediante una vigorosa iniciativa centroamericana basada en temas de interés estratégico para los países

- desarrollados, es posible recuperar espacio para la asistencia y la cooperación en la comunidad mundial.
- La apremiante situación económica y social de los países centroamericanos, muy empobrecidos por el ajuste estructural, el militarismo, la corrupción, la baja productividad y la inicua distribución de la riqueza, todo lo cual hace imperativa la búsqueda de nuevos recursos que en última instancia requieren armonizar la agenda regional, con los grandes temas de interés mundial.
 - La realización que -comparativamente- Centroamérica es la región del Tercer Mundo que ofrece mayores oportunidades de desarrollo y crecimiento económicos de mediano y largo plazo. Ello es aún más evidente si se toma en cuenta que Centroamérica es la única de las zonas afectadas por un conflicto militar de grandes proporciones que ha sido capaz de superarlo por medios pacíficos y sucederlo con una propuesta articulada sin precedentes en el mundo en desarrollo.

b. La verificación del nuevo modelo regional

¿Cuáles son los retos principales para la verificación en este nuevo contexto regional? Evidentemente, el tipo de verificación que requiere un planteamiento como el descrito poco tiene que ver con la experiencia anterior, en particular porque a diferencia del desarrollado durante los años del proceso de Esquipulas, el actual se enmarca en lo que podría denominarse un marco de "normalidad democrática" donde los mecanismos de seguimiento y control de compromisos deberían ubicarse -ya no en manos de actores externos- sino en las instituciones propias de regímenes pluralistas, republicanos y representativos (los órganos legislativos; las instancias municipales; y los foros de concertación que se han ido volviendo comunes con el fin de darle mayor espacio de representación a la sociedad civil)¹⁵.

Podrían visualizarse al menos tres nuevas instancias que deben ejercer un papel verificador de los compromisos de la ALIDES.

1. *El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA).*

El 13 de diciembre de 1991, los gobiernos de Centroamérica instituyeron el Sistema de la Integración Centroamericana al firmar el denominado "Protocolo de Tegucigalpa". El SICA tiene como principales propósitos: a) consolidar la democracia por medio del sufragio universal y el respeto irrestricto de los derechos humanos; b) concretar un nuevo modelo de seguridad regional sustentado en un balance razonable de fuerzas, el fortalecimiento del poder civil y la promoción del desarrollo sostenible; c) fortalecer la región como bloque económico; y d) preservar el medio ambiente asegurando el equilibrado desarrollo y explotación racional de los recursos naturales con miras al establecimiento de un nuevo orden ecológico en la región¹⁶.

Tal y como se mencionó en la primera parte de este trabajo, es en el marco del SICA y de sus instancias especializadas, que la mayoría del seguimiento de los acuerdos presidenciales debe realizarse. En la práctica, esto significa que la verificación del cumplimiento de tales acuerdos queda en manos de instancias regionales reguladas a partir de un instrumento sancionado por todos los gobiernos de la región excepto Belice por razones históricas que pronto serán superadas.

Hay en este sentido al menos tres instancias que poseen atribuciones particularmente importantes: el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores, el Comité Ejecutivo y el Comité Consultivo. Ya se han señalado las atribuciones de los dos primeros (véase nota 5) que son órganos del SICA propiamente tales. En cuanto al tercero, es un cuerpo asesor que reúne a representantes de la sociedad civil regionalmente organizada, cuya participación es crucial para equilibrar la marcada tendencia estatal de la institucionalidad centroamericana.

2. *Los consejos regional y nacionales para el desarrollo sostenible*

La Alianza instituyó estos entes, formados el primero por los propios Presidentes o sus representantes y los segundos por una representación bipartita de gobiernos y sociedad civil, con el fin de: a) mantener la coherencia y consistencia de las políticas, programas y proyectos nacionales con la estrategia del desarrollo sostenible; y b) adoptar y ejecutar, por medio de los organismos e instituciones regionales, las decisiones, compromisos y demás compromisos de la ALIDES.

Será interesante analizar el funcionamiento de estos Consejos, los cuales sólo se han conformado en tres de los siete Estados signatarios de la ALIDES (Costa Rica, Guatemala y Panamá). En particular, resultará crucial constatar la capacidad de verificación de un cuerpo colegiado donde sector gubernamental y sociedad civil participan en igualdad de condiciones.

3. *Los socios extraregionales y otros Estados con intereses en la región*

La ALIDES contempla la suscripción de acuerdos y convenios de cooperación con Estados, Grupos de Estados, entidades multilaterales y otras organizaciones privadas. Hasta la fecha sólo se ha firmado uno de estos acuerdos, la Declaración Conjunta Centro América-EE.UU. (CONCA-USA) pero se espera, como ya se mencionó, ampliar el número en el futuro próximo. El establecimiento de estos mecanismos implica también la definición de procedimientos de verificación que garanticen a los cooperantes y donantes la adecuada ejecución de los compromisos pactados.

También existen acuerdos bilaterales que han funcionado desde hace muchos años y que continúan representando una buena parte de la cooperación hacia los países de la región, o bien hacia Centroamérica en su conjunto. Los aportes de la Unión Europea merecen señalarse como principales por su volumen y amplitud, que pasó de un promedio de ECUs 40 millones anuales en el período 1979-1985, a ECUs 190 millones comprometidos en el ejercicio fiscal 1995-1996. También es significativa la asistencia de la

República de China en Taiwán¹⁷.

Evidentemente, con montos de esta cuantía la verificación de los compromisos por parte de los donantes se vuelve ineludible e imperativa. La evaluación se realiza siguiendo los procedimientos propios de cada país y ha incorporado de manera bastante regular a verificadores locales.

IV. Conclusión

Es indiscutible que en la Centroamérica del post conflicto, la verificación de los acuerdos ha ido quedando más y más en manos de los propios beneficiarios de la paz, es decir, de los gobiernos y ciudadanos organizados de la región. Esto es natural y deseable, pues demuestra la llegada de la mayoría de edad a una zona que ya no padece del azote de la violencia en proporciones tan dramáticas como las que caracterizaron a la década precedente.

La gran pregunta, sin duda imposible de contestar por el momento, es si en verdad los centroamericanos -gobiernos y actores no gubernamentales- seremos capaces de cumplir con todos los compromisos adquiridos de cara a la Comunidad Internacional. La magnitud y complejidad de estos compromisos, la carencia de recursos materiales para satisfacerlos, y la todavía frágil infraestructura democrática, y los constreñimientos impuestos sobre las sociedades centroamericanas por el ajuste estructural, son todos elementos que conspiran contra tal aspiración.

No obstante ello, Centroamérica continúa abocada a un proceso de consolidación democrático que pareciera no haberse agotado todavía; ello independientemente de las enormes dificultades que la región todavía padece para superar algunas de sus históricas carlanas como el militarismo, la injusticia social y la discriminación. En este sentido, la realización de que ha habido un cambio cualitativo en la zona que requiere el acompañamiento de mecanismos, nuevos también, de seguimiento, evaluación y verificación de acuerdos, no puede sino ser un positivo indicador de la voluntad de cambio que continúa inspirando a los gobiernos del

área.

Notas

1. Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica, *Memoria de la Secretaría Pro-Tempore de la XV Cumbre de Presidentes Centroamericanos*, San José: Imprenta Brenes, 1995.
2. Tres magníficos ejemplos son: Cristina Eguizábal et. al., *Desafíos humanitarios en Centroamérica: las lecciones de los conflictos armados recientes*, San José: Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano-Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, 1993; Stephen Baranyi and Liisa L. North, *The United Nations in El Salvador: the Promise and Dilemmas of an Integrated Approach to Peace*, Montréal: The Canadian Centre of Global Security, 1992. Tommie Sue Montgomery, *Swords into Plowshares: Lessons from ONUSAL*, Miami: The North-South Center, 1995.
3. Fernando Cepeda y Rodrigo Pardo, *Contadora: Desafío a la Diplomacia Tradicional*, Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes, 1985. Oydén Ortega, *Contadora y su Verdad*, Madrid: 1985. Carlos Rico, "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en *América Latina Internacional*, Buenos Aires: FLACSO, Vol. 2, Nº 3, marzo 1995.
4. Véase IRELA, *Diez Años del Proceso de San José: Un Balance de la Cooperación Unión Europea-América Central*, Madrid: IRELA, 1994
5. Según el Protocolo de Tegucigalpa, artículo 17, compete a los Ministros de Relaciones Exteriores "(...) la ejecución de las decisiones de los Presidentes en materia de política internacional regional". Asimismo, el Comité Ejecutivo del SICA, formado por representantes gubernamentales (art. 24), debe "(...) asegurar la ejecución eficiente ... de las decisiones adoptadas en las reuniones de Presidentes". De ambos artículos se podría inferir una cierta responsabilidad verificadora.
6. Francisco Rojas Aravena, *La Política Internacional de Costa Rica (1978-1990)*, Heredia: Universidad Nacional, 1990.
7. Francisco Rojas Aravena y Luis Gmo. Solís, *¿Súbditos o Aliados? La Política Exterior de Estados Unidos y Centroamérica*, San José: Porvenir, 1988.
8. Una magnífica colección de ensayos que ilustran las dificultades en esta materia se encuentra en Francisco José Aguilar Urbina, *Desmovilización, Desmilitarización y Democratización en Centroamérica*, San José: Centro para la Paz y la Reconciliación de la Fundación Arias, 1994. En particular, véase el artículo de Liisa L. North, "El reto de la desmovilización: construcción de la paz y la

- seguridad regionales", pp. 55-69.
9. Chester A. Crocker, "The Lessons from Somalia", en *Foreign Affairs*, May-June 1995, p. 5. También Ian Johnstone y Mark LeVine, "Lessons from El Salvador", *The Christian Science Monitor*, Tuesday, August 10, 1993, p. 18.
 10. Rojas Aravena y Solís Rivera, *Op.cit.*, 1988.
 11. Tommie Sue Montgomery, *Op.cit.*, 1995, p. 11. También Alvaro de Soto y Graciana del Castillo, "Obstacles to Peacebuilding", en *Foreign Policy*, Primavera de 1994, pp. 69-83.
 12. Carlos Manuel Castillo, FLACSO, 1985.
 13. He discutido esta hipótesis ampliamente en un artículo preparado para el Diálogo Interamericano. Véase Luis Gmo. Solís, "The World and El Salvador: Opportunities for Democracy in Times of Peace", Washington: The Inter-American Dialogue, 1993.
 14. Véase Edelberto Torres-Rivas (editor), Volumen 7, Historia General de Centroamérica, San José: FLACSO, 1993.
 15. Un ejemplo es el Foro de Concertación convocado por el Gobierno de Costa Rica, *Un Acuerdo Nacional Razonable*, Heredia: Maestría en Política Económica de la Universidad Nacional, 1994.
 16. Protocolo de Tegucigalpa, artículo 3.
 17. Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de Costa Rica, Subdirección de Cooperación, y *Memoria Anual (1994-1995)*.

El Caribe, medidas de confianza mutua y la verificación

José Menéndez

La situación del Caribe desde el punto de vista de seguridad se diferencia en buena medida del resto de América Latina, debido, entre otros factores, a la dislocación de fuerzas de Estados miembros de la OTAN en el área caribeña y a la influencia que ello ejerce en algunos de sus países.¹

Los propios gobernantes de Estados Unidos han señalado que dos tercios del petróleo importado y más de la mitad de los materiales estratégicos importados por ese país pasan a través del canal de Panamá, el Estrecho de la Florida y el Golfo de México. Ello influye en la política de atención especial que Washington ha mantenido sobre el Caribe, donde ha desempeñado un papel hegemónico desde fines del siglo pasado.

Si fuéramos a elaborar el proyecto para un sistema de seguridad en el Caribe² tendríamos que tener en cuenta el hecho que en la doctrina militar de la OTAN no se contempla intervención alguna independientemente de su presencia en esta zona, por lo que Estados Unidos ha asumido la defensa no sólo de sus propios intereses sino también la de sus aliados. Esto facilita la puesta en práctica de la política hegemónica de Washington, que incluye el uso de la fuerza en condiciones concretas, con el fin de evitar que el Caribe sea transformado en una zona hostil a sus intereses.

Con ese objetivo, anualmente se realizan maniobras militares, que incluyen actividades de tiro real en polígonos y aunque la mayoría de las veces se avisan con antelación, no siempre alcanzan la difusión necesaria y no llegan a todos los factores interesados con la oportunidad y detalles que debieran.

Como ejemplo de algunos de estos ejercicios y maniobras se pueden señalar: los ejercicios de Fuerza Tarea Conjunta, UNITA y COMPTUEX. Todos ellos se realizan fundamentalmente en áreas de Puerto Rico y la Base Naval de Estados Unidos en la Bahía de Guantánamo, sin contar las fuerzas y medios norteamericanos dislocados en el Comando Meridional en Panamá, y en otros países de la región.

Si se tiene en cuenta que ha concluido la guerra fría, que vivimos en un mundo unipolar, etc. ¿Qué objetivo persigue Estados Unidos con la realización de maniobras militares y con el despliegue de gran cantidad de fuerzas y medios en el Caribe? ¿Contra quién se realizan estos preparativos?

Todo lo anterior conlleva a que existan tensiones en nuestra región y para ello las medidas de confianza mutua pudieran ayudar a crear un clima de seguridad para todos los países.

De acuerdo con las directivas aprobadas por consenso en 1988 por la Asamblea General de Naciones Unidas, las medidas de confianza son: "Un proceso que se desarrolla paso a paso y que consiste en la adopción de medidas concretas y efectivas que entrañan un compromiso político y que tienen una gran importancia militar, y cuyo objetivo es avanzar hacia el fortalecimiento de la confianza y la seguridad, con el fin de aliviar las tensiones y ayudar a la limitación de los armamentos y el desarme.³

Las medidas de confianza se basan en los principios siguientes:

1. Renuncia a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los estados o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la carta de Naciones Unidas;
2. El arreglo pacífico de las controversias;
3. La no injerencia en los asuntos internos;

4. La cooperación de los estados en la solución de los problemas internacionales (regionales) y en la promoción de los derechos humanos;
5. La igualdad de derecho y libre determinación de los pueblos;
6. La igualdad soberana y el respeto al derecho inherente a la soberanía;
7. El cumplimiento de buena fe de las obligaciones contenidas con arreglo al derecho internacional.

La necesidad de los países del Caribe de vigilar sus fronteras precisa de un correcto sistema de comunicación entre estos estados con el fin de evitar posibles fuentes de conflictos, teniendo en cuenta la cercanía existente entre ellos y la confluencia de buques, aviones y unidades en general por sus áreas aledañas.

Por todo lo anterior, cada día, se hace más necesario que la muchas veces olvidada región del Caribe se convierta en centro de atención de especialistas y estudiosos del desarme y la seguridad internacional para que aquellas medidas que se han tomado en otras latitudes también puedan adoptarse, en lo posible, a la situación concreta de esta área.

En este sentido, existe un grupo de medidas de confianza y seguridad, cuya implementación sería muy provechosa para todos los países de la región luego de someterse al análisis de los interesados.

No obstante, para el establecimiento de medidas de confianza en la esfera militar, es necesario que tenga lugar un proceso de reducción de tensiones en el Caribe, así como estrechar la cooperación para resolver cualquier situación, por complicada que esta sea, en la mesa de negociaciones.

Al menos con ciertas condiciones mínimas, de reducción de tensiones pudieran irse implementando algunas medidas, tales como:

1. Avisar con antelación sobre todos los ejercicios y maniobras que se realicen en la región, principalmente aquellas que conllevan el traslado de fuerzas y medios por vía marítima y aérea, por áreas cercanas a otros países.

2. Adoptar medidas para la paulatina disminución de las fuerzas y medios que participen en dichos ejercicios; disminuir las actividades de tiro real con sistemas de armamentos de gran alcance que pudieran golpear blancos no previstos en el mar, tierra o aire.
3. Informar las reservaciones del espacio aéreo y naval en interés de dichos ejercicios o de otras actividades militares, lo que se hará llegar por las vías establecidas, con suficiente antelación a todas las partes interesadas.
4. Explicar los objetivos de los ejercicios y maniobras de determinada envergadura, su fondo táctico-operativo y el volumen de las fuerzas participantes en el momento de ratificar la realización de éstas.
5. Invitar a los militares de los países de la región para que participen como observadores en algunos eventos o dinámicas de estos ejercicios.
6. Realizar a una distancia prudencial de las costas o fronteras de otros países las actividades de preparación combativa de las fuerzas armadas a menos que estos participen en dichas actividades o den su consentimiento previo a la parte que las realiza. Particular importancia tienen las acciones de la aviación en áreas cercanas a otros países, lo cual constituye un peligro significativo.
7. Alcanzar acuerdos para prohibir ejercicios y maniobras en áreas donde haya intensas actividades referidas al comercio, pesca, turismo, investigaciones científicas y otros.
8. Notificar con antelación la actuación de buques de guerra (principalmente portaaviones y unidades anfibas), en áreas próximas a otros países, en composición de agrupaciones o de forma aislada. Disponer de un régimen de aviso previo, cuando unidades de este tipo atraviesen pasos y estrechos de intenso tráfico, como son el Canal de Yucatán, el Estrecho de la Florida y el Paso de los Vientos, entre otros.
9. Establecer limitaciones en determinadas áreas para la presencia de buques de propulsión nuclear, así como restricciones más severas para aquellos buques y

- aviones con capacidades para transportar armas nucleares.
10. Instalar las llamadas "líneas calientes" entre los gobiernos y mandos militares de los países de la región, de manera tal que pueda resolverse de forma oportuna cualquier situación urgente que pueda presentarse.
 11. Realizar contactos y eventos bilaterales y multilaterales de forma regular entre el personal especializado para mejorar la interrelación de las fuerzas militares en el área, en aras de crear un clima de confianza mutua en la esfera militar.
 12. De particular importancia sería lo relativo a las bases militares de otros países de la región. Podrían tomarse medidas iniciales sobre el status de esas instalaciones. Luchar por la retirada de aquellas que están en contra de la voluntad de los gobiernos y pueblos del área; sobre todo si lesionan la soberanía y la integridad territorial de la nación donde se encuentran, entre otros factores.

Otro paso hacia un sistema de medidas de confianza mutua pudiera ser la limitación cualitativa y cuantitativa de las fuerzas armadas de todos los países del hemisferio, respetando el derecho soberano de cada nación de contar con unas fuerzas armadas capaces de defender su soberanía e integridad territorial y mantener el orden interior. De esta forma se cumpliría uno de los postulados que aparecen en la definición de desarme que se reconoce internacionalmente.

En la medida de lo posible y sin que se afecte la seguridad nacional de los países respectivos, deben tomarse medidas para el conocimiento mutuo entre las fuerzas armadas de la región, lograr una mayor transparencia en aquellos aspectos donde sea posible. Los estados con fuerzas armadas más poderosas deberán declarar sus intenciones de no agredir a los más pequeños.

Lo anterior sería posible en la medida que los estados del Caribe y específicamente los más pequeños cuenten con los servicios armados indispensables para garantizar su soberanía nacional y consideren que no existe peligro de un ataque militar, de presiones políticas o de coerción económica.

La solución del diferendo Cuba-Estados Unidos o al menos la disminución de las tensiones entre ambos países, coadyuvaría de forma significativa a la creación de un ambiente de seguridad en la región. El cumplimiento de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas, acerca de la necesidad de levantar el embargo comercial estadounidense a Cuba, sería un paso decisivo que desencadenaría otras acciones tendientes a la distensión real.

Según se avance en la aplicación de todas estas medidas, los especialistas militares y las autoridades competentes establecerían un régimen de verificación adecuado a las condiciones caribeñas que sea verdaderamente factible y no discriminatorio.

Según se plantea por Naciones Unidas⁴ para establecer un sistema de verificación hay que tener en cuenta que este permita determinar si los estados partes cumplen sus compromisos e incluya la reunión de información para las obligaciones encuadradas en los acuerdos, el análisis de la información y la determinación de si las disposiciones se están observando. Además, el proceso de la verificación debe desarrollarse en un contexto en que los estados tengan el derecho soberano de concertar y la obligación de cumplir dichos convenios. Es bueno recordar que la responsabilidad de la verificación recae sobre las partes contrayentes.

En 1988, la Asamblea General de Naciones Unidas hizo suyos 16 principios del proceso de verificación elaborados por la Comisión de Desarme (Resolución 43/81 B de la Asamblea). De ellos pudieran tenerse en cuenta los siguientes.⁵

1. Una verificación adecuada y eficaz es un elemento indispensable de todo acuerdo.
2. La verificación adecuada no es un fin en sí mismo, sino un elemento indispensable en el proceso encaminado a lograr acuerdos.
3. La verificación debe promover la aplicación de medidas tendientes a fomentar la confianza en los estados y lograr que todas las partes observen los acuerdos.
4. Una mayor transparencia redundaría en beneficio del proceso de verificación.
5. En los acuerdos se deben incluir disposiciones

expresas mediante las cuales cada una de las partes se comprometa a no obstaculizar el empleo de los métodos, procedimientos y técnicas de verificación acordados, cuando estos métodos se apliquen en forma compatible con las disposiciones del acuerdo y de los principios generalmente reconocidos del derecho internacional.

6. Todos los estados tienen igual derecho a participar en el proceso de verificación de los acuerdos en que son partes.
7. En los acuerdos de verificación adecuados y eficaces debería ser posible disponer de los medios para que, cuando fuese oportuno, se pudiesen probar clara y convincentemente el cumplimiento o no de los mismos.
8. Los acuerdos de verificación deben aplicarse sin discriminación y, en el cumplimiento de su finalidad, debe evitarse toda injerencia indebida en los asuntos internos de estados partes u otros estados, o todo lo que pueda poner en peligro su desarrollo económico, tecnológico y social.

A su vez, estas medidas de confianza, de transparencia en las relaciones militares, conllevarían a un mejoramiento de las relaciones y a la creación en el Caribe de una zona de paz y seguridad. Para ello es imprescindible:

1. Que exista una verdadera voluntad política de parte de todos los países del hemisferio, principalmente de Estados Unidos.
2. Que se cumplan los principios enunciados anteriormente relativos al arreglo pacífico de las controversias, la no injerencia, la igualdad de derechos y libre determinación y la renuncia a la amenaza o uso de la fuerza, entre otros.
3. Que se resuelvan todas las tensiones y conflictos existentes por la vía de las negociaciones.

Las medidas de confianza mutua se implementarían paulatinamente, con un trasfondo político favorable, en que los niveles de tensiones actuales se reduzcan al mínimo, y se respete el

derecho de cada nación a regir sus destinos y a determinar el régimen político social que decidan sus propios pueblos.

Bibliografía

- Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza. Serie de Estudios N° 7. Desarme, Naciones Unidas, New York, 1982.
- El papel de las Naciones Unidas en la verificación en todos sus aspectos. Serie de Estudios N° 20. Desarme, Naciones Unidas, New York, 1991.
- Paz y Seguridad en América Latina en los Noventa, Centro Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe. Lima, Perú, 1992.
- Proceedings, Naval Review, Naval Institute. Mayo, 1993.
- Proceedings, Naval Review. Naval Institute. Febrero, 1994.
- Seguridad hemisférica y seguridad colectiva, problemas actuales. Centro de Estudios sobre Desarme y Seguridad Internacional de las FAR, 1994.

Notas

1. Seguridad Colectiva y Seguridad Hemisférica. Problemas actuales. Centro de Estudios de Desarme y Seguridad Internacional de la FAR, 1994.
2. Paz y Seguridad en América Latina y el Caribe en los Noventa. Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, 1992.
3. Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza. Serie de estudios No. 7. Desarme Naciones Unidas, 1982.
4. El papel de las Naciones Unidas en la esfera de la verificación en todos sus aspectos. Serie de estudios N° 2. Desarme. Naciones Unidas. New York. 1991.
5. *Ibidem.*

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.

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 22ª 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.

Argentina y los procesos de verificación de las medidas de fomento de la confianza

Rut Diamint

1. Las medidas de fomento de la confianza como política del estado argentino

La verificación de medidas de fomento de la confianza (CBM, por sus siglas en inglés) constituye un estadio más avanzado de la cooperación en temas de seguridad. Las naciones del continente no han podido institucionalizar las relaciones en seguridad y por lo tanto no se ha alcanzado la fase de mutua inspección. Desde 1991, las CBM han sido parte del debate oficial y académico y se han logrado avances en la cooperación regional en seguridad, pero esas iniciativas no están organizadas o sistematizadas en un acuerdo formalizado.

En el caso de Argentina, la formulación de su política exterior desde el retorno a la democracia estuvo orientada a incentivar la cooperación en el hemisferio y en los regímenes de control internacional. Pese al impulso hacia formas de integración e interdependencia, la lógica de sus políticas está cruzada por incertidumbres derivadas tanto de condicionantes externos como internos. Centralmente, el actual gobierno realizó una elección estratégica que asentada en una visión de las tendencias mundiales optimista sustentada en la imagen de

triumfo y hegemonía estadounidense, bajo la suposición de que los parámetros de alineamiento posguerra fría se definirían por el predominio indiscutido de los postulados de las potencias occidentales. En el nivel interno, los recursos democráticos de consenso político se desarrollaron con la lentitud y la confusión esperable de un país que atraviesa el proceso de consolidación de su institucionalidad republicana. Una evaluación de trazo grueso reconoce los beneficios logrados por la intensificación de la cooperación regional y la co-participación en los mecanismos de seguridad global. La aceptación de CBM ha sido muy amplia entre los diferentes actores políticos, incluyendo al principal partido opositor y a las mismas fuerzas armadas. Las medidas de verificación ahondan la misma línea del diseño de inserción internacional propuesto por la cancillería.

La reinserción argentina pos autoritaria marcó la superación de su historia de confrontaciones internas y externas, haciéndose eco de la defensa de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Como consecuencia de la defensa de esos valores, se restableció la confianza en el derecho y en los tratados internacionales¹ y se abrió un espacio para la coordinación de políticas con los estados vecinos y con las potencias occidentales. El paso más notorio fue la decisión argentina de cooperar con la agenda de seguridad de Washington, tomando como política propia la propuesta norteamericana de desarrollar el esquema europeo de medidas para el fomento de la confianza. Desde la visión de las autoridades políticas, este esquema de poco riesgo, bajo costo y creciente credibilidad ayuda a mejorar las relaciones en la región y a hacer más previsibles las políticas nacionales de defensa. Simultáneamente, contiene a las fuerzas armadas y acrecienta el respeto a la negociación diplomática de los conflictos.

La aceptación del modelo mantiene reservas por el desajuste no superado entre las diferentes agencias de gobierno. No se objeta la multilateralización de la política, ni un plan centrado en la prevención de conflictos, reconociendo en estos recursos una de las formas permanentes del cambiante orden internacional, pero hay diferencias entre estilos, tiempos y protagonismos. Las decisiones gubernamentales están ceñi-

das por la rigidez de pautas impuesta por la ley de reforma del estado y el ajuste económico, generando una tensión en los aparatos de formulación de políticas que no alcanza la flexibilidad necesaria para dar respuestas a un mundo incierto y cambiante. La credibilidad del país es uno de los objetivos del proceso de reforma, que se ve debilitado ante la superposición de decisiones inconexas, el desgaste de políticas internas, los tropiezos de actitudes personalistas, las fallas de continuidad que atentan sobre la coherencia de decisiones que por otra parte, son de un alto perfil en el contexto regional.

Pese a la homogeneidad sobre la cooperación e integración hemisférica, la creación de un sistema más estructurado de acuerdos de seguridad se dilata mientras avanza contradictoriamente pero sin detenerse, la integración comercial. El gobierno ha señalado que el modelo de cooperación es un objetivo político prioritario que potencia la inserción externa argentina. Al mismo tiempo, reconoce que las tendencias cooperativas tienen un doble efecto positivo. En lo interno, refuerza la propensión hacia una actitud racional y estable en la elección de políticas y en el entrenamiento de los funcionarios. La historia argentina está signada por enfrentamientos en los que la cuestión de la hegemonía se resolvía por medio de la ruptura del proceso democrático. Ahora se han legitimado los actores del nuevo pacto de gobernabilidad mientras las normas internacionales agregan una cuota de demandas al sistema, restringiendo la acción de los agentes gubernamentales. En las relaciones externas, permuta el perfil de Argentina como un país díscolo e imprevisible en el que las negociaciones internacionales tenían visos de discurso vacío, por un esquema basado en una red de compromisos mutuamente dependientes. Vistas como demanda externa, no son una limitación a la autonomía, sino una corrección de vicios institucionales.

Las definiciones más claras de política exterior se realizaron en los primeros años del gobierno de Menem bajo el dos supuestos iniciales: Primero, el gobierno argentino buscaba una relación preferencial con EE.UU., potencia hegemónica que define la agenda continental y global, contabilizando beneficios mayores como vagón de la potencia occidental, que siendo líder entre los países del Tercer Mundo. En segundo

lugar, se buscaba compartir la agenda de las potencias (inclusive desde una ubicación subordinada) porque se estaban definiendo las normas de un nuevo orden mundial y era el momento de posicionarse en el mosaico por definirse. Los objetivos en el marco regional, priorizaban un proyecto de largo plazo, el Mercado Común Sur (MERCOSUR), alianza que condicionaba las estructuras económicas y de producción, así como las intervinculaciones estatales y societales. Además, de una historia de disputas territoriales y de amenazas con los países vecinos se cambia a una creciente integración y complementariedad, disminuyendo el protagonismo político de las fuerzas armadas. A nivel hemisférico, un impulso de alto perfil en la OEA, la efectiva puesta en marcha de Tlatelolco, una participación activa en la cumbre de Miami y en la reunión de Ministros de Defensa de Williamsburg establecía un contrapunto entre la relación preferencial con EE.UU. y las tradicionales demandas latinoamericanas. En lo global, la participación en la seguridad y estabilidad mundial a través de las misiones de mantenimiento de paz, bajo mandato de las Naciones Unidas, proyectaba a Argentina como un firme contribuyente de las nuevas modalidades de sostenimiento de la paz y la multilateralización de la seguridad. Junto con la concurrencia en los regímenes de control de armamentos y el apoyo a las decisiones de las potencias en los organismos internacionales se completaba una estructura de inserción externa de Argentina.

Pese a la evidencia de logros indiscutidos que redundan en el mejoramiento de la imagen exterior de Argentina, se reconoce una carencia de recursos para elaborar, reformular y evaluar la formulación de las políticas externas. Los circuitos de toma de decisión no son suficientemente transparentes y no parece que se incorporen de forma estandarizada las propuestas provenientes de otros órganos del estado. Políticos oficialistas han expresado que la definición de políticas para el marco regional y global fue encarada con cierta ingenuidad², manteniendo una visión idealista contraria al mapa de conflictos y guerras posguerra fría. Desde sectores de la oposición³, sin recurrir a percepciones de amenazas continentales o subregionales, se habla de un debilitamiento unilateral que

descarta la necesidad de preservar los reaseguros. Pero pese a esas diferencias, en ambos casos se reafirma la confianza en la integración regional y en un futuro de destinos compartidos. Por ello, es más llamativo que el gobierno, que en grandes líneas tiene un amplio consenso en la política de generación de confianza mutua, no haya encontrado los recursos para organizar ese marco de entendimientos.

En este esquema, una de las variables centrales de la cooperación y disminución de confrontaciones son las medidas de confianza. Sin embargo, el proceso de negociación de estas medidas no es muy exitoso. Los países de la región han resistido la formalización de estos mecanismos, en parte por el temor de encontrarse con una maniobra norteamericana velada detrás de un arreglo de seguridad que tiene como base la transparencia de las informaciones de defensa. En parte, existe un relativo desconocimiento acerca de los beneficios mutuos que puede aportar la cooperación en seguridad para la política externa y para la formulación nacional de las política de defensa y para rediseñar las relaciones entre el poder político y las fuerzas armadas. La Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA, creada en 1991 era vista como el motor ideal para viabilizar un arreglo de seguridad pensado como una estructura formalizada. Sin embargo, hoy vemos que los acuerdos alcanzados son limitados y que mucho de lo realizado parte de iniciativas de las propias fuerzas armadas. Si bien esto no es negativo *per se*, refleja las falencias en el control político de las instituciones castrenses y una relativa fiabilidad en los recursos políticos de los organismos internacionales.

Finalmente, desde el gobierno se postula que aunque existan diferencias de ritmos y prioridades entre los estados de la región, se coincide en la naturaleza supranacional de los conflictos, en un diseño básico de cooperación política y en la mutua interdependencia para el desarrollo de los proyectos nacionales, sustrato que augura progresivos entendimientos que superarán las actuales dificultades.

2. La verificación como un fenómeno de la posguerra fría

El interés por desarrollar sistemas de verificación reside en la posibilidad de otorgar a las voluntades políticas mayores recursos para establecer códigos de conducta y de sanciones que contribuyan a la prevención de situaciones de conflicto o de percepción de amenaza. El objetivo es formular canales estandarizados de control recíproco enlazados a una política de compromisos que fortalezca la responsabilidad de los estados en sus decisiones internas y externas. En el continente, se han ido implementando una serie de medidas de confianza, muchas de las cuales conllevan procesos de verificación. Sin embargo, el concepto de verificación como un sistema de regulaciones aún ha sido objeto de análisis por parte de los estados. La verificación es el proceso que obliga a los estados a cumplir con sus obligaciones bajo el marco de un acuerdo⁴. Ese proceso incluye la recolección de información relevante para los compromisos de desarme y control de armamentos, el análisis de la información y el juzgamiento para arribar al cumplimiento de un acuerdo.

El concepto surge de las iniciativas de la guerra fría entre el bloque soviético y EE.UU. dentro del proceso de disuasión. Sin embargo su desarrollo era sumamente limitado y el carácter intrusivo o no voluntario no se había establecido. Entre 1990 y 1995 se produce un importante incremento de las experiencias prácticas en la implementación de verificaciones⁵. La capacidad de definir la verificación reside en gran parte en su capacidad para diferenciar entre actividades permitidas y prohibidas con un mínimo margen de ambigüedad. Se puede efectuar de forma cooperativa, unilateral o sea sin la asistencia de la parte a verificar que se conoce como vía técnica nacional (*national technical means*-NTM), mixta si la parte a ser investigada facilita alguna actividad que la acción unilateral inicia y no cooperativa cuando se realiza en contra de la voluntad⁶. En el marco de las Confidence and Security Building Measures (CSBM's) se considera que las inspecciones no revisten el carácter intrusivo porque hay aceptación de las partes para

utilizar ese recurso como forma de completar los acuerdos negociados.

La verificación permitió establecer standards comunes para la comparación de armamentos y aumentó las expectativas generadas por el CFE para mantener la paz y seguridad, así como expandir las tendencias preventivas y de alerta temprana propuestas en el "Programa de paz" de Boutros Boutros-Ghali, reafirmado en el "Suplemento de un programa de paz" de enero de 1995. Una dificultad señalada en el último documento es la ausencia de una clara autoridad legislativa y la dificultad de encontrar funcionarios capacitados por las partes a investigar. Por ello, el marco de medidas para el fomento de la confianza resulta casi imprescindible para utilizar mecanismos de verificación aceptados y consensuados por las partes intervinientes. Las inspecciones aéreas tanto para la verificación como para el monitoreo de medidas para el fomento de la confianza⁷ han demostrado ser tendencias que se complementan y realimentan a las CSBM's.

La verificación en el campo convencional a través de observadores civiles y militares que confirmen el alto de fuego, el respeto a zonas desmilitarizadas; la prohibición de sobrevolar determinadas áreas (por ejemplo, el uso de satélites puede registrar procesos de desarme o de áreas restringidas⁸); el cumplimiento de acuerdos; etc. debe completarse con un sistema de sanciones legalmente aceptado y con capacidad de generar imposiciones. La violación de normas pre-establecidas validadas por la comunidad internacional otorga legitimidad para que las sanciones sean rigurosamente cumplidas. Parte de esa legalidad reside en la objetividad del organismo monitoreante, y en el reconocimiento por los países de los beneficios que aportan las medidas de control recíprocas.

La tarea de análisis de la información requiere de un cuerpo entrenado de especialistas que interpreten correctamente la verificación realizada. De allí la conexión con actividades de inteligencia del estado. En muchos países de América Latina (incluyendo Argentina), la inteligencia del estado ha sido un recurso utilizado más para el control de las oposiciones políticas que para tomar recaudos en función de actos externos que afecten al estado. Por lo mismo, la calidad profesional

de los agentes nunca fue de excelencia y mantuvieron durante los gobiernos militares un espíritu conspiracionista que no fue totalmente desactivado. Por ello, los encargados de realizar inspecciones en estados con los que existen un cúmulo de redes cooperativas, deberían ser funcionarios específicamente preparados en la nueva modalidad.

EE.UU. poseen una agencia especial de verificación: *On Site Inspection Agency's* (OSIA), que cuenta con un creciente presupuesto, en la presunción de que la prevención y los monitoreos pueden evitar numerosos conflictos por sorpresa. En el sur del continente no existen organismos especializados de características similares, por lo que no sería sorpresivo reconocer que las verificaciones generan suspicacias que harían improbable el cumplimiento de la inspección. El intercambio de expertos y de conocimientos sobre procesos de verificación es un paso necesario para que el método sea eficaz.

El llegar a acuerdos de verificación tendría un inusitado impacto en el grado de transparencia militar. Sin embargo, no debe entenderse que ello implica una apertura total de las previsiones de un estado. Existe un límite para las inspecciones incluso entre naciones aliadas, manteniendo un relativo grado de secreto militar⁹. Es importante detectar en que nivel se produce la violación a los acuerdos existentes: es diferente el proceso de juzgamiento de las acciones si compromete al más alto nivel de funcionarios del gobierno o son ejecutadas por una institución intermedia haciendo uso de cierta capacidad de autonomía. El reconocimiento de organismos internacionales en los que la multilateralización de las decisiones permite la asistencia de partes neutrales en situaciones de controversia es otro requisito para su aceptación¹⁰.

Es difícil negociar asuntos de verificación entre estados que viven en una atmósfera de desconfianza y sospechas. Sin embargo en medio del incremento de la cooperación y con el marco que la OEA intenta crear para la implementación de medidas de fomento de la confianza, resulta ineludible plantear el tema de la verificación que hoy forma parte del mismo concepto de CSBM's. Hoy en día no parecen haberse dado las condiciones para establecer medidas de verificación en fuer-

zas convencionales en la región sin embargo, no hace mucho tiempo atrás, tampoco se hubiera creído posible establecer controles externos en las elecciones presidenciales. Países como El Salvador, Nicaragua y Perú aceptaron el monitoreo de la OEA en actos electivos, por ello es probable que con el transcurso del tiempo se puedan implementar verificaciones en asuntos militares, por medio de agentes involucrados y legitimados a través del reconocimiento de que la multilateralización de las políticas domésticas aporta seguridad a la comunidad de estados del hemisferio. La experiencia de mutuas verificaciones en el campo nuclear desarrolladas por Argentina y Brasil ha sido el avance más significativo en la región. La aceptación de los controles recíprocos y de la OIEA en un área que fue resguardada celosamente durante más de treinta años es otro preanuncio de que futuros mecanismos de verificación podrán ser adoptados en espacios que hoy se consideran impenetrables.

3. Los acuerdos nucleares con Brasil y el proceso de verificación

3.1. El proceso acordar una política nuclear común

La política nuclear argentina se desarrolló desde mediados de siglo con una coherencia poco común en la tradición de políticas del estado. Ello permitió alcanzar un progreso importante que lo ubicaban en el primer lugar en América Latina¹¹. Este orgullo de la tecnología nacional, sin embargo generaba preocupación entre los países vecinos y al intensificarse el proceso de control sobre armas de destrucción masiva, hacia fines de los ochenta las potencias occidentales pusieron atención en los avances argentinos.

Argentina había rehusado a incorporarse al tratado de No Proliferación Nuclear y la ratificación al Tratado de Tlatelolco nunca había sido impulsado por los sucesivos gobiernos. La ausencia de un régimen de salvaguardias¹² y la continuidad del plan nuclear hacían temer que las intenciones argentina fueran desarrollar armamento nuclear, pese a las reiteradas mani-

festaciones de propender a una utilización exclusivamente pacífica. Solamente las instalaciones nucleares que eran fruto de la cooperación internacional habían sido puestas bajo salvaguardia requisito necesario para implementar emprendimientos conjuntos entre la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA) y otros organismos.

La necesidad de obtener un mejoramiento en las relaciones con Brasil, lleva a que en 1980 se produzca un viraje en la consistente política nuclear argentina. A través del Acuerdo de cooperación para el desarrollo y aplicación de los usos pacíficos de la energía nuclear, los gobiernos militares de Argentina y Brasil inician una política de cooperación. Uno de sus objetivos era asociarse para superar las limitaciones establecidas por las naciones desarrolladas. Sin embargo, era notorio que el acercamiento con Brasil era producto de un análisis estratégico por el cual se había considerado que la Argentina no estaba en condiciones de tener dos frentes hostiles al mismo tiempo y que las relaciones con Chile, deterioradas en 1978 a raíz del conflicto en la zona del canal de Beagle, requería de una mayor atención. Por otra parte, aunque no ha sido expresado así por los funcionarios militares, la única carta de negociación que realmente interesaba a Brasil era la política nuclear, en la que era reconocida la supremacía argentina.

A partir de 1984, durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se retoma el acercamiento con Brasil y uno de los temas de negociación sería el de los mutuos desarrollos nucleares. Funcionarios diplomáticos aseguraron que el objetivo era prioritariamente comercial. Sin embargo, existe otra versión que señala que en el centro de las decisiones políticas pesó la evaluación de la superioridad militar brasileña y la necesidad de disminuir los gastos nacionales en defensa. Paralelamente, el Dr. Alfonsín decidió pasar la administración de la CNEA a manos civiles quitando a la armada argentina el permanente control de la comisión. A pesar de ello, esta política de control no implicaba la aceptación de los regímenes internacionales que eran percibidos como discriminatorios¹³. El objetivo inicial era la promulgación de una ley nacional que garantizara el uso pacífico de la energía nuclear. El gobierno de Brasil percibía a los regímenes internacionales de forma similar al argentino¹⁴.

Estas coincidencias permitieron avanzar en pos de una política de cooperación en el tema nuclear.

En noviembre de 1985 el Presidente Alfonsín y el Presidente Sarney firman la Declaración Conjunta de Foz de Iguazú para promover la cooperación entre ambos estados. Una de las medidas que surge de dicha declaración es la conformación de un grupo de trabajo sobre política nuclear, con el propósito de proveer una cadena regular de discusión de las políticas nucleares. La siguiente reunión en Brasilia dio pie a las visitas recíprocas de instalaciones nucleares. En julio de 1987 el Presidente Sarney visitó la planta de enriquecimiento de uranio de Pilcaniyeu y el abril de 1988 el Dr. Alfonsín inspeccionó la instalación de Aramar de enriquecimiento de uranio por el método de centrifugación gaseosa. Se continuó con la visita a la planta argentina de Ezeiza, realizada por el presidente Sarney en noviembre de 1988. Esta agenda permitía el incremento de la confianza y asimismo aumentaba la capacidad de control de los respectivos programas nucleares¹⁵.

El salto político se daría en noviembre 1990, cuando los presidentes Carlos Menem y Fernando Collor de Mello suscribieran "La declaración de Foz de Iguazú sobre política nuclear común", por medio de la cual se abrían las instalaciones nucleares a la otra parte y se daban signos concretos a la comunidad internacional acerca de la vocación pacífica de ambos desarrollos tecnológicos. Este avance fue posible gracias a los cambios de perspectiva que ambos mandatarios tenían como objetivo de sus gobiernos: en el caso del Presidente Menem, se buscaba reinsertar a Argentina dentro del grupo de países occidentales y disminuir el perfil conflictivo que se había ganado a través de la guerra de las Malvinas y del desarrollo del misil Cóndor II, considerando que los costos de esa política habían superado ampliamente los beneficios. En el caso del Presidente Collor, su política de redistribución de las alianzas políticas y la reorientación de la política de no proliferación para contribuir al desarrollo nacional¹⁶ lo llevó a acrecentar el control de la autonomía militar y como señal de sus intenciones, cerró la planta de ensayos nucleares secretos de Cachimbo.

En esa declaración se comprometían a renunciar a los ensayos nucleares de dispositivos explosivos; a crear un sistema de contabilidad y control de materiales nucleares; a establecer un régimen de verificación siguiendo los lineamientos de la OIEA y a adherir al Tratado de Tlatelolco. En los 45 días siguientes se realizó un intercambio de información sobre todas las instalaciones nucleares y una declaración inicial de inventarios y se comenzó a negociar un acuerdo de salvaguardias con la OIEA.

El 18 de julio de 1991, el Presidente Menem y el Presidente Collor firmaron en Guadalajara, en medio de la Cumbre Iberoamericana, el acuerdo bilateral que implementaba los arreglos de Foz de Iguazú. En diciembre entró en vigencia, creando un sistema conjunto de contabilidad y control de materiales nucleares y la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control (ABACC), que tendría amplias funciones de verificación. Asimismo, facultaba la ampliación de este régimen bilateral para implementar un sistema de salvaguardias con la agencia internacional. Así, en noviembre se firma el acuerdo cuatripartito entre Argentina, Brasil, la ABACC y la OIEA. Este acuerdo comprometía a abstenerse de ensayar, usar, fabricar, adquirir u obtener por cualquier medio la posesión del arma nuclear o un dispositivo nuclear explosivo.

Uno de los temas centrales de las negociaciones fue preservar el derecho a la investigación y producción de energía nuclear para fines pacíficos, sin que se vean afectados los secretos industriales, tecnológicos y comerciales¹⁷. Especialmente Brasil llevó adelante este tema que comprometía la utilización nuclear para la propulsión de cualquier tipo de vehículo, incluyendo submarinos, que quedaban fuera del sistema de inspecciones. Pese a que la diferencia entre la propulsión y el armamento nuclear es suficientemente clara, esta decisión del gobierno brasileño ha inquietado a la armada argentina ya que además de haber perdido el control de los desarrollos nucleares durante el gobierno de Alfonsín, percibe ese emprendimiento como una fuente de desequilibrio estratégico en la región¹⁸. Inicialmente, Brasil había tentado al gobierno argentino a participar de este emprendimiento, pero las autoridades consideraron que superaba la capacidad económica del estado.

Aunque también es cierto que finalmente, no hubo un ofrecimiento oficial para realizar un desarrollo conjunto.

La respuesta internacional fue claramente positiva. El presidente Bush, que había declarado como uno de sus prioridades estratégicas reforzar las herramientas de no proliferación, señaló que "Argentina y Brasil han acordado aceptar las salvaguardias de la OIEA en todas sus instalaciones nucleares y seguir los pasos para hacer efectivo el Tratado de Tlatelolco que crea en América Latina una zona libre de armas nucleares"¹⁹.

El proceso de construcción de una política nuclear común contó con una firme decisión de ambos presidentes, aunque en los dos casos hubo que sortear algunas dificultades con oposiciones políticas y militares. La ratificación por parte de los Congresos encontró trabas sostenidas por las visiones tradicionales de resguardo de las capacidades nacionales, aunque en el caso de Brasil, la oposición era más fuerte²⁰ que en el parlamento argentino, por ello, los diputados argentinos llegaron a un acuerdo en julio de 1992, mientras que en el caso brasileño hubo que esperar hasta septiembre del mismo año. Con la caída del presidente Collor se produjeron cambios en algunas orientaciones de la política externa brasileña y las negociaciones en la agencia ABACC tuvieron dilaciones que los delegados argentinos atribuyeron a reclamos provenientes de sectores vinculados a las fuerzas armadas.

El paso siguiente en la transparentación de la política nuclear fueron las negociaciones entre Argentina, Brasil y Chile para modificar algunas pautas del Tratado de Tlatelolco con el fin de finalizar su ratificación. El 26 de julio de 1992, en forma conjunta se aprobaron las enmiendas que posibilitarían la ratificación, el 18 de enero de 1994 por Argentina y Chile y el 30 de mayo de 1994 por Brasil. El punto esencial de negociación era la facultad de realizar inspecciones por parte de Opanal, otorgándose en forma exclusiva a la OIEA. La cooperación técnica está fuera de lo dispuesto por el Tratado, evaluada por la agencia internacional. Con la ratificación del Protocolo Adicional II por parte de Francia y la adhesión de Cuba, América Latina se convirtió en la primera zona libre de armas nucleares.

Como paso final, el gobierno argentino adhirió al TNP considerando que las medidas tomadas en el campo nuclear y los controles que efectuaba la OIEA tenían el mismo alcance que el TNP, por lo cual la coherencia política obligaba a adherir al mismo. Gracias a ello, participó activamente en las negociaciones de revisión del Tratado llevadas a cabo en Nueva York, en mayo de este año dentro del grupo creado por Canadá de países amigos del TNP, junto a la mayoría de los países latinoamericanos²¹. Asimismo, el gobierno argentino se ha comprometido a lograr avances en las negociaciones que se llevarán a cabo en la conferencia de desarme. El 26 de enero de 1994, la comisión de desarme aprobó la negociación de un Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT), de carácter multilateral y eficazmente verificable. La cancillería argentina entiende que el tratado deberá tener un alcance amplio, incluyendo las explosiones con fines pacíficos. Se piensa en un sistema de verificación mixto, con un ingrediente central del tipo sismológico y con técnicas de monitoreo atmosférico, infrasonido, hidroacústicos, etc., centrado en un organismo verificador especial que contará con el apoyo de la OIEA. Argentina apoya la inclusión de inspecciones "in situ" y observadores. Desde 1986, representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores participan en el Grupo de Expertos Sísmicos con miembros del Instituto Nacional de Prevención Sísmica (INPRES) que depende de la Subsecretaría de Minería de la nación. Teniendo en cuenta que uno de los pilares del Sistema de Verificación del CTBT será la constatación de explosiones nucleares a través de métodos sísmicos, el entrenamiento de estos expertos es fundamental para otorgar apoyo a los procesos de vigilancia.

Del mismo modo, en la reunión de la conferencia de desarme de febrero de 1994 se comenzó a negociar las condiciones para un Tratado no discriminatorio, internacional y verificable que prohibiera la producción del material fisionable para armas nucleares u otros dispositivos nucleares explosivos (*cut-off*), en el cual Argentina comparte la posición mayoritaria. Por otra parte, ingresó como miembro pleno en el Grupo de Londres (*London Group*) de países proveedores nucleares.

Hoy en día, Argentina se ha integrado a los países que tienen bajo verificación todos sus programas nucleares, lo que ha permitido intensificar su política de comercio nuclear (Turquía, Siria) y el desarrollo de trabajos conjuntos con países más desarrollados (Canadá, Francia, Japón, EE.UU. y el Euratom). La evaluación de las autoridades argentinas es positiva en cuanto a los resultados de su política de transparencia nuclear y su explicitado compromiso con la promoción de la paz y muestran con orgullo la coherencia en las instancias de no proliferación. Entre los científicos se percibe que los desarrollos nucleares no se han visto perjudicados por la política de apertura, pero su reparo proviene de la perspectiva de privatización de la comisión, que dejaría sin recursos a los equipos de investigación. La crítica se centra en lo que consideran una errática política tecnológica que desperdicia la experiencia acumulada en años de investigación. La aceptación por parte de las fuerzas armadas del uso civil de los desarrollos nucleares no evita cierta preocupación por una eventual pérdida de competitividad tecnológica.

3.2. *El sistema de verificación del ABACC*

Esta agencia, establecida por el acuerdo para el uso exclusivamente pacífico de la energía nuclear, vigente desde 1991 es el sistema de verificación más amplio y completo con el que cuenta el país para garantizar el cumplimiento de los compromisos en materia nuclear. Por el mismo, las partes se responsabilizan en forma indefinida al uso exclusivamente pacífico de los materiales e instalaciones nucleares. Se estableció también un Sistema Común de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (SCCC)²².

La ABACC tiene una Comisión constituida por cuatro miembros, dos por cada país y una Secretaría con sede en Río de Janeiro. Los inspectores (cerca de cincuenta, veinticinco por cada país) responden únicamente a la ABACC y surgen de una lista de nombres propuestos por cada delegación a la comisión²³, que trabajan de forma cruzada. Los inspectores son civiles, en general físicos o químicos con considerables antecedentes. El acuerdo cuatripartito habilita a que la OIEA tenga

el derecho y la obligación de cerciorarse que las salvaguardias sean aplicadas, pudiendo verificar que no se ha producido desviación alguna de materiales nucleares hacia armas u otros dispositivos nucleares explosivos²⁴. Asimismo, el incumplimiento por una de las partes permite que la otra abdique del acuerdo y comunique el hecho al Secretario General de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. También queda garantizada la posibilidad de celebrar acuerdos internacionales por una de las partes con la autorización expresa de la otra²⁵ y se asegura la confidencialidad de la información industrial o comercial, incluso para los inspectores luego de que dejen de formar parte de la agencia²⁶. La política comercial de cada estado no está incluida en el acuerdo.

La ABACC mantiene reuniones de coordinación de inspecciones con la OIEA a través de un comité de enlace constituido por representantes de las cuatro partes, cuya responsabilidad es la revisión de la ejecución de los acuerdos de coordinación²⁷. Esta coordinación evita la duplicación de inspecciones que sobrecarga los costos del control. Se prevé que cualquier diferencia sea solucionada por la vía diplomática.

La ABACC también mantiene reuniones con las agencias nucleares argentina y brasileña (CNEA y CNEN). Por medio de estos acuerdos se establece la cooperación técnica para el uso de laboratorios analíticos, el mantenimiento de equipos y el análisis de la radiación externa. Se han iniciado proyectos de investigación conjunta que benefician las tareas de verificación. Desde 1992 hasta marzo de 1994 la ABACC procesó 3170 líneas de registro referentes a los cambios de inventario. La agencia ha avanzado en la preparación de sus inspectores y en los equipamientos de vigilancia y de laboratorio.

Otras de las actividades fueron la cooperación con EE.UU. para investigación y desarrollo en áreas de control, contabilidad y vigilancia para la aplicación de salvaguardias internacionales, que permitió varias visitas y colaboraciones en centros norteamericanos. Con Francia se realizaron actividades de cooperación técnica e intercambio de experiencias y el dictado de cursos por especialistas franceses. Con EURATOM se realizaron visitas a la sede de la ABACC; con el OPANAL

se compartieron seminarios; con el Reino Unido se visitó instalaciones y se analizó el sistema de monitoreo británico.

Es innegable que los mutuos reaseguros establecidos en materia nuclear entre ambas naciones han creado la necesaria transparencia como para no despertar desconfianza acerca de las intenciones de los desarrollos nucleares. El resto de la comunidad internacional se beneficia de estos acuerdos bilaterales que se sostienen en el liderazgo civil y en los procesos de integración económica dentro del marco MERCOSUR. El acercamiento entre los dos estados se inició por requerimientos de los propios procesos políticos internos, pero creció al abrigo de las presiones y regulaciones internacionales que se han extendido promovidas por las grandes potencias y por el nuevo clima de cooperación que surge con el fin de la guerra fría.

4. Acuerdos y procesos de verificación de armas químicas

Desde mediados de los años ochenta se intensificaron las negociaciones internacionales para establecer un régimen de control de armas químicas. La comisión de desarme fue el núcleo de estas discusiones, y la situación de Irak apresuró la búsqueda de soluciones.

En la región, los pasos iniciales fueron dados por el gobierno radical en 1987 por medio de negociaciones con el gobierno de Brasil, que se comprometió a apoyar las iniciativas argentinas. En abril de 1991 se realizó una propuesta oficial para formalizar una declaración sobre armas químicas y biológicas. En 1990 se comenzó a tratar el tema con el gobierno de Chile, que había introducido una reserva al ratificar el protocolo de Ginebra, haciendo valer el derecho a la réplica con armas químicas. Entre funcionarios argentinos existía la sospecha que dado el menor desarrollo chileno en tecnología nuclear, el armamento químico le proporcionaba una capacidad de defensa alternativa ante los avances nucleares argentinos.

El 5 de septiembre de 1991, Argentina, Brasil y Chile se comprometieron a no desarrollar, producir, adquirir, almacenar,

transferir ni usar armas químicas ni biológicas, por medio de la Declaración conjunta sobre la prohibición completa de las armas químicas y biológicas, el Compromiso de Mendoza. Poco después Uruguay, Paraguay, Bolivia y Ecuador adhirieron al mismo²⁸. Por el mismo, se asumía el compromiso de firmar de forma conjunta y originaria la convención sobre la prohibición completa de las armas químicas.

Argentina desarrolló un papel muy activo en el proceso de organización de la convención. Es miembro pleno de la Comisión Preparatoria de la Organización de Prohibición de Armas Químicas (OPCW), con sede en La Haya y un técnico argentino fue elegido como Director de Relaciones con la Industria en la OPCW. El estrecho seguimiento de la organización fue acompañado por el entrenamiento de expertos en Finlandia, Francia y EE.UU.

En la actualidad se está en el período de conformación de la autoridad nacional de prohibición de armas químicas que tendrá carácter obligatorio. La estructura del mismo tiene un órgano directivo integrado por representantes de relaciones exteriores, economía y defensa, coordinados por la cancillería; una secretaría que funcionará en el ámbito de relaciones exteriores y un laboratorio nacional de verificaciones que se instala en el Instituto de Investigaciones Científicas de las Fuerzas Armadas (CITEFA). Se completó la aprobación del Congreso sin que existieran reparos, pero aún no se reglamentó el funcionamiento de la autoridad nacional. Se está estudiando el sistema legal interno que sostenga la convención.

Una de las situaciones más problemáticas de la puesta en marcha de la Convención es la ratificación. El acuerdo establece que este comenzará a operar a partir de contar con la ratificación por parte de 65 estados. Según los plazos programados, de obtenerse ese aval, entraría en vigor a mediados de 1996. Sin embargo, EE.UU. y Rusia, países que declararon poseer armas químicas, y que tienen el stock más amplio y los programas más desarrollados, no han dado el paso inicial de ratificar la convención. En el caso de Rusia, su situación es complicada por la necesidad de establecer acuerdos con la Comunidad de Estados Independientes y las políticas de no proliferación no han sido compartidas de forma equivalente por

algunos de esos estados²⁹. Ambos esperan que el otro realice el compromiso inicial. La comunidad internacional espera que EE.UU. lidere con su ejemplo y muestre su compromiso responsable. En 1985, una ley del Congreso estadounidense determinó que el Departamento de defensa disponga la destrucción del 90% de los agentes químicos unitarios y del stock de municiones y que en el año 2004 fueran eliminadas todas las reservas³⁰. Esto deriva en dos situaciones en las que aún no se ha previsto la vía de solución más eficaz. Primero, no quedar descolocados si Rusia finalmente no establece una acción equivalente. Segundo, la destrucción de las armas químicas presenta controversias referentes a la contaminación ambiental que produciría su destrucción³¹. Ambas opciones están siendo analizadas por el comité de alternativas para la desmilitarización de tecnologías químicas. La mayoría de los otros estados espera la adhesión de los mayores poseedores de armas químicas para producir un efecto de ratificación por cascada.

Sin embargo, las autoridades argentinas han manifestado su pretensión de realizar una ratificación unilateral de la convención, incluso previamente a que las dos potencias lo efectúen³². El criterio que sustenta esta inclinación es que el país ha tomado una actitud firme y responsable en la limitación de armas de destrucción masivas y que estos principios la apremian a ratificar la convención como parte de los preceptos de su propia política. Es evidente que se espera reciprocidad en el ámbito regional, y se considera que esa iniciativa puede generar condiciones favorables para que Brasil y Chile fueren estas iniciativas a nivel interno. Argentina no posee armas químicas y por ello considera conveniente que la ratificación se implemente con celeridad. Por otra parte, no se ha visualizado hasta el momento que un lobby empresarial esté imponiendo condiciones o dilatando la organización de la autoridad nacional.

Otra parte de las negociaciones ha sido con el sector empresarial químico argentino. El país no cuenta con una tradición de complementación entre las decisiones políticas públicas y las de la industria privada. La variedad de plantas dedicadas a diferentes facetas de la producción de elementos

químicos presupone una dificultad en las negociaciones. Pero el carácter intrusivo con el que ha sido dotado el instrumento de control permite realizar inspecciones aún en contra de la voluntad de los empresarios.

En principio, se realizaron una serie de contactos con la cámara argentina de la industria química y petroquímica, que engloba a parte de las industrias del sector. Se estableció un enlace oficial entre la cámara³³, y la cancillería. Las funciones del enlace son difundir los principios de la convención en la propia cámara, a través de conferencias³⁴, publicaciones específicas, informaciones, etc. Por el momento, estas actividades se desarrollan con la cámara más representativa del sector, sin embargo, mucha de las sustancias que pueden ser factibles de inspección se producen en el sector farmacéutico y las cámaras que engloba este medio, CAEME y CILSA, aún no han sido contactadas. Para obtener una primera visión del panorama con el que se contaba, se llevó a cabo una encuesta acerca de las sustancias producidas y las plantas con las que se cuenta. La misma cámara empresarial consideró que las respuestas eran incompletas³⁵ o poco veraces. No obstante ello no se adjudica a intenciones vinculadas a la seguridad, sino que se supone que la mayoría de los empresarios desconfía que la intrusión del gobierno se deba a nuevas intenciones de información fiscal con el objetivo de mejorar la recaudación impositiva y no a compromisos internacionales³⁶.

Para tener un registro más amplio de las industrias vinculadas al campo químico, la autoridad nacional incluirá a la secretaría de industria de la nación. Inicialmente se utilizará el registro que posee esa secretaría, aunque se reconoce que este es incompleto, la declaración inicial que forma parte de los reglamentos de la convención, se realizará en base a esa nómina. Mientras no se legisle sobre la autoridad nacional, no existe fuerza legal para forzar la declaración o las futuras inspecciones³⁷. Además falta una discusión profesional sobre el tipo de sustancias y el umbral de cantidad que corresponde analizar en nuestro país.

Como parte del entrenamiento y la puesta en marcha de la Convención se efectuó una inspección de prueba a una

planta industrial química dependiente de del Ministerio de defensa, siguiendo los lineamientos de la CAQ y de la OPCW. El cuerpo de inspectores estuvo integrado por personal de defensa, CITEFA, economía y relaciones exteriores. Asimismo, el laboratorio argentino participó del II Round Robin Test, Interlaboratorios para evaluar los resultados de las muestras obtenidas a nivel nacional.

Con la puesta en vigencia del Decreto 603/92 de control de exportaciones sensitivas, Argentina regularizó su situación a nivel internacional, pidiendo su incorporación al grupo australiano. Para mejorar los controles Argentina extendió el decreto, incorporando una lista de agentes biológicos, patógenos y de equipamiento biológico. Asimismo, contrató un sistema de control de origen francés y se perfeccionó la performance de los agentes de aduana y de inteligencia que pudieran detectar la exportación de esas sustancias.

El éxito de la convención de armas químicas ha generado expectativas positivas respecto de las negociaciones de la Convención sobre la Prohibición de Armas Biológicas y Tóxicas (BWC), dotándolo de un régimen similar al CAQ. De acuerdo a las medidas tomadas en la segunda conferencia de revisión de la BWC, Argentina, junto a otros 41 países de los 134 estados partes, presentó información acerca de:

- 1) Declaración de instalaciones de defensa e instalaciones altamente contaminantes.
- 2) Declaración sobre explosión inesperada de epidemias.
- 3) Difusión y publicación de las investigaciones.
- 4) Aumento de contactos entre científicos.

En septiembre de 1994 se realizó una conferencia especial entre los Estados partes estableciendo un grupo *ad hoc* de expertos gubernamentales (VEREX). Argentina apoya la creación de un régimen de verificación, incluyendo inspecciones *in-situ* tanto de instalaciones declaradas como no declaradas y la creación de legislación regulatoria. Se esperan negociaciones muy complicadas por cuanto el control de la producción de bacterias destructivas es un recurso menos localizable y de más fácil utilización por parte de grupos terroristas³⁸ y por otra

parte la legitimidad de las inspecciones es de más difícil obtención en un área dual tan sensible³⁹. Argentina tiene la expectativa que el registro creado para la autoridad nacional de la convención de armas químicas se constituya como un primer paso para contabilizar las industrias (sobre todo del ramo farmacéutico) que pudieran verse afectadas por la utilización de sustancias patógenas con fines no civiles. El interés argentino por la vigencia de los regímenes de control y transferencia de armas sensibles ha sido parte nodal de la política exterior del gobierno de Menem. Los considerables créditos obtenidos deben ceder lugar al seguimiento de las iniciativas, que reviste menor espectacularidad pero que es la base de la racionalidad a largo plazo de esas medidas.

5. Medidas de verificación con Gran Bretaña

El difícil proceso de vinculación con Gran Bretaña se vio enormemente favorecido por el éxito de un mecanismo de seguridad y fomento de la confianza. Desde las negociaciones iniciales de 1989 hasta el establecimiento de un sistema transitorio de información y consultas recíprocas, por medio de los cuales se pacificaba la zona y se acordaban medidas de fomento de la confianza, Argentina tuvo que mostrar sus reales intenciones de solucionar el diferendo sólo por medios diplomáticos. En 1991 se registra un avance en la confianza entre los dos estados cumpliéndose sin inconvenientes con las medidas convenidas⁴⁰.

El evidente mejoramiento de las relaciones disminuyó la importancia de mantener un acuerdo de esa naturaleza y en el presente tiene mayor protagonismos los contactos militares argentino-británicos, en los que participan los Ministerios de defensa, las cancillerías y oficiales de ambas fuerzas armadas. El foco está puesto en intensificar las relaciones entre Ministerios de defensa y fuerzas armadas, mientras que las negociaciones políticas y comerciales quedan bajo la estructura de los Ministros de relaciones exteriores. El campo de diferencias es aún amplio y es posiblemente la relación externa más sensible para el gobierno argentino. Cada encuentro oficial lleva a una

delicada agenda de contactos y acuerdos en los que se avanza de forma dispar, y muchas veces sorprende a nuestros funcionarios la obtención de prerrogativas no esperadas, así como el retorno a posiciones que parecían superadas. El grado de transparencia no permite la previsibilidad.

En las visitas oficiales de estos dos últimos años las muestras de amistad han experimentado un avance notorio, pero el progreso fraterno entre ambos estados funciona bajo un paraguas de restricción: no tratar el asunto de la soberanía de la Islas Malvinas. Vinculado a ello, continua el embargo de armamentos dispuesto en tiempos de la guerra. Argentina ha intentado negociar con EE.UU. el levantamiento de la medida por la cual toda venta de armas norteamericanas a Argentina debe ser previamente consultada con los ingleses. Esa barrera complica la utilización de equipos argentinos, pero sobre todo evidencia que el grado de confianza alcanzado no es óptimo. El embargo le impide acceder a proveedores para la reparación de equipos y es la armada quien se ve mas afectada por esta situación. En nivel político se continúa percibiendo la existencia de precauciones que Argentina evalúa como no congruentes con las iniciativas gubernamentales que desde 1989 viene implementando. Ese persistente malestar permea las negociaciones comerciales donde las conversaciones en temas de pesca y petróleo avanzan muy lentamente.

Gran Bretaña se ha incorporado como miembro observador a la OEA, aún no explicitó cuales son sus objetivos ni el gobierno argentino ha estudiado que beneficios puede obtener de esta incorporación. La organización puede ser un ámbito de promoción de las relaciones argentino-británicas, (por ejemplo, implementando un sistema de seguimiento para verificar la utilización de los repuestos solicitados y la finalidad de esas reposiciones) y respondiendo como entidad hemisférica a los intereses de los países-miembros. Hoy se percibe con justeza que las negociaciones con Gran Bretaña serán prolongadas y delicadas y que un clima de estabilidad nacional y regional contribuye a mejorar la posición argentina.

6. La cooperación entre las fuerzas armadas de la región y la implementación de medidas de verificación

A nivel regional el tema que genera mayor preocupación es el de establecimiento de medidas de confianza mutua entre las fuerzas armadas que sean susceptibles de ser verificadas. Sin duda, este es el aspecto de la seguridad más importante pues las posibilidades de conflicto no están radicadas en las armas de destrucción masiva, sino en la utilización del instrumento militar para resolver diferencias. Si bien es cierto que se han logrado significativos avances en cooperación y transparencia entre las fuerzas del Cono Sur, también es constatable que estas rechazan una sistematización orgánica y no han implementado sistemas de verificación.

La cooperación entre fuerzas armadas se intensificó de manera notable en los últimos años. El acercamiento entre las instituciones educativas militares, el intercambio de oficiales, actividades y seminarios plurinacionales y ejercicios conjuntos fueron abriendo un espacio de colaboración y apertura que disminuyó considerablemente las percepciones de confrontación entre fuerzas armadas de la región. Sin perjuicio del invaluable beneficio que produce esa coparticipación, el paraguas político de las inter-relaciones entre fuerzas armadas no se logró implementar. La iniciativa de los militares son deseables, pero son las instituciones políticas las que tienen que liderar y enmarcar los espacios de cooperación.

Una de las preocupaciones comunes a las fuerzas armadas de la región es el balance estratégico, punto de vulnerabilidad que no ha sido definido⁴¹, pero en base al cual se efectúan constantes mediciones sobre potencialidades reales o fantaseadas. El registro de armas convencionales de las Naciones Unidas, que se presenta voluntariamente a la OEA es un recurso importante para detectar esos desniveles perjudiciales al equilibrio regional. El grado de transparencia y detalle de la información proporcionada dista mucho de ser óptimo, pese a que cada vez los países de la región cumplen con mayor esmero con las disposiciones del registro. Uno de los temas de mayor incompatibilidad es el de los presupuestos mili-

tares en los que las variables de medición dificultan la comparación.

Las autoridades argentinas han tratado de consolidar un modelo de seguridad compartida tanto en nivel interno como en el hemisférico, para potenciar su inserción en el mundo y crear mejores condiciones de intercambio⁴². Paralelamente, buscó los medios para acelerar la integración regional resaltando la confluencia de intereses y efectivizó el control político de las fuerzas armadas en un penoso proceso que culminó con la plena aceptación por parte de las fuerzas armadas de su sujeción a la constitución y a las directivas emanadas del poder gubernamental. Este cuadro político confirió a la nación un aceptable grado de previsibilidad y coherencia que no parece ser suficiente como para que los países otorguen el crédito que los funcionarios argentinos esperaban percibir.

Argentina atraviesa una etapa de rígida contención del gasto público en pos del saneamiento de su economía. Por ello se han restringido al máximo los gastos en defensa y particularmente las inversiones en equipamiento. Este hecho es conocido por los estados vecinos y junto a la política de no proliferación de armas de destrucción masiva proporciona un perfil de poca amenaza para los países de la región. A pesar de ello, más de una vez se han expresado sospechas sobre que una vez reorganizada la economía y fortalecido el estado, Argentina se embarcaría en una reforma militar que colocaría a sus fuerzas nuevamente en un perfil competitivo. Estas no son las intenciones del gobierno, expresadas tanto en sus actos políticos concretos como en el discurso de los principales funcionarios comprometidos en el tema y las más altas autoridades de la administración⁴³. En el Congreso, existen algunas diferencias referidas a políticas de apoyo de la industria nacional y a los tiempos de la reforma militar, pero la oposición sostiene criterios de integración y cooperación similares. Sin embargo, cada cambio llevado a cabo por el gobierno tiene una lectura diferente en las naciones vecinas. La comunicación de los actos políticos no promueve el entendimiento ni evita interpretaciones inexactas. Esta vulnerabilidad de la administración argentina tiene que ser objeto de una profunda revisión.

Actualmente, se ha decretado realizar un plan de reestructuración de las fuerzas armadas cuyo sustento es la modernización de una estructura pensada en los tiempos de la ocupación del territorio nacional, para transformarlas en base a un esquema de interoperabilidad, alta movilidad y flexibilidad operativa. El modelo de base es el de la suficiencia defensiva⁴⁴ por medio del cual se espera que las fuerzas armadas sean eficaces para retener agresiones a nuestro territorio. Corremos el riesgo que esa modernización se visualizada por nuestros vecinos como desestabilizante para la región. En la mira de las fuerzas armadas está la idea de que un ejército reducido pero moderno debe adquirir las capacidades organizativas, de comando y tecnológicas para garantizar el cumplimiento de sus funciones⁴⁵. El mejoramiento de la preparación de las fuerzas armadas no lleva de por sí a un conflicto, aunque como es evidente se prepara un instrumento de guerra. Estas variaciones que responden a criterios de política interior tienen claros efectos en la política externa. Para evitar suspicacias contar con un marco reglado de reaseguros que hagan más transparente nuestras intenciones y no desestabilicen las buenas relaciones alcanzadas es uno de los mejores recursos a desarrollar, congruente con los lineamientos de política exterior argentina.

La percepción de que Argentina es una nación vulnerable y que aún no ha afirmado de forma suficiente su reforma política y económica y que al mismo tiempo es vulnerable en su situación defensiva puede dar lugar a dos interpretaciones opuestas pero que tienen similares consecuencias: primero, en la medida que no se ha alcanzado la estabilidad, no hay suficientes garantías para el sistema global de que se mantendrán estas políticas en el largo plazo. Segundo, dada la vulnerabilidad del país, un estado vecino puede posicionarse mejor en las negociaciones para obtener sus fines e intereses. Ambas lecturas utilizadas por sectores de nuestro país y de las naciones vecinas conducen al incremento del potencial militar. Todo aumento de las capacidades de los países de la región, lleva casi automáticamente a que se invoque la necesidad de mayor equipamiento por parte de la otra. Ni las negociaciones que se están llevando a cabo en el ámbito hemisférico, ni los argu-

mentos compartidos por las autoridades nacionales niegan la facultad de la legítima defensa⁴⁶. Pero estas percepciones crean argumentos en pos de una espiral armamentista que podrían evitarse con el paraguas de arreglos en seguridad.

El primer paso para elaborar formas de verificación regional reside en el control político de las fuerzas armadas por las autoridades nacionales. Así lo reconoció en la reunión de Ministros de Defensa de Williamsburg, el Ministro de defensa Oscar Camilión "... hemos alcanzado esa conclusión fundamental en este encuentro, a saber, que el control civil de la defensa y la seguridad es el tema clave y elemental para preservar la democracia"⁴⁷. La legitimación interna de la decisión gubernamental en la política de seguridad y la sumisión militar a los mandatos políticos abre el espacio a la discusión de medidas bi o multilaterales de verificación.

Entre las variadas formas de cooperación regional están la concurrencia de oficiales a diferentes cursos en países del continente; el intercambio de observadores militares con Brasil; los controles de navegación y aereonavegación con Chile; el intercambio de instructores navales; intercambio de personal en viajes de instrucción; reuniones periódicas de servicios hidrográficos con Chile; intercambio de oficiales para las escuelas de guerra del Cono Sur; etc. Una de las acciones de cooperación más destacables son los Operativos Fraternos y ARAEX, por los cuales la aviación de la armada argentina opera con el submarino "Minas Gerais" de Brasil. Se transparentan de ese modo las concepciones operativas, los niveles de entrenamiento y los criterios doctrinarios de ambas marinas, presuponiendo un nivel de confianza muy alto. Por lo tanto, existen bases para establecer inspecciones entre las armas, de acuerdo a las directivas que el poder político considere conveniente eliminar suspicacias o malentendidos. Pese a que este grado de apertura sólo se ha alcanzado entre Argentina y Brasil, no se descarta que genere un impulso a iniciativas similares con otros estados. El objetivo de máxima sería encuadrar esas acciones bajo normas que fijen rutinas de comprobación y medición de las políticas de defensa de los estados.

Por el momento, las actividades conjuntas con menores reparos son las vinculadas a las tareas de búsqueda y res-

cate; colaboración en desastres naturales y catástrofes y las vinculadas con daños sufridos por la población. Estas tareas pueden ser el sustento de mayor cooperación, pero no aportan una estructura para implementar sistemas de verificación. Pese a ello son necesarias en el proceso de transparencia de las actividades entre las fuerzas.

Del mismo modo, conflictos que no son esencialmente militares pero que atentan contra la seguridad de los estados como el narcotráfico, el terrorismo y las migraciones masivas, solo pueden controlarse con medidas que involucren acuerdos entre estados. Por ejemplo, recientemente se ha dado como supuesto que un incremento del control de las actividades de los narcotraficantes colombianos provocaría una evasión hacia el territorio de la Amazona brasileña. El encuadre multinacional evitaría generalizaciones que arrastran efectos negativos de este tipo. Acuerdos de verificación multilaterales prevendrían que esta sea, como supone Brasil, una excusa de injerencia extranjera en su territorio, a través de acuerdos negociados entre las partes interesadas.

En Argentina se realizan juegos de crisis anuales, organizados por el Estado Mayor Conjunto y el Ministerio de defensa que involucran a los restantes integrantes del Poder Ejecutivo y a miembros del Congreso, simulando situaciones en las que debe urdirse una respuesta nacional. Sobre esta modalidad puede planificarse un juego en el que sean incorporados funcionarios de otro estado, compartiendo el proceso de toma de decisión política.

Finalmente, existe un aspecto de la verificación a nivel interno. La mutua interpenetración entre la sociedad civil y las fuerzas armadas, genera mecanismos de asociación y comprobación que son necesarios para que nuevos proyectos militaristas no cuenten con amigos ni al interior, ni al exterior de la institución castrense. Los academias de formación superior militar cuenta actualmente con un alto número de estudiantes civiles. Muchos militares han elegido especializarse en universidades del estado. El cambio por el servicio militar voluntario ha integrado a la salida profesional la preparación para el ámbito civil y el creciente interés de los parlamentarios por incluir el debate de la defensa en el Congreso, generan recursos

democráticos que penetran las mentalidades de ciudadanos y oficiales. El monitoreo mutuo despeja desconfianzas y permiten dar continuidad al proyecto democrático.

7. La Junta Interamericana de Defensa y su contribución a la verificación

Argentina apoyó activamente la revisión de la situación jurídico institucional de la Junta Interamericana de Defensa (JID). Considera que sus funciones son las de consulta y asesoramiento de carácter técnico-profesional a solicitud de los miembros de la OEA⁴⁸. No prevé que forme cuerpos de paz para intervenciones en operaciones de mantenimiento de la paz, pero considera que tiene tareas positivas en la promoción de la democracia en el continente. Argentina ha evaluado positivamente las actividades de desminado realizadas a través de la JID en Nicaragua y espera que pueda contribuir a la paz y la seguridad hemisférica con otras tareas que le sean encomendadas por el órgano político. Asimismo, respecto del Colegio Interamericano de Defensa, se considera que su disolución dejaría un espacio que no se completaría con una nueva institución. Por ello, se piensa que la función académica del Colegio podría inclinarse a la formación de recursos civiles y militares para la prevención y resolución pacífica de controversias, para la difusión de doctrinas afines a las concepciones vinculadas al fomento de la confianza y a mantener una interacción benéfica entre los estados-miembros de la OEA.

Entre las tareas técnicas que podrían desarrollarse entre ambas instituciones podría estar la de fomentar el conocimiento de las técnicas de verificación. Los miembros de la Junta podrían recibir entrenamiento de países comprometidos con los métodos de verificación como EE.UU., Canadá o Dinamarca, para que al mismo tiempo contribuyan al entrenamiento de oficiales de otros estados del continente en forma conjunta. Al eliminar la perspectiva unilateral se aumenta la confianza y no se visualiza como un objetivo exclusivo de la potencia hegemónica.

La JID podría establecer un patrón normal de actividades militares y de acumulación de armamentos para cada estado y conferirle actividades de verificación para producir información. Con esa información, la OEA podría diseñar medidas de sanción, que incluyan una graduación aceptada por los estados. El éxito alcanzado por el Tratado de Tlatelolco, que incluye a países del continente con marcadas disparidades en tecnología nuclear, abre un espacio optimista para pensar que en un futuro sean aceptadas normativas que transparenten las actividades y características de las fuerzas convencionales. Sin duda estas negociaciones serán muy prolongadas pues debe desmontarse una natural desconfianza acerca de las intenciones ocultas de EE.UU.. Pero siguiendo el ejemplo de Centroamérica, se puede albergar la esperanza de avanzar en esa dirección.

8. Palabras finales

Las tendencias hacia la multilateralización de las cuestiones de seguridad ha mostrado una robustez mayor que los augurios de un nuevo orden internacional. Los acuerdos entre estados no implican desconocer las contradicciones de intereses ni las diferentes posiciones estratégicas. Por el contrario, otorga primacía a las capacidades del estado como negociador y protagonista del entramado de relaciones que penetran las acciones y opciones políticas de las naciones modernas⁴⁹. La cooperación es tanto una necesidad como un criterio de neta realidad que responde a la complejización de la vida estatal y societal.

Tal como hoy es insoslayable abarcar las decisiones de política interna desde una óptica multilateral y, cuestionado o no, existe un nuevo patrón de relacionamiento internacional, la interpretación y elaboración de políticas queda irremediablemente atada al ámbito externo. La continuidad de visiones del pasado y la negación de las herramientas del presente nos colocarán de modo mucho más incierto en un futuro que puede ser más cooperativo si las voluntades encaran con decisión y flexibilidad la vertiginosa agilidad de los cambios.

9. Recomendaciones de política

1. Una actividad que no compromete la seguridad, fomenta la confianza y establece una base para futuras inspecciones es que cada estado proporcione un listado de sus unidades militares y los comandantes a cargo de ellas (incluyendo si son bases de un arma o mixtas). A futuro, teniendo como modelo los acuerdos de la OSCE, podría ir incorporándose información acerca de planificación de actividades por unidad, principales sistemas de armas, principales maniobras, etc. También, varios países de la región han expresado su interés en publicar Libros Blancos de la defensa, realizando una contribución importante a la transparencia. El apoyo mutuo y el intercambio de experiencias en la preparación del primer texto de este tipo permite comparar situaciones nacionales y elaborar las propuestas en base a realidades propias.
2. En el tema de armas nucleares, químicas y biológicas Argentina ha tomado todos los resguardos existentes y la marcha del sistema de verificación se realiza de acuerdo a los procedimientos más avanzados que utilizan los países desarrollados. No se puede agregar mucho a ese proceso tan completo. Sin embargo, para fortalecer las garantías a la comunidad internacional, sería de utilidad hacer participar al Parlamento en las actividades de rutina o las inspecciones por denuncia. De esta forma, se ampliaría el conocimiento de los políticos sobre estos procedimientos y se obtendría un consenso explícito sobre esta faceta de la política exterior argentina.
3. Acordar un Memorándum de Entendimiento, de carácter bilateral o regional, estableciendo principios básicos (defensa del sistema democrático, respeto a los derechos humanos, injerencia de los controles legislativos sobre las decisiones de defensa, etc.) sobre los que se construye un sistema de consulta, seguimiento y vigilancia que refuerce las medidas para el fomento de la confianza. El objetivo es determinar un código de con-

ducta y de procedimiento para realizar un seguimiento de los acuerdos, a través de normas consensuadas. Su amplitud inicial puede ser, por ejemplo, un manual de procedimientos para la construcción de los presupuestos de defensa, pensando que en un futuro se podría abarcar la coordinación políticas de seguridad regional y global.

4. Creación de un Centro de Prevención de Conflictos y Alerta Temprana. Este centro debería tener un carácter académico, con participación secundaria de funcionarios de los Ministerios de Relaciones Exteriores. La índole de sus recomendaciones no tendría fuerza política, pero a través de enlaces con las Cancillerías permitiría el accionar de los gobiernos. Por otra parte, dentro del proceso de integración del MERCOSUR, están previstas actividades de cooperación cultural, dentro de la cual se podría inscribir esta iniciativa. O sea que un marco institucional inicial para este centro podría ser el MERCOSUR, con una oficina regional que funcionaría en alguno de los cuatro países, pero a largo plazo podría extenderse centros regionales que fueran coordinados por un grupo establecido dentro del marco de la OEA.
5. Argentina, como un gesto de fortalecimiento de la confianza adelantó la información del Registro de Armas Convencionales a Brasil y Chile, antes de informar al Secretario General de la ONU. En ese mismo sentido, podría presentar su presupuesto militar y los mecanismo de elaboración de presupuesto. Argentina considera que los resultados de acciones unilaterales han tenido una aceptación valiosa y sin duda, en las actuales tendencias cooperativas, inducen a la reciprocidad. Por ello, las iniciativas iniciadas por un estado en el marco de la buenas relaciones conducen a la generalización de medidas. Estas informaciones podrían ser comparadas por un sistema mutuamente aceptado y verificable.
6. Argentina ha puesto en funcionamiento un centro regional para entrenamiento de fuerzas de paz. Esta es

cuela puede servir de preparación conjunta para fuerzas armadas, de seguridad y civiles que cumplan misiones bajo el mandato de las Naciones Unidas. La interoperabilidad no sólo incrementa la confianza, además generaliza los conocimientos como para que los participantes hablen un mismo idioma en temas de seguridad. El centro podría contar tanto con alumnos con profesores que provinieran de las naciones de la región para que la transmisión de conocimiento fuera realmente horizontal y compartida.

7. Dado que las acciones emanadas de un estado tiene lecturas diversa para los estados vecinos, se podría implementar un sistema de información de los objetivos de gobierno. Este foro informal compete exclusivamente al nivel político y no requiere de un sistema de verificación. Sin embargo, es importante que los estados vecinos puedan conocer explicaciones de decisiones políticas internas por boca de los funcionarios. El preanuncio de una política que tuviera efectos fuera de las fronteras permitiría el manejo conminado de la información en el estado vecino y es una concreta muestra de la cooperación y la búsqueda de un mayor entendimiento.

Notas

1. La preeminencia de los tratados internacionales forma parte del nuevo texto constitucional aprobado en 1994.
2. Por ejemplo, el Diputado Miguel Angel Toma, en su conferencia en la Escuela de Guerra Naval, el 12 de septiembre de 1995.
3. Ver exposición del senador radical Fernando de la Rúa, en la misma conferencia.
4. Ver "Study on Verification in all its Aspects, Including the Role of the United Nations in the Field of Verification", Third Draft, Junio de 1995. Grupo de Expertos Gubernamentales, Res. 43/81, diciembre 7 de 1988 y Res. 48/68, enero 6 de 1994. Naciones Unidas.
5. El campo más conocido de verificación es el nuclear, pero otras experiencias interesantes a destacar son el INF Treaty, entre Estados Unidos y Rusia para monitoreo y eliminación de misiles de largo alcance; el START, también entre Estados Unidos y Rusia para la reducción de armas estratégicas ofensivas, al que posteriormente adhirieron Ucrania, Bielorrusia y Kazastán. Junto a el Acta Nunn-Lugar se incrementó la destrucción, se reaseguró su transporte y almacenamiento y se aumentaron los contactos entre militares. Otro acuerdo de verificación fue establecido entre Corea y los Estados Unidos desde 1992. A pesar de situaciones de tensión se inició el monitoreo de instalaciones nucleares norcoreanas.
6. Se puede utilizar la clasificación presentada por Claudio Fuentes en este mismo libro.
7. Ver Michael Krepon y Amy Smithson, *Open Skies, Arms Control and Cooperative Security*, St. Martin's Press, New York, 1992.
8. Tal como se efectuaron en Irak luego de la Guerra del Golfo. Ver Benoit Morel, "Nuclear Non-Proliferation and the International Inspections Experience in Iraq", en *Disarmament*, Nº 3, United Nations, New York, 1993.
9. En Michael O. Wheeler, "Verification in the 21st Century: A Strategic Perspective", en James Brown, Ed., *Challenges in Arms Control for the 1990's*, VU University Press, Amsterdam, 1992. p. 6.
10. "Study on Verification in all its Aspects, Including the Role of the United Nations in the Field of Verification", *Op.cit.*
11. Así lo reconocía los Estados Unidos: "La Argentina tiene el programa de energía nuclear más avanzado de América Latina". En *U.S. Department of State Dispatch*, Agosto 5 de 1991. p. 572.
12. Las salvaguardias es una práctica que se comenzó a implementar a mediados de los años 50 para una verificación sistemática de que uno o varios estados usaran los respectivos materiales nucleares o equipos para fines autorizados por el acuerdo.
13. El Canciller Dante Caputo expresó en la Conferencia de Desarme el 28 de febrero de 1984: "Mientras una gran mayoría de países están sujetos a las salvaguardias del OIEA, un número de países industrializados (los miembros del EURATOM, Japón) se benefician de un sistema especial diseñado para proteger sus secretos industriales". Documento de la Conferencia de Desarme CD/PV 245.

14. Ver John E. Redick, Julio C. Carasales y Paulo S. Wrobel, "Nuclear Rapprochement: Argentina, Brazil, and the Nonproliferation Regime", en *The Washington Quarterly*, Cambridge, MA, Winter, 1995, p. 108.
15. En John E. Redick, Julio C. Carasales y Paulo S. Wrobel, *Op.cit.* p. 112.
16. John R. Redick, "Latin America's Emerging Non-Proliferation Consensus", en *Arms Control Today*, Washington, D.C., marzo de 1994.
17. Ver art. II del Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.
18. Sería útil analizar si la implementación de un régimen de verificación sobre la construcción y empleo del submarino nuclear evita la percepción de desequilibrio que actualmente genera el proyecto brasileño.
19. George Bush, *National Security Strategy of the United States. 1991-1992*, Brassey's Inc., Virginia, 1991, p. 62.
20. En John E. Redick, Julio C. Carasales y Paulo S. Wrobel, *Op.cit.* p. 115.
21. La actividad de "pasillo" realizada por los miembros de este grupo ha sido reconocido como clave para el éxito de la extensión ilimitada. Ver Lewis A. Dunn, "High Noon for the TNP", en *Arms Control Today*, julio-agosto de 1995, Washinton D.C., p. 6.
22. El SCCC es un conjunto de procedimientos para verificar que los materiales nucleares presentes en todas las actividades nucleares no sean desviados hacia usos no autorizados por los términos del acuerdo.
23. Hasta el momento no ha sido rechazado ninguno de los inspectores propuestos. Entrevista con la Dra. Moira Wilkinson, Dirección de Seguridad del Ministerio de Relaciones Exteriores, julio, 1995.
24. Ver art. 2 del Acuerdo Cuatripartito.
25. Art. VIII del Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.
26. Art. XIV del Acuerdo entre la República Argentina y la República Federativa del Brasil para el uso exclusivamente Pacífico de la Energía Nuclear.
27. La coordinación incluye la determinación de técnicas para la selección aleatoria en muestreos estadísticos; la verificación e identificación de patrones; las medidas de contención y vigilancia y las medidas de verificación. Ver Informe Anual, ABACC, Río de Janeiro, 1994.
28. Perú no se incorporó al Tratado pues había presentado una iniciativa conocida como la Propuesta Fujimori sobre la renuncia a todas las armas de destrucción masiva, que consideraba más amplia y abarcativa, presentada al Grupo Río.

29. En Strobe Talbott, "U.S. Interests and Russian Reform", *Arms Control Today*, Washington, D.C., April 1995. p. 4.
30. Ver Carl R. Peterson, "Disposing of Chemical Warfare Agents and Munitions Stocpiles", *Arms Control Today*, Washington, junio 1994. p. 8.
31. Para una explicación más completa, ver Petersen, *Op.cit.*
32. Entrevista con el representante de asuntos químicos de la Dirección de Seguridad, Asuntos Nucleares y Espaciales de la Cancillería Argentina, Dr. Federico Villegas, Buenos Aires, agosto de 1995.
33. Es el Ingeniero Mauricio Van der Brock, quien asistió junto con funcionarios de la Cancillería a dos seminarios sobre el establecimiento de sistemas de control en Cuba y en La Haya.
34. El Secretario de la Cancillería, Embajador Andrés Cisneros dio una conferencia en la Cámara, lo mismo que el representante argentina ante la CWC, Cnel. Fernández..
35. La Cámara considera previamente que las empresas argentinas en condiciones de ser registradas son alrededor de 200.
36. Por otra parte, merece aclararse que las fuerzas armadas no poseen actualmente fábricas químicas y petroquímicas, ya que estas fueron privatizadas por las imposiciones de la reforma del estado.
37. Además, aún no se ha comenzado a debatir cual será el carácter de las inspecciones. Para ver las diferentes posibilidades: Amy Smithson y Michael Krepon, "Strengthening the Chemical Weapons Convention Through Aerial Inspections", *Occasional Paper* N° 4, The Henry L. Stimson Center, Washington, 1991, p. 2 y sig.
38. Jonathan B. Tucker, "Strengthening the Biological Weapons Convention", *Arms Control Today*, Washington, D.C., Abril de 1995, p. 9.
39. John M. Collins, Zachary S. Davis y Steven R. Bowman, "Nuclear, Biological, and Chemical Weapon Proliferation: Potential Military Countermeasures, Congressional Research Service Report for Congress, Washington, julio de 1994.
40. Ver Declaración Conjunta de las Delegaciones de la República Argentina y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, febrero de 1990 y Declaración Conjunta de los gobiernos de la Argentina y del Reino Unido de septiembre de 1991.
41. Ver en esta misma publicación el trabajo de Luis Tibiletti y Marcela Donadio.
42. En Rut Diamint, "Política exterior, seguridad regional y medidas de confianza mutua", en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz, *Defensa No Provocativa. Una propuesta de reforma militar para la Argentina*, Ed. Buenos Aires, Bs. As. 1995.
43. Tanto el Dr. Ricardo Lagorio, Subsecretario de Política y Estrategia del Ministerio de Defensa (Entrevista agosto de 1995), como el decreto ministerial que ha puesto en marcha el proceso de reestructuración tienen como marco conceptual la modernización del estado pensada desde un proceso de reingeniería estatal.

44. Ver este concepto en Virgilio Beltrán, "El concepto de suficiencia defensiva" en *Seguridad Estratégica Regional*, N° 1, Buenos Aires, junio de 1992, p. 39.
45. En Gral. Martín Balza "El ejército argentino en el futuro", *Seguridad Estratégica Regional*, N° 3, Buenos Aires, mayo de 1993.
46. Así fue acordado en la reunión de Ministros de Defensa de Williamsburg, el 26 de julio de 1995. Versión desgrabada, no oficial y *El Mercurio*, Santiago de Chile, 27 de julio de 1995. Una elaboración más sistemática de que mantienen esos principios puede verse en "United States Security Strategy for the Americas", Department of Defense, Office of International Security Affairs, Washington, September 1995.
47. Discurso del Dr. Oscar H. Camilión, Williamsburg, julio 1995.
48. Para la posición argentina ver Embajador argentino ante la OEA, Hernán Patiño Mayer, "El futuro de la Junta Interamericana de Defensa" en *Seguridad Estratégica Regional* N° 5, Buenos Aires, marzo de 1994. p. 59.
49. Ver John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en *International Organizations*, Summer 1992, MIT Press.

Perspectivas brasileñas acerca del enlace entre las Medidas de fomento de la confianza y los procesos de verificación

Manoel Augusto Teixeira

Líneas generales del artículo

Las opiniones completamente personales del autor reflejan su experiencia profesional de los últimos 50 años y sus incursiones en los campos de la estrategia nacional e internacional.

El artículo se subdivide en tres partes, cada una dedicada a un tema principal, descrito de forma esquemática para no recargar al lector.

- 1ª parte: Hipótesis para el análisis del tema principal;
- 2ª parte: Consideraciones respecto al tema;
- 3ª parte: Las esperanzas de Brasil respecto al tema.

I. Hipótesis para el análisis del tema

1. Panorama reciente del mundo (décadas de 1980 y 1990)

El decenio de 1980. Ni siquiera los más perspicaces analistas y estrategas políticos pudieron predecir la rapidez y la amplitud

de los cambios en el orden mundial que ocurrieron al concluir la década de 1980 en un mundo que apenas había evolucionado durante casi 50 años.

La pretensión de que la humanidad había llegado al "fin de su historia" pudiera haberse interpretado como expresión de que se habían agotado todos los elementos de una lógica por la que la historia era capaz de explicar los acontecimientos significativos de las relaciones entre las naciones. Paradigmas tales como la bipolaridad de las potencias mundiales, la dicotomía ideológica de la libertad frente a la igualdad, la amenaza nuclear, por no dar más que algunos ejemplos, cesaron de ser el ancla del pensamiento de los analistas estratégicos y crearon un clima de perplejidad y de aseveraciones ilógicas al enfrentarse a una realidad en incesante evolución.

El decenio de 1990. Nos encontramos exactamente en el punto medio del decenio. En 1990 hubiera sido imposible predecir lo que sería la situación hoy en día y la misma dificultad se presenta cuando evaluamos de forma comprensiva lo que nos deparará el año 1999. Y por lo tanto, continua nuestra perplejidad al diseñar las líneas de pensamiento que pudieran tener validez al fin del decenio. No obstante, podemos indicar algunos parámetros o tendencias que muy bien pudieran persistir hasta el ocaso del decenio de 1990. Por ejemplo:

- una sociedad mundial con una sola superpotencia;
- la creación de megabloques políticos y económicos;
- el destino de la nación-estado;
- el vigor del fundamentalismo Islámico;
- la tecnología como factor de poder.

No obstante, el uso de estos parámetros para crear escenarios futuros del orden mundial es una tarea extremadamente compleja y pudiera llevar a un ejercicio de futurología carente de todo significado.

2. La tecnología como factor de poder

La tecnología es uno de los pocos paradigmas que sobrevivieron al terminar la Guerra fría, adquiriendo una nueva connotación: de su función determinante para asuntos de seguridad en el conflicto Este-Oeste paso a influir cada vez más en el posible conflicto Norte-Sur. Más explícitamente, la posibilidad de desplazar el eje de las prioridades tecnológicas de las naciones del Tercer Mundo desde la seguridad hacia el desarrollo se convirtió en una fuente de creciente inseguridad para el Tercer mundo, por el hecho que se ensanchaba exponencialmente el abismo que media entre las naciones ricas y las pobres. Sigue siendo una realidad que los países ricos sólo entregan sus últimas innovaciones después de aprovecharlas al máximo y de transcurrida la fase en la que son eficaces por ser nuevas y se convierten en algo anticuado.

3. Problema estratégico de Brasil

Incluso al enfrentarse con este panorama de incertidumbres, el Estado brasileño nunca ha logrado formular, con la amplitud deseada, una política y estrategia nacional ni, en función de éstas, una política y estrategia en materia de seguridad. Se justifica en parte esta deficiencia por la dificultad de conciliar dos tareas paradójicas:

- Elaborar políticas y estrategias en asuntos exteriores que sean coherentes con la ponderación apropiada del espacio que ocupa en el Continente y el tamaño de su población; y
- Elaborar políticas y estrategias en asuntos interiores que apunten hacia soluciones de las tensiones muy graves de índole social que existen.

4. Conclusiones parciales

Las conclusiones que siguen emanan de los elementos tratados en la primera parte y tienden a orientar el pensamiento de la sociedad civil brasileña y no meramente el del estado

propriadamente dicho, hacia el tema principal de este artículo. La evaluación se expresará en los campos político, económico y social, cada uno de los cuales repercute en aspectos de seguridad.

El campo político. En la segunda mitad del decenio de 1980 Brasil dejó atrás un período de autoritarismo político y empezó a recorrer el camino de un Estado de derecho. Todo este proceso se desarrolló sin ninguna relación de causa y efecto con las turbulentas transformaciones que se estaban realizando en el hemisferio Norte. Obviamente, los brasileños estaban más imbuidos por la euforia de la restauración de la democracia que por el fin de la Guerra fría. En todo caso, el proceso de reorganización del Estado brasileño estuvo muy lejos de ser tranquilo; el primer Presidente elegido murió antes de entrar en funciones, el segundo fue constitucionalmente depuesto en la mitad de su mandato y el sistema de partidos políticos estaba repleto de debilidades. Estos sucesivos retrocesos políticos debilitaron al Estado que no pudo dar una respuesta adecuada a los problemas diarios que eran consecuencia del nuevo orden mundial (en todo caso, todavía no claramente definido) y atender los problemas de estructuración nacional en la esfera social y económica. Todo ello exacerbado por la inexistencia de una política y estrategia nacional que pudiera haber abierto el camino a medidas firmes y oportunas en asuntos tanto interiores como exteriores.

El campo social. La sociedad brasileña está en un estado de crisis inexplicable en términos del valor de su economía. Las condiciones de pobreza, de desempleo o de empleo inadecuado, la situación de los niños abandonados, las deficiencias en la educación y la salud pública, la multiplicación de las *favelas*, son todos elementos que obstaculizan la población para que sea una fuerza económica verdaderamente activa y que, al mismo tiempo, impiden el ejercicio de la ciudadanía, estimulan la violencia, el crimen organizado y la desobediencia civil. Por todo esto, el Estado debe asignar la máxima prioridad a la búsqueda de la paz social, combatiendo la pobreza en la población. Esta actitud puede fácilmente interpretarse como si fuera la de un país que mira solamente hacia su interior y que es insensible a todo lo que pasa en sus

alrededores.

El campo económico. La economía brasileña es una paradoja, pues a pesar de ocupar el décimo lugar del mundo por su PNB (producto nacional bruto), la concentración de los ingresos da lugar a tensiones internas. La paz social de las naciones dependerá de que el Estado adopte estrategias económicas que aseguren un crecimiento permanente e importante y a la vez estrategias socioeconómicas que permitan la desconcentración progresiva de los ingresos. Estas estrategias han de aplicarse con prudencia puesto que el crecimiento económico sin una redistribución de los ingresos es explosivo desde el punto de vista social y que la redistribución sin crecimiento, por lo menos en el caso de Brasil, significa una inflación galopante. El proceso habrá de regularse con flexibilidad, discernimiento y prudencia, pero de cualquier modo la solución será crucial para el crecimiento económico.

Si es verdad que Brasil no debe confiar en la ayuda externa para resolver sus problemas sociales y económicos, también lo es que el país se verá influenciado por factores externos, aunque no intencionadamente sino como resultado de la globalización. Esto puede comprenderse si pensamos en la competencia que es esencial para el éxito de la economía mundial de mercados, la cual depende de la tecnología cuyo precio, en las condiciones actuales, es excesivo o inaccesible.

El campo de la seguridad. Brasil goza de excelentes relaciones con todas las naciones del mundo. En América del Sur, las fronteras de Brasil son enormes, compartidas con otras diez naciones, con ninguna de ellas ni con ninguna de las que no son vecinas, ha existido en la historia alguna clase de controversia actual o posible que perturbara la atmósfera de buenos sentimientos y cooperación sincera que rige por toda la región. La sociedad civil brasileña puede considerarse afortunada al no tener que preocuparse por ninguna clase de amenazas externas que puedan ser identificadas en las actuales evaluaciones estratégicas. Cualquier clase de sentimiento de inseguridad de la sociedad civil se debe a riesgos y amenazas de origen nacional, según se explicó en un punto anterior de esta parte del artículo. Por lo cual, los motivos de inseguridad, por su propia índole, no podrán obviamente

eliminarse mediante estrategias de seguridad sino solamente mediante estrategias de desarrollo. En este sentido la posición de Brasil es única y es importante reconocer claramente este hecho cuando se interpreta su actitud en asuntos exteriores.

II. MCM (Medidas Confianza Mutua o Medidas de fomento de la confianza) - Consideraciones del tema

1. Introducción

Deseo comenzar reafirmando mi convencimiento de la importancia y necesidad de la confianza mutua al establecer relaciones entre naciones. Sin embargo, me place añadir que tales medidas deben adaptarse al momento histórico en el escenario mundial y a las concretas necesidades vitales de cada país. Las ideas que desarrollaré se limitan a dos períodos concretos: el orden mundial anterior, conocido como Guerra Fría, y el orden actual denominado nuevo orden mundial. Como tesis para el debate trataré de explicar las distintas connotaciones que ha adquirido en el pasado la necesidad de confianza mutua y las facetas que han de considerarse en el presente y quizás en el futuro.

2. MCM en el orden mundial de la guerra fría

El anterior orden mundial estaba caracterizado por la existencia de dos grandes bloques de potencias y cada una de las naciones se veía obligada a aliarse con el uno o con el otro. Impulsados por la más absoluta desconfianza mutua, cada uno de los bloques, a cuya cabeza estaban Estados Unidos y la URSS respectivamente, intentaba incesantemente hacer pesar a su favor el platillo de la balanza de poderes y, en su incesante búsqueda por las condiciones máximas de seguridad, llevaron a la humanidad a niveles críticos de inseguridad que nunca habían tenido una contrapartida en toda la historia. Y lo que es más grave, todos sabíamos que la posibilidad de una guerra no sería precidida como en el pasado, por un prolongado período de conversaciones diplomáticas en las que pudiera prevalecer la razón o el sentido

común. A la sorpresa que es un factor tan importante para la victoria de una de las partes en la contienda, habrían de anteponerse meramente unos 20 minutos, el tiempo que los misiles balísticos requieren para hacer llover la destrucción nuclear sobre los puntos vitales del enemigo. Y como siempre queda la posibilidad de represalias, es difícil ver como podrían salir libres de daños los dos grandes bloques y con ellos el resto de nuestro planeta. En esta atmósfera de terror permanente, que todos sabían que no era un juego de ciencia ficción, se forjaron entre los bloques acuerdos que vinieron a ser conocidos como Medidas de Fomento de la Confianza. En un escenario de desconfianza máxima, su objetivo era intentar reducir el nivel de riesgo de la amenaza de destrucción indiscriminada y lograr un mínimo de confianza en las relaciones internacionales. El denominador común de estas medidas tendía a limitar la carrera de armamentos en lo que respecta a las de destrucción en masa, y para garantizar su eficacia iban acompañadas de verificaciones concretas por ambos lados. Estos fueron los elementos principales que inspiraron la creación del proceso de MCM en el período de la posguerra fría.

3. MCM en el nuevo orden mundial

Considero que en la actualidad sería difícil identificar y explicar la lógica que impulsa al nuevo orden mundial, puesto que los aspectos externos percibidos son solamente superficiales y las variables que intervienen en la dinámica del proceso no son del todo claras. Entre tales variables podríamos citar el crecimiento de nuevos movimientos sociales y el desarrollo de nuevas potencias en el extremo oriente. Pero el antiguo orden mundial nos ha dejado como herencia algo que hasta cierto punto no ha cambiado, la permanencia del arsenal nuclear de Estados Unidos y de la URSS, con su potencial inalterado de destrucción en masa. Ello debe todavía tenerse en cuenta, incluso cuando parece sumamente improbable en la actualidad que estalle un conflicto mundial de gran intensidad, ya que las amenazas que se cernían sobre la humanidad en el antiguo orden mundial están meramente invernando.

¿Cómo encajan las MCM en este contexto algo menos

trágico, en términos de riesgos y amenazas? En la primera parte de este artículo traté de demostrar que existía una diferencia significativa entre el orden mundial de la guerra fría y este nuevo orden mundial. Esta diferencia se basa en un desplazamiento del eje de los conflictos desde Este-Oeste hacia Norte-Sur, con la consiguiente necesidad de ajustar las MCM a esta nueva realidad. Propongo por lo tanto, que entre las MCM se consideren tres nuevas dimensiones: 1) MCM entre naciones del hemisferio norte; 2) MCM entre naciones del hemisferio Norte y Sur; y 3) MCM entre naciones del hemisferio Sur.

Las MCM en el hemisferio Norte: Las MCM establecidas o por establecer en el nuevo orden mundial siguen inspirándose en las exigencias de la guerra fría y quizás se intensifiquen si han de tenerse en cuenta los siguientes hechos:

- La postura geopolítica de Alemania;
- La libertad concedida a Japón por acuerdos para que asuma el costo de su propia defensa; y
- La posibilidad que China empiece a establecerse como verdadera potencia mundial y asuma una plena responsabilidad estratégica en consonancia con su posición geográfica, tamaño de su territorio, población e intereses que considera vitales.

Las MCM entre países del Norte y del Sur: La asimetría de poder eclipsa o eclipsará los acuerdos concertados entre estas partes. Se firmarán en foros internacionales (los de menor importancia, que no ponen en peligro los intereses vitales de las potencias centrales, podrían concertarse en el entorno de las Naciones Unidas pero tendrían un carácter puramente retórico). Los acuerdos que pudieran influir en el *statu quo* siempre se concertarán en órganos específicos, de conformidad con reglas restringidas y preestablecidas en las que deba respetarse el consenso. Los acuerdos bilaterales concertados entre una nación central y un país en vías de desarrollo se refieren a una situación mutuamente beneficiosa y que normalmente no tiene connotaciones estratégicas.

Las MCM entre naciones en vías de desarrollo: Estas medidas

deben considerarse atendiendo a que estén relacionadas "*con la defensa o seguridad*". En el primer caso, la hipótesis subyacente a las MCM es siempre la probabilidad real de un conflicto armado entre dos países o entre varios países de la misma región. En este caso, las MCM adquieren todas las características de las medidas adoptadas durante la guerra fría. En el segundo caso, las MCM asumen una configuración completamente distinta a las del caso anterior y el establecimiento de cualquier paralelo entre ambas sería ciertamente contraproducente en lo que atañe al fomento de la confianza. Este tema se estudiará en la tercera parte de este artículo.

4. El equilibrio estratégico

La estrategia, considerada como el arte o la ciencia de aplicar el poder para lograr los objetivos de la política, tiende a estar determinada por dos ideas:

- la determinación de la política se antepone a la formulación estratégica; y
- el equilibrio estratégico debe entenderse como una ecuación entre los componentes del poder que permita llevar a la práctica los objetivos de la política.

Al considerar la política nacional, el concepto de equilibrio estratégico debe aplicarse a los diversos componentes del poder nacional y a salvaguardar los intereses nacionales. Para realizar el análisis por el método cartesiano, es posible aislar los diversos componentes del poder y evaluarlos uno por uno desde los diversos puntos de vista social, político, económico, tecnológico y militar, pero nunca debe perderse de vista que la estrategia es un proceso sistémico y que no tiene mucho sentido evaluarlo analíticamente. Otra faceta importante es que el equilibrio estratégico de cada nación ha de estar en armonía con sus responsabilidades estratégicas que pudieran estar influenciadas por razones políticas o económicas. El corolario inmediato de estas aseveraciones es que, a nivel regional o internacional, el equilibrio estratégico debe tener el significado

de equilibrio de poder, ya sea considerado en términos sectoriales o de poder militar; por consiguiente, las amenazas deben neutralizarse por otros canales en los que la cooperación parezca ser de la máxima eficacia. Se sigue de ello que, por ejemplo Estados Unidos, dadas sus responsabilidades estratégicas, nunca podría concertar con Brasil MCM en base a un equilibrio estratégico. Haciendo uso de ejemplos extremos para mostrar lo poco que el equilibrio estratégico está relacionado con la importancia de tal equilibrio, por referencia a las MCM, pensemos en Israel y en sus vecinos árabes que llamaremos A, B y C. Supongamos además que para anular las amenazas mutuas, Israel concertara con A, B y C acuerdos bilaterales para llegar al equilibrio de poder militar. En esta hipótesis, Israel se encontraría en una situación extremadamente vulnerable frente a una coalición de esos tres países, hipótesis bastante probable, y ciertamente desaparecería el Estado de Israel. Sin embargo pongamos las cosas en claro, esta última hipótesis no es compatible con el clima de paz que reina en el Cono Sur. Argentina, Brasil y Chile pudieran muy bien anular la posibilidad de amenazas mutuas mediante un tratado de equilibrio estratégico cuyo objetivo fuera el equilibrio de poder militar de cada una de las naciones. En el caso de Uruguay, por ejemplo, si este país decidiera formar parte de tal acuerdo, ¿cómo podría lograrse este equilibrio estratégico?

Al enfrentarse a este difícil contexto, surgen de forma natural los siguientes argumentos:

1. El nuevo orden mundial presagió un período de paz duradera. En realidad, está ya aproximándose a su primer decenio sin que nos haya ofrecido ese clima de paz general. Por otro lado, diez años son sólo una fracción de milésimas de segundos en la historia de la humanidad y ningún analista sensible se arriesgaría a presentar tal análisis contradictorio en este período de inseguridad, por el hecho que la realidad patente y sencilla da la negativa a esta perspectiva utópica. Algunos de estos hechos reales son: la persistencia intacta del arsenal de armas atómicas en aquellos que las poseen y la reanudación de las pruebas nucleares, por decisión de Francia, sin que ninguna de las

naciones poseedoras de tales armas haya presentado ninguna protesta oficial.

2. Como consecuencia de la predicción de un mundo en paz, las naciones miembros de la OTAN y del antiguo pacto de Varsovia iniciaron un proceso de desarme que debería servir de ejemplo para otras naciones. Pero los que están familiarizados con la estrategia militar saben que este desarme es un fraude. Lo que en realidad sucedió y está sucediendo es una desmovilización de la potencia militar o dicho de otra forma, dada la improbabilidad de que a corto plazo estalle un conflicto de alta intensidad, se ha reducido relativa seguridad posible el exceso de personal y equipo de combate. Esto significa una reducción de las posibilidades de la estrategia de despliegue, pero no necesariamente de la estrategia de preparación o, haciendo uso del concepto de equilibrio estratégico, reducir en el presente las posibilidades de despliegue de la potencia militar, pero manteniendo intacto el poderío militar si parte de lo que se ahorra de la estrategia de despliegue se encamina hacia la estrategia de preparación. Y la movilización de emergencia no constituye ningún problema notable para naciones que solamente en este siglo han intervenido en dos conflictos de gran intensidad y en tres de mediana intensidad. El atento observador, incluso si se guía por los periódicos y no tiene acceso a documentos secretos, podrá afirmar que ninguno de estos países menosprecia la estrategia de preparación de sus fuerzas militares.
3. Reducidas a un mínimo las amenazas provenientes del exterior, las naciones Latinoamericanas deben reestructurar la preparación y el despliegue de sus fuerzas armadas para enfrentarse a "las nuevas amenazas observadas del nuevo orden mundial": el terrorismo, el narcotráfico y las migraciones incontroladas. Esta propuesta es absolutamente inapropiada en el caso de Brasil, puesto que significa que sus fuerzas armadas no podrán cumplir con su misión constitucional y se verían reducidas a una fuerza de policía.

III. Lo que Brasil espera de las MCM

Las ideas acerca de lo que Brasil espera de las MCM son las del autor, al que no le preocupa interpretar la línea oficial del pensamiento del Gobierno, aunque quizás las dos corrientes del pensamiento no estén muy apartadas y análogamente no representan las del Instituto Brasileño de Asuntos Estratégicos, bien conocido por estimular a la libertad de publicación de ideas sin asumir que sean las propias. En aras de la concisión y del pragmatismo, se dan por sentadas las siguientes premisas:

- Por obvios motivos, no se analizan las hipótesis en materia de MCM concertadas entre naciones del hemisferio Norte;
- No se analizarán las MCM firmadas entre naciones del centro y otras de la periferia, porque se quedan cortas en cuanto a reciprocidad e incluso más cortas en cuanto a verificación;
- Para ganar en objetividad, se limitarán las especulaciones a la subregión del cono Sur del continente Sudamericano, en el que se están desarrollando iniciativas concretas relacionadas con nuestro tema general y pueden servirnos de modelo.

Es evidente que las consideraciones presentadas aquí son válidas, por extensión, para la totalidad de América del Sur.

1. Descripción de la atmósfera que reina en la región

El área del Cono Sur seleccionada para este estudio está compuesta por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay y corresponde al área actual de MERCOSUR, añadiendo a Chile. En términos generales, puede describirse de la manera siguiente:

Geografía. Desde el punto de vista de la geografía física y humana, estas naciones manifiestan una gran diversidad en cuanto a su magnitud geográfica, sus recursos naturales y su

población.

Economía. Aunque todos los países son del tercer mundo, están a niveles diferentes de desarrollo económico. La economía de todos los países, con excepción de Chile, está fuertemente influenciada por Mercosur, que proporciona la capacitación y la posibilidad de participar en el proceso de globalización del mundo.

Factores sicosociales. Los siguientes factores favorecen un acercamiento entre los países de la región, al igual que en el resto del continente: todos hablan español, menos Brasil, donde se habla portugués, pero ambos idiomas son parecidos lo que facilita la mutua comprensión tanto en la conversación como por escrito. Predomina en todos la misma religión; y no existen conflictos étnicos. Las diferencias más significativas son en la actualidad la desigualdad en el nivel de vida de un país a otro y, en el caso de Brasil, dentro de su territorio.

Políticas. Todas estas naciones han surgido de un pasado común reciente en el que estuvieron sometidas, casi simultáneamente, a un período de gobiernos autoritarios que dejaron en sus sociedades marcas más o menos imborrables. Hoy en día, y una vez más casi simultáneamente, transcurren todos por una fase importante de retorno de la vida nacional a una situación de derecho, que resalta de un fondo de incertidumbres del nuevo orden mundial a las que ya hicimos referencia. En este momento debe hacerse hincapié en la misión de MERCOSUR a título de catalizador de la cohesión política.

Defensa. Algunas de las naciones están enredadas en controversias, dentro y fuera de la región, que todavía no se han resuelto, pero el espíritu reinante es el de encontrar soluciones sin recurrir a las armas. Por consiguiente, los problemas de defensa en el Cono Sur pueden clasificarse como de menor importancia.

Seguridad nacional. Este tema se analizará en la siguiente sección.

2. Problemas de seguridad nacional

Comprobaremos que el concepto de seguridad que haya de adoptarse será más completo si aplicamos la noción menos subjetiva de "motivos de inseguridad". Es decir, que cualquier amenaza a la prosecución de los intereses vitales de los individuos, grupos sociales o naciones constituirá un motivo de inseguridad para el orden individual, gremial o nacional respectivamente. Por consiguiente, el objetivo de la seguridad nacional es adoptar medidas para enfrentarse a las amenazas que se ciernen sobre uno o más de los intereses vitales de la nación. Si se acepta este amplio espectro conceptual de seguridad nacional, se aceptará también que muchas de las necesidades identificadas en cuanto a la seguridad no se satisfacen necesariamente a base de medidas de defensa, es decir mediante la aplicación de la fuerza militar. En armonía con estos argumentos, para todas las naciones del tercer mundo que hayan adoptado como objetivo primario el bienestar de su ciudadanía y que no se vean acuciadas por amenazas de guerra, que es precisamente el caso de los países del Cono Sur, la fuente permanente de inseguridad son todos y cada uno de los obstáculos que se interponen en su desarrollo, los cuales pueden ser internos o externos. Los examinaremos por separado.

Obstáculos internos. Estos surgen normalmente como consecuencia de una mala administración del Estado y solamente pueden superarse cuando la sociedad civil asume plenamente las responsabilidades de la ciudadanía y cuando el Estado actúa. Puede también mencionarse que en la mayoría de los casos para eliminar estos impedimentos queda por completo excluida la intervención externa.

Obstáculos provenientes del exterior. Estos son motivos reales de inseguridad que se manifiestan de diversas maneras, pero casi siempre con el apoyo de la fuerza y que, como regla general, la nación no tiene por sí sola la capacidad de minimizar sino que debe unir sus fuerzas a las de otras naciones que sean objeto de la misma amenaza.

Cuando el Estado demuestre ser incompetente para

superar los obstáculos internos, será incluso más incapaz de enfrentarse a los que provienen del exterior puesto que entre ambos obstáculos existe una relación de causa y efecto.

3. Las esperanzas de Brasil

En esta sección se analizan sumariamente dos cuestiones, la forma en la que el estudio interpreta lo que Brasil espera de la introducción de medidas MCM, y las conclusiones del estudio.

- a) El decenio de 1990 nos trajo un mundo inseguro y no muy pacífico en el que las relaciones internacionales deben conducirse con la debida precaución, puesto que está estructurándose como un entorno peligroso en el que será difícil distanciarse de los compromisos asumidos a tiempo para salvaguardar intereses vitales.
- b) Los países del Cono Sur que no están indebidamente abrumados por preocupaciones de defensa, deben dar prioridad a los programas de desarrollo conjunto como condición para lograr la seguridad. MERCOSUR debería considerarse como el instrumento más eficaz para satisfacer al mismo tiempo las necesidades regionales de bienestar y de seguridad. Por ello las MCM constituyen el medio *por excelencia*.
- c) En el campo de la defensa, han de estimularse las medidas MCM que se dirigen al control del armamento de destrucción en masa. A este respecto, Brasil y Argentina han firmado y han hecho efectivos tratados ejemplares en materia de armas nucleares, químicas y biológicas.
- d) También en el campo de la defensa, las MCM que se inspiren en las adoptadas por los países de la OTAN y por los del antiguo Pacto de Varsovia que se refieran a asuntos militares, tienen poca o ninguna aplicación en América del Sur, por los siguientes motivos:
 - Por ningún lado se observa el clima de antagonismo radical que reinaba en Europa durante la guerra fría ni existe necesidad alguna de búsqueda continua del equilibrio del poderío militar entre bloques;

- El porcentaje del PNB asignado a las fuerzas armadas de las regiones de América del Sur es uno de los más bajos del planeta;
- La cuestión de los contingentes militares que sean compatibles con las responsabilidades estratégicas de cada nación es una decisión de soberanía que debe ser tema de conversaciones y evaluaciones permanentes;
- En la esfera militar, Brasil, por ejemplo, intercambia continuamente con otros países de América del Sur y de fuera lo relativo a la formación, especialización y otros cursos de oficiales y suboficiales, interviene en ejercicios comunes de Estado Mayor e intercambia frecuentemente información para la vigilancia conjunta de las regiones fronterizas;
- En cuanto a las MCM y a la verificación de armas y fuerzas convencionales, nada quedará por hacer cuando Brasil sea Parte en dos procedimientos multilaterales por iniciativa de las Naciones Unidas: el Sistema principal de información sobre gastos militares y el Registro de armas convencionales;
- Más en concreto, en lo que atañe a los gastos militares, debe indicarse que el proceso de presupuestos abiertos, la libertad de prensa, y la función cada vez más activa del Congreso Nacional en la creación del poder militar hacen prácticamente imposible en la actualidad disimular la adquisición de armamento por parte de las fuerzas armadas;
- El afianzamiento del proceso democrático que hoy progresa en la región es por sí mismo el mejor instrumento para asegurar la mutua confianza entre las naciones.

Conclusión

"Las relaciones cada vez más estrechas entre Brasil y Argentina van aún más allá de la fase de fomento de la confianza. La confianza está ya claramente establecida, confianza en un futuro de excelentes relaciones de vecindad y amistad, de cooperación e integración en beneficio de ambas naciones" - Embajador Luis Augusto de Araújo Castro.

En esta cita se expresa de forma transparente, soberana, objetiva y pragmática, sin presiones ni planes ocultos, el espíritu que debe reinar entre las naciones que habitan el continente de América del Sur, para la empresa común de preservar sus respectivos intereses nacionales vitales.

¿Porqué no adoptarlo?.

Medidas de confianza y procesos de verificación.

El caso chileno en el contexto del Cono Sur

Claudio Fuentes

El período en que nos encontramos de posguerra fría, ha acentuado procesos anteriores colocándolos en el centro de atención internacional. Me refiero a que advertimos la intensificación de los procesos de integración, lo que ha implicado generar o permitir abrir espacios para la cooperación acentuando la interdependencia entre los Estados. Luego de finalizada la segunda guerra mundial, enmarcada una confrontación Este-Oeste, se han ampliado los espacios de interdependencia y se han generado inéditos procesos de integración, siendo el caso europeo un ejemplo extraordinario de superación de conflictos e integración de sus economías, algunas de sus políticas generales, eventualmente sus monedas y propositivamente su política exterior y seguridad.

Observamos ya no con tanta sorpresa, que predomina en las relaciones internacionales la tendencia a generar acuerdos económicos y políticos que reafirman el progresivo proceso de interdependencia gestado a comienzos de la era contemporánea.

Pero al mismo tiempo, la posguerra fría también nos señala una tendencia hacia la reafirmación de los nacionalismos, como expresión de autoidentificación respecto de la globalización. La tensión entre un mundo cada vez más

interdependiente y globalizado y la tendencia a la mantención de soberanías nacionales, se ha expresado de diversas formas pero todas ellas apuntan al mismo problema ¿De qué forma participar en un mundo que exige la sesión de espacios de soberanía, manteniendo al mismo tiempo la identidad propia? Los casos más recientes y que ilustran la globalización de los conflictos lo observamos en Bosnia, las explosiones nucleares de Francia en Mururoa, el conflicto del Golfo o las intervenciones de Naciones Unidas en Africa. Algunos de ellos también podrían considerarse dentro de la tendencia que señala un mayor predominio del interés nacional por sobre el colectivo.

De esta forma, el término integración corresponde a actos de unificación de diversos elementos para constituir un todo. Implica el quiebre de barreras entre naciones, en áreas tan diversas como la política, económica, tecnología y cultura. Sin embargo, justo cuando se había pensado en que la integración iba a prevalecer, fuerzas de fragmentación están resucitando antiguas barreras entre las naciones, creando nuevas divisiones, así como derrotando otras. Algunas de estas fuerzas se han manifestado con un impulso inesperado, adoptando la forma de nacionalismos.

América Latina por ejemplo, contiene algunos de estos factores. Procesos integracionistas (MERCOSUR, ALADI, CARICOM) dados en parte a la relativa estabilidad política, subsisten con casos de violencia y pobreza (Perú), situaciones en las cuales el narcotráfico se convierte en un problema de dimensiones transnacionales (Colombia), casos como el de Venezuela que enfrenta una crisis institucional hace ya varios años y el mantenimiento de conflictos por disputas limítrofes que continúan sin una resolución definitiva (Perú-Ecuador).

En síntesis, estamos en presencia de un sistema internacional dinámico, en el que los factores de interdependencia y globalización cobran un mayor peso en las relaciones inter-estatales y que colocan al multilateralismo en un plano más destacado, pero donde no dejan de aparecer los temas de la agenda tradicional del sistema internacional (conflictos limítrofes, hegemonías regionales, diferencias entre desarrollo y subdesarrollo, etc.)

1. Seguridad regional

En el ámbito de la seguridad también se han manifestado estas tendencias hacia la resolución multilateral de conflictos. A comienzos de los noventa el panorama era promisorio y de acuerdo a ello Naciones Unidas enfatizó la necesidad de fortalecer el rol de este organismo multilateral a través de cuatro tareas básicas: diplomacia preventiva; establecimiento de la paz; mantenimiento de la paz; y consolidación de la paz después de los conflictos (Boutros-Ghali, 1992).

Hoy subsisten dudas respecto del buen éxito de ese tipo de iniciativas multilaterales, sin embargo está claramente demostrado el mayor peso de la comunidad internacional en asuntos de seguridad.

En nuestro continente se advierten claramente las dos tendencias que en un principio hacíamos referencia. El intento de generar o fortalecer instancias de resolución multilateral que anticipen, prevean o eviten conflictos estatales. La reciente reunión de ministros de Defensa de las Américas refrendó el propósito de aunar esfuerzos para el fortalecimiento de instancias que estudien los problemas de la seguridad regional. Si bien, no se habló de instancias colectivas, sí se hizo referencia a que:

"estamos convencidos que dedicando nuestros países a los valores democráticos, al apoyo efectivo de medidas para acrecentar la confianza y a una mayor colaboración bilateral y regional en la defensa, estableceremos cimientos sólidos para responder a los desafíos de seguridad que tendrá el continente en el siglo XXI. *Estos nuevos cimientos se afirman en un compromiso, el compromiso de la asociación en la prevención de conflictos*" (Perry, 1995).

El anhelo de integración americana sigue siendo un tema inherente a la vinculación de los estados americanos, al mismo tiempo que se une otra tendencia que es la del mantenimiento de desconfianzas, conflictos y percepciones de amenaza entre

los estados de la región. Mientras algunos países de la región inician un proceso inédito de integración como lo es el MERCOSUR, otros mantienen sus rivalidades por conflictos territoriales históricos (Perú-Ecuador). Asimismo podríamos hacer referencia a una multiplicidad de casos en la que los estados mantienen hipótesis de conflicto fundamentalmente vecinales y que reafirman aquella tendencia a visualizar las relaciones entre los estados como cuestiones de poder y competencia más que como posibilidades de cooperación.

En esta perspectiva, cuando se discute de seguridad en la región deberemos considerar algunos elementos básicos que actúan como condicionantes:

Primero, la tendencia al multilateralismo creciente y la mayor interdependencia en las decisiones que afectan a la región.

Segundo, el mantenimiento en la región de tradicionales percepciones de amenaza que en su mayoría responden a hipótesis de conflicto vecinal, salvo en algunas excepciones como Argentina, en relación a las Islas Malvinas.

Tercero, que regionalmente EE.UU. constituye en sí un tema particular por la magnitud de su influencia económica, militar y política en la región. Existe una histórica relación asimétrica entre EE.UU. y América Latina, la que en definitiva tampoco ha logrado articular una respuesta común ante tal predominio hegemónico.

Cuarto, la existencia de diferencias subregionales y que se constituyen en escenarios con distintas problemáticas y modos históricos de resolución: Caribe, Centroamérica, México, región Andina, Brasil y el Cono Sur.

Quinto, la existencia de un marco institucional americano que no ha respondido a sus propósitos para lo cual fue creado por una serie de razones, dentro de las cuales una de las principales se refiere al peso hegemónico de EE.UU. en el contexto de guerra fría.

2. Medidas de confianza mutua

Las medidas de confianza mutua (MCM) deben entenderse como acciones concertadas entre determinados estados a fin de reducir la probabilidad de conflictos, generar conocimiento y confianza con el propósito final de aminorar las posibilidades de un accidente, un malentendido o una interpretación errónea de las intenciones de un potencial adversario (Child, 1994).

No se trata de acciones que resolverán causas de conflicto, como tampoco implica el desarme total. Las MCM implican la aceptación de un elemento central que es la existencia de desconfianza en el ambiente internacional. En su sentido positivo implican acciones que aumenten la confianza entre los actores y en su acepción contraria, aquellas conductas que disminuyan o limiten las percepciones de peligro en una situación geoestratégica definida (Varas, 1994). Ellas primero se desarrollaron explícitamente en el marco del conflicto Este-Oeste y específicamente entre la OTAN y el Pacto de Varsovia (Gomáriz, 1994). Posteriormente la terminología se ha ido afinando hasta convertirse en una herramienta específica para la relación entre los estados.

Jack Child señala algunas características de las MCM que son condición necesaria para su eficiencia (Child, 1994). El autor señala entre ellas:

- *Transparencia y Apertura.* El mensaje al otro debe ser obvio y sin ambigüedad, que convenza al otro y que minimice la posibilidad de ocultar o engañar al otro.

- *Predictibilidad y confiabilidad.* Las MCM deben garantizar que el afectado con una medida unilateral tendrá el tiempo para responder en defensa propia y que tendrá la posibilidad de aplicar el peso completo de la opinión pública internacional. Las partes deberán estar consciente que las medidas agresivas emprendidas por ellos o sus adversarios serán detectadas con rapidez y precisión.

- *Reciprocidad y equilibrio.* Las MCM implican una reciprocidad y un cierto equilibrio entre las partes de modo que ambos se sientan cediendo en una relación simétrica.

- *Niveles comunicacionales adecuados.* Finalmente será de gran relevancia que existan canales expeditos de comunicación que a su vez resulten eficientes y creíbles para el otro.

Existen dos cuestiones importantes en relación al fortalecimiento de las MCM. En primer lugar, uno de los aspectos a discutir es si podemos denominar medidas de confianza mutua a aquellas que se han rutinizado en el tiempo y donde si bien en términos formales se produce un conocimiento y una relación entre actores civiles y/o militares, en la práctica lo que se está dando es una relación rutinaria sin una intención o pretensión mayor que el mantenimiento de aquella relación formal. Al respecto habría que distinguir entre medidas de conocimiento, de efectivización de la confianza y de consolidación de la confianza. La segunda cuestión se trata específicamente de las medidas de verificación, en el marco de las MCM, y sobre las cuales habría que plantearse una serie de preguntas tales como el sustento político de ellas, la sincronía entre medidas de baja y alta densidad y las formas para viabilizar este tipo de acciones en el contexto regional.

3. Graduación de las medidas de confianza mutua

El desarrollo y la práctica de políticas para generar confianza en la región, nos permite sugerir una graduación de las MCM en términos de llegar a identificar aquellas medidas de menor envergadura, de aquellas que implican una relación más compleja, multifacética y de mayor confianza entre los estados.

Medidas de Confianza Mutua

Gradualidad	Acciones
Medidas de Conocimiento	Reunión de Altos mandos. Visitas protocolares. Intercambio de alumnos.
Efectivización de la Confianza	Reuniones de coordinación jefes militares en frontera. Instancias para la resolución de conflictos de menor envergadura. Ejercicios conjuntos, observación de ejercicios. Notificación de actividades militares.
Consolidación de la Confianza	Coordinación de políticas conjuntas frente a terceros. Intercambio de información (presupuestos, equipos y armas, ubicación de unidades). Creación de zonas desmilitarizadas. Establecimiento de patrullajes conjuntos. Establecimiento de puestos de observación conjuntos. Acuerdos sobre actividades aceptables e inaceptables en áreas de frontera. Acuerdos en niveles y capacidades de armas. Procesos de Verificación.

Cada una de ellas cumple un rol particular. Las *medidas de conocimiento* son vitales para personalizar y generar lazos formales de relación entre las partes. El beneficio de ellas es que se posibilita una relación más directa y, por lo tanto, en el corto plazo permitiría resolver conflictos inmediatos. En el caso chileno con sus países limítrofes se han generado un conjunto de medidas que se enmarcan en este campo. Con Perú se mantienen reuniones periódicas de altos mandos de las fuerzas aéreas y del ejército. Entre las fuerzas armadas argentinas y chilenas también se mantiene un calendario más o menos regular de intercambios formales. El propósito central de ellas es que permiten generar conocimiento entre las partes.

La dificultad inherente a este tipo de medidas es que pudiesen tender a rutinizarse en el tiempo transformándose en

una relación protocolar si es que no son seguidas por nuevas medidas de mayor densidad. Ello ha sucedido por ejemplo en las reuniones de altos mandos de las fuerzas armadas chilenas y peruanas, donde si bien, existe una periodicidad en los encuentros, se ven limitadas a contactos formales y a una ausencia de resoluciones de mayor envergadura. Los asuntos protocolares de cada una de esas reuniones son llevadas por las cancillerías, en tanto los asuntos de contenido son establecidos por las propias instituciones castrenses. No se trata de desacreditar una medida de confianza como la señalada, sino que indicar que aquellas reuniones se han mantenido cumpliendo estrictamente los objetivos que le dieron inicio, sin llegar a replantearse con el paso del tiempo una mayor "densificación" en las agendas de mutua relación, abarcando objetivos más amplios y que implicarían mayores niveles de confianza.

Las medidas que hemos denominado de *efectivización de la confianza* responden a un segundo nivel y se distinguen de las primeras porque se trata de acciones que pretenden superar el marco institucional formal, para transformarse en una medida efectiva de confianza. Implican además, una coordinación y un trabajo conjunto en la resolución de ciertos conflictos, lo que consecuentemente contribuye a generar mayores lazos de confianza. Podemos identificar dentro de ellas las reuniones de coordinación jefes militares en zonas de frontera, que no sólo tienen el propósito de generar conocimiento, sino que de resolver y efectivizar políticas concretas en relación al manejo de situaciones de riesgo en la frontera. Una experiencia interesante al respecto se refiere a las reuniones que sostienen jefes militares de las fuerzas aéreas de la frontera de Chile y Perú y que han permitido resolver positivamente conflictos como la violación del espacio aéreo por parte de aviones de alguno de los dos países.

Dentro de esta categoría encontramos también la concreción de ejercicios conjuntos, o la observación de ejercicios por parte del país vecino. Pero además, en el ámbito de las comunicaciones estaría la notificación de las actividades militares que otro va a realizar en determinadas áreas del país o la creación de instancias conjuntas de trabajo para la resolución de algunos problemas específicos en zonas de

frontera.

Finalmente tenemos un tercer nivel de acciones denominadas de *consolidación de la confianza mutua* dentro de las cuales hemos incluido acciones que requieren un mayor nivel de confianza entre las partes. Ellas se refieren a coordinación de políticas conjuntas, intercambio de información relevante, creación de zonas desmilitarizadas, establecimiento de patrullajes conjuntos en zonas de frontera, establecimiento de puestos de observación conjuntos, acuerdos sobre actividades aceptables e inaceptables en zonas de frontera, acuerdos sobre niveles y capacidades de armamentos y los denominados procesos de verificación que examinaremos en la siguiente sección.

4. Procesos de verificación

El objetivo fundamental de los procesos de verificación ha sido consolidar la confianza mutua entre las naciones. La generación de instancias de verificación surgieron cuando las grandes potencias iniciaron una progresiva limitación de armamentos en la década de los ochenta. El primer hito significativo que colocó a las medidas de confianza mutua como una prioridad en las relaciones interestatales a fin de reducir los riesgos de crisis, fue en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) a mediados de los setenta. Allí se establecieron medidas como la notificación de maniobras militares y algunas destinadas a la seguridad. A mediados de los ochenta se convocó a reuniones específicas para avanzar en propuestas destinadas a mejorar la confianza y que redujeran las posibilidades de una confrontación nuclear o con armas convencionales. Para ello la CSCE creó instancias para implementar medidas específicas de confianza, invitó a observadores, estableció un calendario de actividades y generó mecanismos para la verificación de los acuerdos establecidos (Caro, 1994)

Más tarde, la CSCE desarrolló en Viena un extenso documento sobre medidas de confianza mutua que incluía entre otras materias técnicas de verificación y reuniones para el incentivo de las MCM. Posteriormente, en el marco de la

Conferencia de Helsinki de 1992, los países de la Comunidad Europea dan un nuevo paso en relación a las medidas de confianza mutua ya que además de acordar una nueva conceptualización para la seguridad (de carácter global, cooperativa y con vinculaciones mundiales), se especificaron funciones para la CSCE de carácter operacional ya que se percibió la necesidad de generar instancias que efectivamente permitiesen prevenir y gestionar la crisis y resolver pacíficamente las controversias. De esta forma se creó un Comité de Altos Funcionarios (CAF) la creación de un Alto Comisionado para las Minorías Nacionales y la autorización a la CSCE a participar en actividades de mantenimiento de la paz. Finalmente, se estableció un Foro de Cooperación en Materia de Seguridad abierto a los miembros de la CSCE encargado de tres funciones: negociación, diálogo constante y reflexión sobre el tema de la prevención de conflictos. Uno de los temas colocados en agenda pero sobre el cual no se avanzó mucho fue la creación de un Centro para la Prevención de Conflictos.

Helsinki '92 no puede entenderse como un intento por conformar una alianza militar, sino que está orientado hacia lo que se ha denominado la creación de un "sistema de seguridad cooperativa" en la que, sin reestructurar los dispositivos nacionales de defensa, se tiene por objetivo garantizar la seguridad del conjunto, cooperativamente y respaldándose mutuamente, lo cual necesariamente involucra un alto grado de confianza entre los estados miembros y la capacidad para generar controles en la región (Torstila, 1992; Helsinki, 1992).

Por su parte, en el seno de Naciones Unidas también se han desarrollado iniciativas importantes en relación al fomento de las MCM. Un primer estudio amplio se verificó en 1981 en la que se sistematizó y agruparon distintas iniciativas bajo criterios políticos, militares, económicos, sociales y culturales. En el ámbito propiamente militar se incluían aspectos tales como: información; creación de mecanismos de consulta, reducción de presupuestos militares, medidas para disminuir las tensiones militares, establecimiento de áreas libres de armas nucleares, creación de zonas desmilitarizadas y verificación de los acuerdos alcanzados (Palma, 1982).

Cuando se alude a mecanismos de verificación

estamos hablando fundamentalmente de acuerdos establecidos entre dos o más partes en los que existe un compromiso explícito para mantener controles internos o externos para la no construcción o desarrollo de ciertos armamentos o la limitación a actividades militares. El proceso de verificación incluye: recolección de información relevante incluida en los acuerdos establecidos entre las partes; análisis de los datos recogidos; calificar si la información obtenida se ajusta a los términos de los acuerdos previstos (Chong, 1994)

De acuerdo a esta definición, las medidas de verificación requieren de determinadas condiciones previas:

- *Voluntad política.* Un elemento esencial es la voluntad política de las partes para llevar a cabo un proceso de verificación. En este sentido, para construir un esquema de verificación se requiere que ambos actores vean mayores beneficios que costos en tal proceso.

- *Reciprocidad.* Un segundo factor es la reciprocidad, ya que cualquier proceso de verificación acordado entre dos o más partes implica la voluntad recíproca de participar de un esquema autolimitador de su potencial militar. Si alguna de las partes actúa con desconfianza o percibe que un determinado acuerdo no es recíproco, difícilmente la verificación va a actuar como una efectiva medida de confianza mutua.

- *Objetivos específicos.* El proceso de verificación debe apuntar a objetivos específicos, aspectos que deben estar presentes desde el comienzo entre las partes. La transparencia de los objetivos es vital para el buen éxito de un proceso de verificación.

- *Estructuras para la resolución de conflictos.* Finalmente, debe existir una adecuada estructura para la resolución de conflictos, que puede ser de carácter interno, donde cada país garantiza una serie de controles a los cuales cada parte podrá tener acceso, o bien, incluyendo la participación de un tercer actor, neutral y que vela por el cumplimiento responsable de las partes. En este último caso, se trata de la participación de comisiones de organismos internacionales que garantizan el cumplimiento de un determinado tratado.

Una de las dificultades en los procesos de verificación

se refiere a la penalización en caso de transgresión de los compromisos acordados, ya que el único recurso aplicable ha sido la denuncia internacional o bien, la aplicación de sanciones económicas por parte de las grandes potencias.

Si bien, las medidas de verificación surgieron principalmente en actividades de control nuclear, biológico, misiles balísticos y control de la producción de armas químicas, existen otras actividades no necesariamente vinculadas con la producción o almacenamiento de armamentos, sino que a una serie de otras situaciones.

Actividades que requerirían instancias de verificación

Armamentos	<ul style="list-style-type: none"> - Verificación de no producción, almacenamiento o transporte de armamento nuclear, químico o bacteriológico. - Verificación de la no fabricación de armamento misilístico de largo alcance. - Acuerdos en torno a la limitación de las capacidades de armas convencionales y verificación de tales acuerdos.
Desmilitarización	<ul style="list-style-type: none"> - Creación de zonas desmilitarizadas y verificación conjunta del cumplimiento de tales acuerdos. - Acuerdos respecto de actividades aceptables y no aceptables en zonas de frontera y verificación de tales compromisos por las partes.
Información	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos para aportar información a las Naciones Unidas sobre gastos militares, adquisición y exportaciones de armas y verificación por parte de dicha instancia multilateral de la veracidad de tales aportes.
Mantenimiento de la Paz	<ul style="list-style-type: none"> - Acción de más de dos estados en la verificación de cese del fuego, desmilitarización o pacificación en conflictos donde participen terceros.

Tal como lo señaláramos en un comienzo, las iniciativas de verificación requieren de instrumentos jurídicos precisos que limiten su alcance y que sean comprensibles y aceptables para las partes. Al respecto, los mecanismos de verificación presentan una serie de características de acuerdo al tipo, el grado de reserva, su periodicidad y la técnica utilizada.

Características de los Mecanismos de Verificación

Tipo	bilateral	-In situ -Régimen con inspección de tercero de común acuerdo
	multilateral	-régimen internacional con sistema de verificación autónomo
		Combinación de alguna de las anteriores
Grado de reserva	Pública. Confidencial respecto a terceros países Combinación de ambas	
Técnica verificación	In situ Remota (comprobación satelital, fuentes secundarias) Combinación de ambas	
Periodicidad	Verificación regular (rutinaria) A solicitud de una de las partes Combinación de ambas	

Respecto del tipo de verificación puede darse a partir de un acuerdo de carácter bilateral o estar enmarcada en un acuerdo multilateral. En el caso de ser del primer tipo podrían establecerse verificaciones *in situ*, regímenes con la participación de un tercero que actúa como inspector, o bien, ceñirse a acuerdos multilaterales que contemplan algún tipo de mecanismo específico de verificación.

El grado de reserva también es importante ya que señala el compromiso de hacer públicos los antecedentes de común acuerdo, generar restricciones respecto de terceros países o bien, una combinación de ambas restringiendo algunas informaciones consideradas relevantes.

Un elemento importante se refiere a la técnica de verificación que puede ser *in situ* (requiere la comprobación en terreno por parte de los observadores o países), o bien, puede ser de carácter remoto, es decir, a través de informaciones de fuentes secundarias (informes de terceros) o controles satelitales o de algún tipo similar que no necesariamente implique la comprobación en terreno.

Finalmente, respecto de la periodicidad, las verificaciones pueden efectuarse de modo regular, a solicitud de las partes o bien una combinación de ambas.

De acuerdo a las características recién señaladas existen una serie de iniciativas que eventualmente podrían llevarse a cabo ya sea con el concurso de los estados que desean prevenir riesgos, o bien con la participación de un observador internacional neutral a los países que acuerdan una instancia de verificación.

5. Medidas de confianza mutua y propuestas de verificación. El caso chileno

Al analizar el caso particular de Chile y su entorno, ciertamente que medidas de verificación deberían aplicarse en virtud de sus países vecinos, con quienes mantiene hipótesis de conflicto vigentes. Al respecto convendría analizar previamente las actividades para el fortalecimiento de la confianza mutua y que requerirían una discusión puntual.

Si cuantificamos el nivel de relaciones que mantienen las fuerzas armadas chilenas con sus vecinos y las comparamos con otras regiones del mundo, vemos que si bien en los últimos años se ha acrecentado cuantitativamente el tipo de relación, no se advierte un cambio cualitativo sustantivo. El eje de las relaciones de las fuerzas armadas con sus vecinos ha enfatizado solamente el mayor contacto institucional, intercambio académico y visitas protocolares (Varas y Fuentes, 1994).

En el ámbito específico de las medidas de confianza mutua, destaca el mantenimiento de las reuniones de altos mandos de las fuerzas armadas peruanas y chilenas que se realiza una vez al año, visitas y viajes protocolares desde y hacia Perú y Argentina, visitas de los ministros de Defensa de Perú y Argentina y del ministro chileno a dichos países. Conviene a su vez destacar dos actividades de importancia, la primera vinculada a las reuniones sostenidas por los comandantes de guarniciones fronterizas de las fuerzas aéreas de Perú y Chile y que tienen por objetivo resolver conflictos derivados de violación del espacio aéreo; una segunda

actividad es la que han sostenido las armadas de Argentina y Chile en el Canal Beagle con el fin de resolver dificultades derivadas de interpretaciones al Tratado de 1984 y que ha tenido logros con relación a la ejecución de ejercicios de salvamento, visitas recíprocas, balizamiento y toponimia en Magallanes y Beagle; y finalmente las conversaciones que mantuvo la Armada chilena y peruana para resolver la violación a las aguas territoriales a principios de los noventa.

Un acuerdo reciente que toca el tema de las medidas de confianza mutua fue el alcanzado entre el Estado Mayor de la Defensa Nacional de Chile y el Estado Mayor Conjunto Argentino (1994) que tiene por objetivo: explicitar el propósito de las reuniones de modo de hacerlas en forma permanente; establecer un calendario de reuniones anuales constituyendo grupos de trabajo para temas puntuales; mantener un fluido intercambio con la Junta Interamericana de Defensa (JID) y realizar visitas conjuntas de las fuerzas armadas de ambos países a EE.UU. una vez finalizado el curso de alto mando.

Entre las actividades ya realizadas a partir de dicho acuerdo, puede señalarse la aprobación de un reglamento para las reuniones de trabajo de los Estados Mayores de las fuerzas armadas; la aprobación de un convenio marco para el sistema de cooperación entre las fuerzas armadas de Chile y Argentina ante la ocurrencia de catástrofes. Además se determinaron las bases para la constitución de equipos de trabajos sobre: juegos de simulación en base al convenio sobre catástrofes, intercambio de opiniones sobre el futuro de la JID, desarrollo de iniciativas técnico militares combinados, e intercambio de visitas de institutos de formación militar.

Es en los tratados internacionales donde efectivamente se han desarrollado posibilidades de desarrollar acciones de verificación. El Compromiso de Mendoza firmado por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile en 1991 señala el acuerdo de no desarrollar, almacenar, producir, adquirir, transferir y no usar armas químicas y biológicas. Pero además propone el establecer mecanismos de fiscalización para sustancias precursoras de agentes de guerra química. El compromiso de Mendoza está sujeto a la ratificación por parte de la Conferencia de Desarme de la Convención de Armas Químicas, actualmente en discusión.

En relación al Tratado de Tlatelolco (1967) que proscribe la utilización de energía nuclear con fines bélicos en América Latina, define en su artículo primero la prohibición del ensayo, uso, fabricación, producción o adquisición por cualquier medio, de toda arma nuclear, por mandato de terceros o en cualquier otra forma y, en su acápite segundo, señala la prohibición para el recibo, almacenamiento, instalación, emplazamiento o cualquier forma de posición de cualquier arma nuclear, directa o indirectamente, por sí mismas, por mandato a terceros o de cualquier otro modo.

Una disposición importante del Tratado se refiere a la exigencia del establecimiento de una organización internacional de supervisión que garantizase el cumplimiento de las obligaciones del tratado y que se denominó Organismo para la Proscripción de las Armadas Nucleares en América Latina (OPANAL). Fue creado en 1969 y su sistema de control dispone que se negocien las salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). OPANAL lleva años de funcionamiento estructurado con una Conferencia General, un Consejo integrado por cinco Estados miembros y un Secretario General. En octubre de 1972 OPANAL y el OIEA firmaron un amplio acuerdo de cooperación. En 1980, OPANAL y la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) también firmaron un amplio acuerdo de cooperación (Játiva, 1987).

Finalmente cabe destacar la participación de fuerzas armadas de Chile, Argentina, Brasil y EE.UU. en la desmilitarización de la zona de conflicto de la Cordillera del Cóndor en la frontera de Perú y Ecuador en la que en un plazo de noventa días lograron verificar el potencial militar existente en el teatro de operaciones, establecer un plan para separar las fuerzas en conflicto, coordinar una operación de cese del fuego y separación de las fuerzas, y finalmente establecer una zona desmilitarizada. En este caso se trata de un proceso de desmilitarización y posterior verificación del cumplimiento del Protocolo de Río en un conflicto llevado a cabo por terceros, pero que resulta interesante para los fines del presente análisis ya que implicó el efectuar una coordinación de cuatro países que no han tenido muchas experiencias previas de participación conjunta y que además significó que los países en

conflicto aceptaron entregar la información militar a los garantes del Protocolo de Río.

Propuestas de mecanismos de verificación

De acuerdo al análisis del desarrollo de medidas de confianza mutua de Chile con sus países vecinos, existe un amplio campo para el desarrollo de iniciativas bi y multilaterales que contemplen procesos de verificación. Avanzar en el tema de las medidas de confianza mutua y específicamente en el incentivo de procesos de verificación requiere de algunos criterios básicos: El primero de ellos es la *selectividad* en los temas que se abordarán entre las partes. Al respecto pareciera aconsejable establecer una agenda de común acuerdo entre los países del Cono Sur. En segundo lugar, se requiere de cierto *gradualismo* en las iniciativas, con el propósito de avanzar progresivamente en el afianzamiento de las relaciones en el ámbito de la seguridad y garantizar el buen éxito de las medidas que se impulsen; finalmente, debiera constituirse una agenda *inclusiva*, esto es, que con el paso del tiempo vaya consolidando algunos temas y al mismo tiempo incluya nuevos elementos de la agenda de seguridad.

Entre las posibles medidas de confianza mutua que pudiesen desarrollarse y que implican mecanismos de verificación podrían señalarse:

Desarme (armas de destrucción masiva)

- Efectivizar bi o trilateralmente el Compromiso de Mendoza creando un mecanismo de consulta y fiscalización ad hoc a fin de fiscalizar la no producción, almacenamiento, desarrollo, uso o transferencia de armas químicas y biológicas. Al respecto, una de las dificultades es que en muchos países pudiesen desarrollarse precursores químicos que tienen uso civil, pero que al mismo tiempo pudiesen tener un uso militar. La generación de instrumentos bilaterales para el control del no desarrollo de este tipo de armas requeriría de la voluntad política de las partes y del estudio de la factibilidad de hacer partícipe a Naciones Unidas de una iniciativa como la señalada.

- Consolidar las instancias de cooperación de las instancias de Energía Nuclear chilena y Atómica Argentina creadas bajo el amparo del acuerdo bilateral de 1990 y que podría convertirse en un mecanismo efectivo para generar medidas de confianza mutua. Al amparo de OPANAL podrían articularse medidas que permitan generar transparencia respecto del uso pacífico de la energía nuclear.

Control de armamentos

El control de armamentos alude a las regulaciones o normas previamente pactadas, auto o supra-impuestas, a ser observadas en el proceso de adquisición y/o venta de material bélico. Dichas normas, que eventualmente podrían aplicarse en la región dicen relación con la autolimitación a no vender armas a partes en conflictos, la aceptación de normas de no revender material bélico sin autorización del vendedor original; acuerdos en normas para la adquisición de sistemas de armas, incluyendo procesos de verificación al respecto de dichas medidas (Varas, 1994).

Limitación de armamentos

La limitación de armamentos debe entenderse como el establecimiento de topes máximos del número de sistemas de armas y/o congelamiento de adquisiciones y/o producción de determinado tipo de armamentos (Varas, 1994). Al respecto, las iniciativas de este tipo en América Latina han sido escasas. Sin embargo podría avanzarse en dos tipos de iniciativas específicas:

- Acuerdos entre países para la limitación de determinado tipo de armamentos en zonas de frontera, lo cual requeriría de un sistema regular de verificación por las partes. Ello sería aplicable específicamente en el sur y norte de Chile con sus respectivos vecinos Argentina y Perú.
- Otra modalidad de limitación parcial de armamentos es la declaración de zonas desmilitarizadas, lo que también requeriría de un adecuado sistema de

verificación.

Medidas de confianza mutua

Establecimiento de acuerdos para la observación de ejercicios militares, lo que en sí mismo constituye una medida de confianza mutua y de verificación de las actividades militares de los países vecinos.

Una medida de confianza que también implica algún grado de verificación es el establecimiento de patrullajes conjuntos en zonas fronterizas.

En el ámbito marítimo debiera avanzarse en el establecimiento de un compromiso con el fin de no utilizar buques pesqueros con fines militares, lo que requeriría de un sistema de verificación *in situ*, aceptado por las partes.

Si bien está operando la entrega de información relevante al registro de Naciones Unidas sobre gastos militares, exportaciones, importaciones y transferencia de armas, a fin de garantizar que las partes entreguen información fidedigna podrían generarse instancias de verificación de tales antecedentes, lo que al mismo tiempo serviría como un efectivo mecanismo para la estandarización de la información.

La creación de mecanismos de verificación son un buen incentivo para la profundización de las medidas de confianza mutua. No obstante debiera avanzarse en aspectos específicos, factibles de realizar y que sean simples en sus procedimientos a fin de garantizar el buen éxito de tales iniciativas.

Un elemento central a ser tomado en consideración en lo referente a las medidas de confianza mutua es la necesidad de dar un adecuado seguimiento en el tiempo a las acciones que se decidan entre las partes, verificando el cumplimiento de los acuerdos, haciendo públicos sus resultados para generar transparencia entre los estados y explorar nuevas posibilidades de acuerdo, permitiendo con ello ir construyendo una red de medidas que contribuyan a prevenir y anticipar riesgos y amenazas de conflicto. La experiencia europea se dio en el marco de una amenaza latente de confrontación bélica, pero donde el eje articulador de las medidas que allí se llevaron a cabo fueron la voluntad política y la apertura de espacios de

diálogo entre las partes que se perciben amenazadas.

En la actualidad en sudamérica no se perciben amenazas significativas. Los principales núcleos de conflicto están dados por asuntos limítrofes entre Colombia y Venezuela, Perú y Ecuador, Bolivia y Chile, y Argentina y Chile. La consolidación de medidas de confianza mutua entonces podría darse en el marco de un mayor diálogo político que viabilice y explicita objetivos a ser alcanzados y por instituciones como la Conferencia Hemisférica sobre Medidas de Confianza Mutua que den continuidad a esta discusión.

Bibliografía

- Boutros-Ghali, Boutros. *Un programa de paz*. Naciones Unidas, Nueva York, 1992.
- Child, Jack "Medidas de Confianza Mutua en América Central". En: Isaac Caro y Augusto Varas. *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*. FLACSO, Stimson Center, SER. 1994.
- Chong, Allen "Verification of End-Use Commitments: An Examination of United States and Canadian Approaches". En: Steven Mataija (editor) *Non Proliferation and Multilateral Verification: The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT)*. Centre for International and Strategic Studies. York University, Canadá, 1994.
- Gomáriz, Enrique. "Las medidas de confianza mutua en la Europa de fin de siglo". En: Isaac Caro y Augusto Varas. *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*. FLACSO, Stimson Center, SER. 1994.
- Helsinki '92. Documentos finales de Conferencia de Helsinki. En: *Desarme*. Revista de Naciones Unidas, N° 4, 1992.
- Játiva, Carlos. "El tratado para la proscripción de las armas Nucleares en América Latina". En: *Revista AFESE*, N° 10, 1987n
- Mataija, Steven (editor). *Non Proliferation and Multilateral Verification: The Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty (CTBT)* Centre for International and Strategic Studies. York University, Canadá, 1994.
- Palma, Hugo. "Confianza, desarme y relaciones internacionales". Centro Peruano de Estudios Internacionales, CEPEI, Lima, 1991.
- Torstila, Pertti. "El éxito del proceso de Helsinki y los nuevos retos". En: *Desarme*. Revista de Naciones Unidas, N° 4, 1992.
- Varas, Augusto. "La seguridad hemisférica cooperativa de posguerra fría. Area de Relaciones Internacionales, FLACSO-Chile. *Documento de Trabajo*, agosto, 1994.
- Varas, Augusto y Fuentes, Claudio. *Defensa Nacional, Chile 1990- 1994*. Serie Libros FLACSO, 1994.

Varas, Augusto y Caro, Isaac. *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*. FLACSO, Stimson Center, SER. 1994.

Wilhelmy, Manfred. *Política Internacional: Enfoques y Realidades*. GEL editores. 1988.

Los autores

Ronald Cleminson, canadiense. Investigador de FOCAL, Canadá.

Rut Diamint, argentina. Profesora de Ciencias Políticas de la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina.

Claudio Fuentes, chileno. Investigador FLACSO-Chile. Editor Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, Santiago, Chile.

Alexandra Guáqueta, colombiana. Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Colombia.

Harold Klepak, canadiense. Director of Security Program, FOCAL, Canadá.

José Menéndez, Coronel cubano. Coordinador Grupo de Estudios sobre Desarme, FAR, Cuba.

Curtis Morris, Coronel estadounidense. Coordinador Académico del Inter-American Defense College, Washington, Estados Unidos.

Enrique Obando, peruano. Coordinador Area de Estudios Internacionales, CEPEI, Perú.

Francisco Rojas Aravena, chileno. Coordinador del Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Co-Director P&SA, Santiago, Chile.

Thomas Scheetz, estadounidense. Director del Proyecto Argentina: Defensa No-Ofensiva, EURAL, Buenos Aires.

Luis Guillermo Solís, costarricense. Embajador Especial encargado de asuntos centroamericanos, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, San José, Costa Rica.

Manoel Teixeira, General brasileño. Director Instituto Brasileiro de Asuntos Estratégicos, Sao Paulo, Brasil.

Francisco Thoumi, colombiano. Director Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes, Colombia.

Joseph S. Tulchin, estadounidense. Director Latin American Program, The Woodrow Wilson Center. Co-Director P&SA, Washington, Estados Unidos.