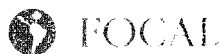
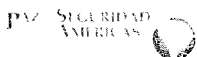


Francisco Rojas Aravena, Editor

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.

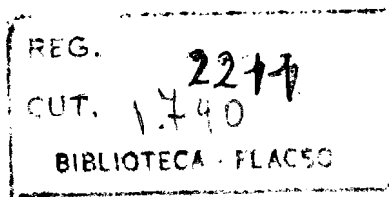
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

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.