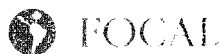
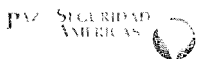


Francisco Rojas Aravena, Editor

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.

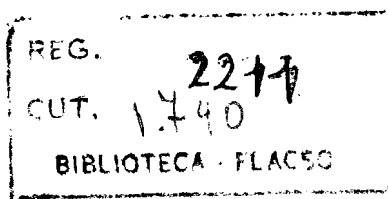
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

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

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 África 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.