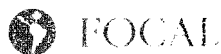
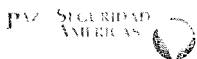


Francisco Rojas Aravena, Editor

FLACSO - Biblioteca

MEDIDAS de CONFIANZA MUTUA: VERIFICACION



Rojas Aravena, Francisco (Editor)

Medidas de confianza mutua: verificación.

Santiago, Chile: FLACSO-Chile, 1996.

272 p.

ISBN 956-205-094-7

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

355/R741me

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

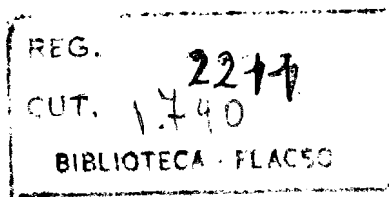
Editado por FLACSO-Chile, Area de Relaciones Internacionales y Militares, FOCAL Canadá y el Programa Paz y Seguridad en las Américas. Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa. Teléfonos: (562) 225 7357-225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687.

Diseño de portada: Osvaldo Aguiló, A.DOS

Impresión: LOM

Maturana 13

Santiago



INDICE

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

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

Medidas de confianza y procesos de verificación.

El caso chileno en el contexto del Cono Sur

Claudio Fuentes

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

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

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

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

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

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

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

1. Seguridad regional

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Medidas de confianza mutua

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Graduación de las medidas de confianza mutua

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

Medidas de Confianza Mutua

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

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

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

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

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

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

frontera.

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

4. Procesos de verificación

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

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

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

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

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

Cuando se alude a mecanismos de verificación

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

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

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

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

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

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

Una de las dificultades en los procesos de verificación

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

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

Actividades que requerirían instancias de verificación

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

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

Características de los Mecanismos de Verificación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Propuestas de mecanismos de verificación

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

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

Desarme (armas de destrucción masiva)

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

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

Control de armamentos

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

Limitación de armamentos

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

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

verificación.

Medidas de confianza mutua

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

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

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

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

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

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

diálogo entre las partes que se perciben amenazadas.

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

Bibliografía

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

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

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

Los autores

Ronald Cleminson, canadiense. Investigador de FOCAL, Canadá.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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