

Augusto Varas / Isaac Caro
Editores

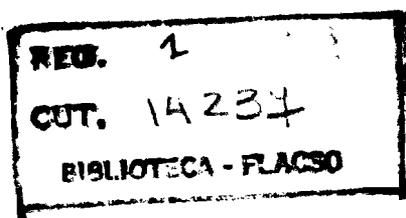
**MEDIDAS DE
CONFIANZA MUTUA
EN AMERICA LATINA**

FLACSO - STIMSON CENTER - SER

FLACSO - Biblioteca

980

M46m



Medidas de Confianza Mutua en América Latina
Augusto Varas e Isaac Caro (Editores)

© FLACSO

Inscripción Nº 89.484
I.S.B.N. 956-7399-01-8

Producción editorial : Cristina de los Ríos
Tema de portada : *In the Style of Kairouan, Transferred to the Moderate*,
1914, Paul Klee
Diseño de portada: Patricio Andrade
Composición : Patricio Velasco G.

Impresión: S.R.V. Impresos S.A.
Tocornal 2052 - Fono: 556-5796 Fonofax: 551- 9123
Santiago.

Se terminó de imprimir en
febrero de 1994

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE.

Indice

Prefacio		9
Prólogo		13
Presentación		17
Introducción	Las Medidas de Confianza Mutua en la América Latina de Post-Guerra Fría Augusto Varas	23
PARTE I	MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVAS REGIONALES	
CAPÍTULO 1	Las Medidas de Confianza Mutua en la Europa de Fin de Siglo Enrique Gomáriz	31
CAPÍTULO 2	Medidas de Confianza Mutua en América Central Jack Child	43
CAPÍTULO 3	Esquipulas: Un Proceso de Construcción de Confianza Francisco Rojas Aravena	73
CAPÍTULO 4	Medidas de Confianza Mutua en Sudamérica Michael Morris	101

CAPÍTULO 5	Medidas de Confianza Mutua: Algunas Perspectivas Complementarias María Teresa Infante y Roberto Durán	133
PARTE II		
MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA: PERSPECTIVAS NACIONALES		
CAPÍTULO 6	La Seguridad Estratégica Regional y las Medidas de Confianza Mutua Pensadas desde Argentina Rut Diamint	141
CAPÍTULO 7	La Idea de Medidas de Confianza Mutua desde una Visión Brasileira Thomaz Costa	165
CAPÍTULO 8	Cooperación para la Paz y Medidas de Confianza Mutua: Perspectiva del Perú Juan Velit	177
CAPÍTULO 9	Cooperación Pacífica y Medidas de Confianza Mutua en Chile Isaac Caro	189
CAPÍTULO 10	Fuerzas Armadas y Medidas de Confianza Mutua en Chile TGl. Sergio Covarrubias BGl. Javier Salazar GrI. Leopoldo Porras	203
CAPÍTULO 11	Criterios Rectores para Formulación de Medidas de Confianza en un Ambito de Seguridad Cooperativa para el Cono Sur GrI. (R) Antonio Fichera Mayor Carlos Daniel Esteban	215

CAPÍTULO 3

ESQUIPULAS: UN PROCESO DE CONSTRUCCION DE CONFIANZA

Francisco Rojas Aravena

El proceso de paz en Centroamérica puede ser definido como un proceso de paz exitoso, porque logró construir confianza. Esquipulas y Contadora establecieron un nivel satisfactorio -confianza mutua entre actores que estaban enfrentados en el terreno político y militar- para iniciar un proceso de negociación. El gran logro de la dirigencia política centroamericana para terminar con la crisis fue desarrollar un proceso progresivo y acumulativo de construcción de confianza. Sobre esa base el conjunto de los actores fue capaz de crear una red de relaciones y un marco para la acción que hacía predecible los comportamientos, en lo que a la forma de resolver el choque de intereses vitales se refiere. La creación de confianza fue un prerequisite para alcanzar acuerdos efectivos sobre reconciliación nacional, cese del fuego, estabilización política, recuperación del monopolio del uso de las armas por parte de las fuerzas armadas del Estado y desmilitarización de los grupos alzados en armas. Las MCM son hoy parte integral y una pieza fundamental del Programa de Paz propuesto por el Secretario General de la ONU¹. En el Informe del Grupo de Expertos Gubernamentales, dirigidos por Boris P. Krasulin, para el estudio de los conceptos y políticas sobre la Seguridad Defensiva el capítulo sobre MCM corresponde a uno de los instrumentos claves para promover la "Seguridad Defensiva" (Defensive Security)².

El concepto de Medidas de Confianza Mutua (MCM) en su acepción moderna surgió como necesidad de relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética en la década de los años 50³. La crisis de los misiles de 1962 mostró la necesidad de instrumentos efectivos de comunicación que permitiesen establecer los intereses en juego y evitar errores de interpretación. Una necesidad adicional era poder tener mecanismos y medios para una comunicación fluida en caso de accidentes y evitar que

fuesen interpretados como acciones racionales que buscaban alcanzar objetivos políticos o de seguridad en relación a otros poderes. En la década del 70 las Medidas de Confianza Mutua se instalaron en Europa. Tuvieron un importante rol en las relaciones inter-alemanas (República Federal Alemana y la República Democrática Alemana); el sello europeo de las MCM quedó establecido en el proceso de Helsinki que culminó con el Acta de París y la Carta de Viena⁴.

Las MCM son un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz; no resuelven el conflicto o la diferencia de intereses; posibilitan la comunicación y con ello hacen mas transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y voluntad de paz. En caso contrario, las MCM pueden ser utilizadas para ganar tiempo o para intentar ocultar los verdaderos intereses sobre otros actores. Las Medidas de Confianza Mutua buscan evitar la escalada como respuesta automática. Para ello es fundamental generar confianza, establecer redes de comunicación e interpretación, de decodificación de acciones y generar espacios para la verificación. Al establecer la circulación y entrega de información básica sobre los cursos de acción, regula ciertas formas de comportamiento con lo que se pueden evitar interpretaciones equívocas y a partir de ellas un conflicto⁵.

Así, por ejemplo, en el documento de Viena⁶ sobre "Medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa" se detallan de manera precisa los aspectos que quedan regulados con la institucionalización de las MCM en 10 capítulos:

1. Intercambio Anual de Información Militar
 - a) Información sobre fuerzas militares
 - b) Información sobre los planes de despliegue de sistemas principales de armas y material
 - c) Información sobre presupuestos militares
2. Reducción de riesgos
 - a) Mecanismo de consulta y cooperación en materia de actividades militares insólitas
 - b) Cooperación en materia de incidentes peligrosos de índole militar
3. Contactos
 - a) Visitas a bases aéreas

- b) Contactos militares
- 4. Notificación previa de determinadas actividades militares
- 5. Observación de determinadas actividades militares
- 6. Calendarios anuales de actividades militares sujetas a notificación previa
- 7. Disposiciones restrictivas
- 8. Cumplimiento y verificación
 - a) Inspección
 - b) Evaluación
- 9. Comunicaciones
- 10. Reunión anual de evaluación de la aplicación

Reducir la incertidumbre e incrementar la predictibilidad son dos objetivos centrales de las MCM. Al establecer una red de comunicaciones y promover la generación de acciones que muestren una tendencia hacia la resolución pacífica de las discrepancias de intereses, se abre una ventana de oportunidad al desarrollo de acciones en otros ámbitos, principalmente en el de la diplomacia. Más aún, si hay compromisos sólidos en lo diplomático y se estructura un sistema de MCM verificables se generarán espacios para establecer medidas de control y limitación.

Las Medidas de Confianza Mutua deben actuar sobre las amenazas, es decir sobre propuestas, objetivos o acciones de otro (s) actor (es) que afectan intereses vitales. Deben ayudar a ubicarlas en su efectiva dimensión, es decir si es una falsa percepción generar los mecanismos para hacer evidente esa distorsión, lo erróneo de la apreciación; si es efectiva, poder determinar el grado o nivel de antagonismo en los intereses; y, en última instancia, evitar el factor sorpresa. Dado que el espectro de amenazas puede ser muy amplio, cubriendo el conjunto de actividades de la sociedad, es fundamental determinar qué tipo de conceptualización sobre las MCM se está utilizando. No hay un concepto unívoco sobre las MCM. Las conceptualizaciones establecen dos tipos básicos: las de carácter amplio o inclusivo y las restringidas o focalizadas. Las primeras abarcan una gran cantidad de aspectos que van más allá de los temas de seguridad militar, tales como las que abordan temas económicos, culturales, raciales y políticos. Las segundas, las focalizadas o de carácter restringido, están referidos sólo a aspectos de seguridad militar. En cualquiera de sus dos acepciones las Medidas de Confianza Mutua y su operacionalización buscan alcanzar y concretar un mismo fin: evitar un ataque o agresión sorpresivo o el escalamiento como la primera reacción⁷.

La experiencia centroamericana muestra un profundo proceso de construcción de confianza entre los actores-claves de la región y de fuera de ella. Este proceso fue dificultoso y tuvo altos y bajos que se prolongaron por meses y años. Durante ese tiempo la guerra y la destrucción continuaba con un alto costo en vidas y una grave destrucción. La creación de un espacio para el diálogo, para la comunicación, fue clave para evitar una guerra interestatal y para generar alternativas de solución a las guerras civiles nacionales. Al mirar las acciones ejecutadas se puede decir que la búsqueda de un espacio de confianza, para establecer el diálogo, se inició en forma simultánea con la búsqueda de formulas de desplazamiento del régimen Somocista, en 1979. Sin embargo, fue sólo después de abril de 1983 que el Grupo de Contadora (México, Colombia, Venezuela y Panamá) logró sentar en una misma mesa a los principales actores de la región a discutir fórmulas de pacificación. Es decir, los países mediadores tardaron más de cuatro meses en establecer un mecanismo para iniciar el diálogo, superando los vetos cruzados⁸. Las propuestas de Contadora correspondían a la aplicación de experiencias internacionales de MCM, partían por establecer un espacio para el diálogo y tenían como meta terminar en un acuerdo internacional de paz. Este incluiría la constitución de regímenes internacionales específicos que regularían medidas de limitación y desarme.

Las Actas de Contadora correspondían a un Tratado Multilateral que sistematizaba y regulaba principalmente, aunque no exclusivamente, las relaciones de seguridad. Con el fin de comprometer al conjunto de los actores incluía un protocolo que debía ser suscrito por los actores de fuera del área. En el Acta de Contadora el capítulo II está referido a los compromisos sobre asuntos políticos; su primera sección está dedicada a la distensión regional y fomento de la confianza. El capítulo III está referido al conjunto de aspectos que regulan las relaciones de seguridad, proponiéndose que las partes asumieran obligaciones sobre los siguientes aspectos:

Sección Primera: compromisos en materia de maniobras militares.

Sección Segunda: compromisos en materia de armamentos y efectivos militares.

Sección Tercera: compromisos en materia de bases extranjeras.

Sección Cuarta : compromisos en materia de asesores militares extranjeros.

Sección Quinta : compromisos en materia de tráfico de armas.

Sección Sexta : compromisos en materia de prohibición de apoyo a fuerzas irregulares.

Sección Séptima: compromisos en materia de subversión o sabotaje.

Sección Octava : compromisos en materia de sistema de comunicación directa.

Con el fin de dar cumplimiento a las disposiciones se creaban comisiones de ejecución y seguimiento. Se establecía una comisión de verificación y control en materia de seguridad. Esta hubiese estado integrada por cuatro comisionados de Estados imparciales y un secretario ejecutivo, propuesto por el Grupo de Contadora. Además, se crearía un cuerpo internacional de inspectores.

El conjunto de medidas propuestas se nutría de la experiencia internacional, en particular de la experiencia europea. Sin embargo, significaba una transferencia en materias claves para la autonomía nacional fuera del control de los Estados de la región. Ello incentivó la búsqueda de un acuerdo eminentemente centroamericano pero que contase con el apoyo de otros países latinoamericanos.

La experiencia en la ejecución de propuestas aplicadas en el caso de Nicaragua y El Salvador ha contribuido al conocimiento internacional sobre estos temas claves⁹.

Las Medidas de Confianza Mutua conforman una parte central de una diplomacia preventiva. Es decir, la comunicación efectiva permite por medio de estas acciones diplomáticas y militares enfrentar las situaciones actuales que en el futuro pueden derivar en situaciones de conflicto abierto. Para ello, medidas de información y verificación son claves. La diplomacia preventiva permite tomar medidas tempranas, en especial en el ámbito multilateral para la resolución de conflictos. Los procesos de Contadora y Esquipulas se ubican en esta dimensión ya que se buscó establecer mecanismos de resolución y evitar que conflictos domésticos se transformasen en conflictos internacionales.

EL CONFLICTO CENTROAMERICANO

Una breve reseña de las claves fundamentales del conflicto y la crisis centroamericana nos remite a considerar al menos tres elementos principales:

a) fue una crisis de dominación y una crisis de hegemonía. Esto tanto en lo referente a las relaciones al interior de los sistemas políticos con

conflictos abiertos (Nicaragua, Guatemala y El Salvador), como una crisis de hegemonía en el patrón de relación internacional de algunos de los Estados de la región con el sistema internacional en especial con Estados Unidos.

b) fue una crisis de carácter regional, cuya incidencia fue hemisférica y global. EL impacto de la crisis se dejó sentir en cada uno de los Estados nacionales centroamericanos, particularmente en los tres con un conflicto abierto, los que al adquirir simultaneidad temporal generaron una percepción de crisis regional.

c) la confrontación este-oeste se superpuso a la turbulencia de carácter interno. Al vincular a los actores de mayor peso en el sistema internacional le dio a esta crisis particular una nueva connotación de carácter más general. Las percepciones de inseguridad desbordaron los marcos nacionales, el marco regional y, en determinado momento, fueron colocadas como temas claves de la seguridad internacional.

La lógica del conflicto fue la escalada. A partir de 1979, tanto por las percepciones, como por el número y tipo de actores involucrados, y por la intensidad, el conflicto comenzó a escalar y cada uno de los Estados trató de resguardar su propia seguridad, sobre la base de la adquisición de mayores y mejores elementos de fuerza. La cooperación militar internacional y la incorporación de mejores armamentos fue la meta perseguida por los actores estatales y por las organizaciones que por medio de la fuerza buscaban su desplazamiento. Esto impidió generar, en el momento inicial del cambio, un mínimo de distensión; a la polarización ideológica se sumó una carrera armamentista en el área. Ello redundó en un incremento de la falta de confianza y en una percepción de crisis regional que rápidamente escaló. Dos años después del triunfo sandinista, en 1981, se generalizaba una percepción de inestabilidad global en el conjunto de la región. En 1983 los Estados para-limítrofes de la crisis coordinaban sus acciones para evitar el desborde mas allá de las fronteras de la Centroamérica histórica¹⁰. Surgió de esta forma en enero de 1983 la iniciativa de Contadora conformada por Colombia, México, Panamá y Venezuela. Dos años después, al mantenerse la escalada y con una percepción de creciente desborde y pérdida de control, surgió, en agosto de 1985, el Grupo de Apoyo a Contadora. En él se integraron Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. La mediación adquirió un carácter regional latinoamericano¹¹.

En febrero de 1987 surgió el Plan Arias para la Paz en Centroamérica. El 7 de agosto de 1987 fue suscrito un acuerdo centroamericana-

no de paz, el Acuerdo de Esquipulas II. En ese momento, los actores locales asumieron un rol central tanto en la definición del conflicto como de las claves para su resolución.

Los actores que tenían gravitación en cada uno de los países y los actores internacionales involucrados en el área no tenían una comunicación fluida y efectiva. Se miraban con recelo. No existía predictibilidad sobre los cursos de acción que tomarían y no eran evidentes las verdaderas intenciones del conjunto de los actores políticos en el plano interno ni internacional, esto fue una de las fuentes fundamentales de desconfianza. Es allí, en el plano de la comunicación y la información, donde las medidas de confianza recíproca pudieron jugar un rol principal. Una alternativa que todos los actores buscaron poner en práctica en algún momento fue el incremento en el uso de la fuerza. Pero rápidamente percibieron que a mayor polarización mayor peligro de traspaso de las decisiones cruciales a otros actores. Desescalar el conflicto, ubicarlo en su dimensión subregional permitía un mayor espacio de acción y decisión a los actores locales.

Esquipulas II cambió el foco de atención y el peso fue puesto en resolver los conflictos domésticos y alcanzar la reconciliación nacional, más que en intentar resolver las amenazas a la seguridad externa. En la percepción centroamericana la principal amenaza se centraba en el ataque a los sistemas políticos constituidos, independientemente de su orientación. Por ello, Esquipulas II buscó actuar principalmente en el plano político en una primera etapa, antes de avanzar hacia otras áreas. La construcción de legitimidad supuso el establecimiento de niveles mínimos de confianza recíproca, tanto a nivel nacional como internacional.

En el área centroamericana, durante la crisis, la principal fuente de desconfianza a nivel doméstico estaba en la inseguridad y el temor que tenían muchos actores en el sistema político, independientemente de su signo ideológico, que los oponentes recurrieran a las armas y al uso de la fuerza para alcanzar sus objetivos políticos, o bien que grupos armados fueran organizados desde el exterior para derrocar a los gobiernos constituidos. Esto generó imágenes de espejo en las situaciones internas y de vínculos internacionales de El Salvador y Nicaragua. Las medidas de confianza por lo tanto debían intentar resolver alguno de estos problemas y crear las precondiciones para avanzar hacia una resolución negociada del conflicto. El largo camino recorrido, desde los días previos a la mediación de Contadora hasta el Acuerdo de Esquipulas II, permitió

establecer canales de comunicación, y definir los intereses en juego. Sobre esta base se pudo diseñar un cuerpo de proposiciones, normas de conducta, y acciones de cooperación para la paz que permitieron a los actores avanzar hacia una solución negociada.

TIPOLOGIA DE COOPERACION PARA LA PAZ

Las Medidas de Confianza Mutua pueden ubicarse en el marco de acciones definidas por la cooperación para la paz¹². Del estudio de las acciones ejecutadas por los diferentes actores del conflicto centroamericano es posible extraer conclusiones que nos ayuden a aislar variables claves para fortalecer y focalizar las opciones -tanto teóricas como prácticas- tendientes a una solución pacífica de los conflictos, sobre la base de la cooperación pacífica.

Entre estas variables deben ser considerados aspectos tales como:

- a) **el número de los actores involucrados.** Esto determinará el tipo de negociación en una clasificación básica: bilateral y trilateral o multilateral. Hay situaciones en las cuales el carácter bilateral lo transforma en un duelo polarizado, en una percepción de un juego suma cero y cuya resolución requiere la acción de terceras partes (una o mas). En otros casos, la presencia de múltiples actores dificulta la estructuración de soluciones en torno a los intereses centrales, ya que se expresa una constelación muy variada de intereses. Será preciso que se formen coaliciones para estructurar una salida, construir una alternativa. No obstante es necesario recordar que con la formación de coaliciones y alianzas las posturas y representación de intereses tienden a hacerse muy rígidas, para poder mantener la coalición.
- b) **el ámbito geográfico que involucra el conflicto.** Por su extensión y magnitud la situación de conflicto y negociación puede ser local, sub-regional, regional, continental e internacional. A mayor extensión más diversidad de intereses y mayor será el número de actores involucrados. También los recursos involucrados en el conflicto y en su solución. Una mayor extensión propenderá a un creciente involucramiento de las superpotencias y potencias regionales, lo que no necesariamente apunta a la solución del diferendo.
- c) **tipo de actores involucrados.** Una cantidad importante de conflictos está referido a situaciones en las que se enfrentan o interactúan actores de carácter estatal/gubernamental; sin embargo en las últimas décadas

actores de carácter societal/no gubernamental tienen un poder significativo y pueden establecer contenciosos con el Estado o bien incidir en el tipo de alternativa y de solución que se adopte.

d) **el poder relativo de los participantes en la interacción.** Este determinará una relación simétrica o asimétrica de poder. Este será el núcleo básico que definirá un tipo patrón de interacción -jerárquico, horizontal, dependiente- y la magnitud de recursos de cada parte y sus formas de combinación.

e) **tipo de acciones y acuerdos que se promueve.** Este aspecto está referido a la tendencia generada en la interacción, tendencias hacia el conflicto o tendencias hacia la negociación.

f) **la temporalidad.** La estabilidad y la superación del conflicto dependerá del diseño y el uso del tiempo de las alternativas y de las soluciones propuestas -puntual, coyuntural, temporal y permanente.

g) **el grado de formalización.** Las acciones tendientes a la resolución del conflicto pueden tener un carácter puntual y no formalizado o, por el contrario, un alto grado de formalización. En general, a mayor grado de formalización mayor estabilidad y predictibilidad en la relación. El mayor nivel de formalización estará dado por el establecimiento de un marco jurídico-legal comprensivo con una esfera de acción amplia y compleja. En este último caso se está en presencia de un importante grado de institucionalización. Ello significa que los comportamientos no dependen de la voluntad de un actor, sino de un proceso institucionalizado.

Este conjunto de variables permitirán la comparación entre distintos tipos de acciones y diferentes comportamientos y la forma y grado en que operan diversos condicionamientos, tanto de tipo estructural como coyunturales.

La experiencia centroamericana permite un análisis pormenorizado de cada una de estas variables y los diversos niveles de focalización. De las investigaciones desarrolladas se concluye que hay aspectos que favorecen la concertación y convergencia de intereses en un proceso de cooperación para la paz, siendo uno que es clave: las soluciones que parten y resuelvan las diferencias de intereses locales tienen mayor probabilidad de éxito que cuando deben ser integrados intereses de las superpotencias. Existen otros once aspectos relevantes.

La cooperación para la paz y el desarrollo de opciones de solución concertada tendrán mayores perspectivas de concreción y de avanzar cuando se den las siguientes condiciones: 1) se desarrolle entre Estados

ubicados en una misma región o ámbito geográfico 2) Que sean similares en cuanto a los recursos de poder, sin grandes asimetrías expresadas en la participación de Estados de muy distinto tipo, superpoderes y pequeños estados 3) Cuando tengan intereses comunes y éstos se expresen en una forma similar de visualizar el sistema internacional o en la solución a los problemas que los aquejan. Ello requiere de un sistema normativo y jurídico de vinculación de gran flexibilidad que permita realizar los ajustes necesarios para dar cabida a la comunalidad de intereses 4) Cuando ha primado una historia común de cooperación y esta tiende a facilitar las negociaciones y la búsqueda de soluciones compartidas. Por el contrario, cuando existen recelos históricos se requerirá de una mayor cantidad de acciones y de un mayor plazo, particularmente en el plano ideológico, en la educación y la información. 5) Cuando se posee una convicción de que la solución está en las propias manos y en la solución "local" más que en las alternativas que genera plegarse a "otra política" proveniente del sistema internacional, en particular de las superpotencias. 6) Las metas concretas, verificables tienden a cimentar y desarrollar el proceso. 7) una voluntad política explícita y manifiesta, surgida de los propios intereses de fomentar la cooperación, es una condición indispensable. 8) La autonomía y el consenso doméstico en la definición de los intereses. 9) Inscribir la solución del conflicto fuera de la rivalidad de las superpotencias, sobre la base de acciones locales y el fomento de medidas de confianza mutua o confianza recíproca. 10) Cuando se ha construido una constelación de redes de vinculación en los más diversos campos y que abarcan a importantes actores tanto en el ámbito estatal como en la sociedad civil. En este caso los niveles de institucionalización son muy importantes. La institucionalización creará una dinámica propia que impulsa el proceso de cooperación. 11) La neutralidad o la aquiescencia de la superpotencia con influencia en el área en cuestión. Esto es distinto a la participación efectiva y activa como actor local e internacional, en este caso generalmente corresponde a una imposición unilateral.

EL PESO DE LAS SOLUCIONES LOCALES

Determinar el tipo de intereses en juego en un conflicto es la única alternativa para enfrentarlo y poder darle una salida o superarlo. Por ello determinar el tipo de conflicto presente es clave. Pero, también es central

establecer e incluir al conjunto de actores involucrados, reconociendo los intereses que cada cual busca alcanzar o satisfacer. Ello permitirá evaluar el grado de compatibilidad o incompatibilidad.

En el caso centroamericano se pueden reseñar los siguientes tipos de conflictos¹³:

1) **Conflictos políticos de carácter domésticos.** Se expresan como insurrección y subversión armada para alcanzar el poder y ejercer el gobierno. Su expresión mas clara fueron las guerras civiles de Nicaragua, Guatemala y El Salvador.

2) **Conflictos políticos entre Estados.** El desborde de las guerra nacionales y la toma de partido por alguna de las fracciones en pugna produjo tensiones interestatales. Una forma de expresión fueron los conflictos limítrofes, tanto por delimitación de límites territoriales, como por control de las zonas fronterizas.

3) **Conflictos por el alineamiento internacional de los actores estatales.** En el contexto de un recrudescimiento y realineamiento, en el período final de la guerra fría, optar en el hemisferio occidental por un alineamiento político, diplomático y fundamentalmente militar con la Unión Soviética era una fuente de permanente conflicto.

4) **Grado de integración nacional,** en ello los factores de carácter étnico fueron determinantes en el caso de Guatemala y muy significativos en el de Nicaragua.

5) **La falta de equidad en el acceso a los beneficios de la riqueza nacional,** los problemas en la participación y en la distribución en el sistema económico y el tipo de proyecto de desarrollo económico-social conformaron una de las bases estructurales del conflicto.

6) **El balance militar regional,** la participación de fuerzas militares extranjeras, la instalación de bases militares extranjeras, el apoyo a fuerzas irregulares conformaron otro polo del conflicto.

En términos de los actores, los más relevantes eran: los cinco actores estatales centroamericanos, (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua); las tres fuerzas insurgentes principales (FMLN, URNG, RN); Estados Unidos que, para todo efecto práctico, era un actor doméstico, además de su espacio y rol global. En otro nivel, se ubican actores tales como los Estados latinoamericanos limítrofes de la región (México, Panamá, Colombia y Venezuela, los que conformaron el grupo de Contadora. En este nivel se debería incluir a Cuba). En un tercer nivel hay que ubicar a los Estados y organizaciones no gubernamentales de la Europa comunitaria y la Unión Soviética. En un cuarto nivel pueden

incluirse a los actores latinoamericanos que conformaron el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay), a Canadá, y organismos regionales como la OEA.

La adscripción de actores a determinado nivel cambió a lo largo del proceso. Los actores básicos fueron los mismos, aunque tuvieron intensidad de participación diferente¹⁴. En los otros niveles se pueden denotar diferencias considerando variables tales como presencia, grado de influencia y monto de recursos involucrados. La constelación de actores y sus relaciones más estructurales establece las condiciones y los espacios para la ampliación o para circunscribir los diversos tipos de conflictos.

Inscribir el conflicto fuera de la rivalidad de las superpotencias fue a mi juicio lo que resolvió finalmente el tema en Centroamérica, pues hubo un proceso progresivo y acumulativo que fue capaz de abordar los distintos tipos de conflictos allí presentes. En el caso centroamericano, se expresan, en distinta forma y con magnitudes diferentes, diversos tipos de conflictos. A lo largo de los años de crisis y de búsqueda de soluciones algunos tuvieron una gravitación mayor; se superpusieron unos a otros dificultando su solución; algunos quedaron latentes frente a la primacía de algún otro. Sin embargo, en la solución finalmente alcanzada, alguna forma de arreglo fue establecida para cada uno de estos seis tipos de conflictos mencionados. Esquipulas pudo cristalizar el proceso previo, el proceso de Contadora, porque construyó credibilidad. En Centroamérica se construyó un sistema de medidas de confianza mutua. En las últimas reuniones de la Comisión de Seguridad establecida por los países centroamericanos se ha empezado a denominar a este proceso de esta manera, pues antes tuvo otro tipo de denominación¹⁵.

Se han producido a lo largo de estos seis años de negociación cinco aspectos que son típicamente definidos como Medidas de Confianza Mutua y que el profesor Jack Child ha destacado en sus libros recientes¹⁶. Primero, el proceso generado logró mantener **transparencia**, hubo intercambio de información, se concordó en la conceptualización y se redujo el espacio para la ambigüedad. Por el hecho que los acuerdos fueron claros respecto al significado que éstos tenían, aumentó la **predictibilidad**; por lo tanto hubo certeza en las conductas que fueron adoptando cada uno de los actores. Pero para que ello pudiese concretarse fue preciso establecer un **balance y correspondencia** en las acciones y compromisos. Es decir, tender al desarrollo de una acción de carácter simétrico por parte de los agentes gubernamentales y no gubernamentales

en relación a los compromisos asumidos. El avance del proceso queda afincado en una relación de interdependencia, las acciones de un actor dependen de la actuación de otro actor, los cursos de acción de un actor se transforman en un incentivo o en un obstáculo en las acciones del otro. Hubo una **comunicación efectiva** y, finalmente, se desarrolló una cuestión clave para el éxito, un **proceso de verificación**. Este permitía evaluar el grado de éxito, el nivel de compromiso y proveer información para efectuar las adecuaciones que fuesen necesarias para alcanzar las metas propuestas. Al cumplirse con las premisas anteriores, se establecieron bases firmes para el desarrollo de una negociación que tiene como meta el beneficio mutuo, única fórmula que posibilita acuerdos estables y mejora las relaciones entre los actores¹⁷.

Algunas de las nuevas orientaciones de Naciones Unidas, expresadas en el último documento del Secretario General, **Programa de Paz**, se nutren de las experiencias centroamericanas sobre el mantenimiento de la paz y el desarrollo de conceptualizaciones específicas. La característica particular que tuvo el proceso centroamericano fue, en una primera etapa, priorizar la generación de un espacio para la creación de confianza política. Al surgir la confianza mínima se pudo abordar, en otra etapa claramente diferenciada, los temas referidos al establecimiento de consensos políticos y medidas de seguridad propiamente ubicadas en el ámbito militar.

Sin embargo, al visualizar y releer la experiencia centroamericana hay que destacar un factor importante: el alto grado de simetría de los actores locales, un fuerte lazo de interdependencia histórico y un fuerte sentimiento y sentido de un futuro compartido.

Los acuerdos de seguridad en el proceso de Esquipulas

El acuerdo de Esquipulas consta de un preámbulo, once puntos y disposiciones finales:

1. Reconciliación Nacional.
 - a) Diálogo
 - b) Amnistía
 - c) Comisiones Nacionales de Reconciliación.
2. Exhortación al Cese de Hostilidades.
3. Democratización.
4. Elecciones Libres.

5. Cese de la Ayuda a las Fuerzas Irregulares o a los Movimientos Insurreccionales.
6. No Uso del Territorio para Agredir a otros Estados.
7. Negociaciones en Materia de Seguridad, Verificación, Control y Limitación de Armamentos.
8. Refugiados y Desplazados.
9. Cooperación, Democracia y Libertad para la Paz y el Desarrollo.
10. Verificación y Seguimiento Internacional.
 - a) Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento.
 - b) Respaldo y Facilidades a los Mecanismos de Reconciliación y de Verificación y Seguimiento.
11. Calendario de Ejecución de Compromisos.

El acuerdo de Esquipulas¹⁸ se construyó articulando 21 compromisos, a los cuales se refieren los once puntos del acuerdo. De estos 21 compromisos, nueve correspondieron a compromisos políticos de orden domésticos, es decir, a acciones que debían desarrollar cada uno de los países al interior de sus Estados; cinco estaban referidos al ámbito de la seguridad; dos a refugiados; dos tenían carácter económico; y tres se referían al tema clave de la verificación.

Los cinco temas de seguridad estuvieron referidos a:

- i) respeto de la soberanía e integridad territorial de cada Estado,
- ii) la autodeterminación, la libre determinación del modelo político en cada uno de los Estados,
- iii) el cese de la ayuda a las fuerzas irregulares insurreccionales que actuaron en el área y el apoyo que desde fuera de la región se brindaba a estos movimientos subversivos,
- iv) el no uso del territorio de un Estado para agredir a otros Estados, es decir, generar santuarios para grupos guerrilleros,
- v) proseguir las negociaciones, que se habían iniciado con Contadora, para avanzar hacia un sistema de balance y equilibrio militar en el área.

En el ámbito de la verificación tres aspectos fueron claves: a) la creación de las Comisiones Nacionales de Reconciliación para verificar lo que tenía que ver con los compromisos políticos; b) la Comisión Internacional de Verificación y Seguimiento y, c) las declaraciones de cada uno de los Estados de apoyo al proceso y de respeto de los acuerdos que allí se expresaran. Posteriormente, se creaban mecanismos específicos vinculados al Sistema de Naciones Unidas, ONUCA, y a la OEA con el Comité de Investigación, Apoyo y Verificación (CIAV).

Dada las características del proceso de Esquipulas, éste tuvo distintas etapas. En la primera, la primacía de lo político fue lo fundamental, y eso se expresó en el acuerdo mismo de Esquipulas, que vinculó democracia y paz, es decir, no se podría alcanzar la paz sino había democracia. Se generó un efecto de demostración positivo en el momento que los presidentes firmaban el acuerdo; pero, a la vez se establecieron plazos efectivos de cumplimiento, es decir, metas que podían ser verificadas. Ello los transformaba en compromisos políticos reales y no en intenciones políticas. El desarrollo de acciones simultáneas, con una simetría y equilibrio en la participación de los distintos actores, resolvía una dificultad estructural, quien debía cambiar primero, los cambios serían simultáneos. De allí que en una primera etapa, los acuerdos buscaron resolver lo central: detener la guerra y generar medidas de confianza.

Cada uno de los conceptos desarrollados o en torno a los que se organizó el proceso paz pudieron ser operacionalizados, es decir, transformados en acciones prácticas. Para evitar una discusión de carácter teórico, ideológico o de principio sobre qué significaba "democracia", "desarrollo" y "paz", se establecieron principios operativos que objetivaron y permitieron "medir" el compromiso y las acciones desarrolladas en torno a los conceptos estructurales del acuerdo. Eso significó que democracia fuera definida como toda situación en la que concurrieran las siguientes características objetivas y verificables -no ideológicas-: Primero, existencia de pluralismo político, es decir, más de un partido político que pudiera actuar legalmente. Segundo, que éste tuviera acceso a los medios de comunicación; y tercero, que hubieran elecciones competitivas en las cuales el que ganaba la elección no perdiera el recuento, y se le reconociera el triunfo, lo que no había sido muy frecuente en los Estados centroamericanos. Lo mismo ocurrió en lo referente a otros conceptos tales como cese del fuego, para el no uso del territorio y la verificación.

Lo fundamental del proceso al momento de Esquipulas fue que cambió la organización y la estructuración automática de las coaliciones vinculadas a la polarización de la guerra fría. Mientras la lógica de las alianzas estuviese estructurada en torno a los intereses derivados del conflicto global las alternativas y las opciones de política quedaban radicadas en los actores de mayor poder, es decir en actores de fuera del área centroamericana. Con ello las soluciones quedaban estructuradas en torno a sus intereses globales, los que no necesariamente coincidían con los de los actores centroamericanos. Sin embargo, cualquier alternativa

debía contar con el apoyo de las fuerzas locales, las que implementan en el terreno las políticas y las soluciones diseñadas. La reflexión sobre el espacio que los actores locales tenían para hacer política, para generar alternativas y la voluntad de generar y usar ese espacio fue lo que permitió cristalizar una solución centroamericana.

Los actores locales se dieron cuenta que ellos eran la clave de la resolución del proceso, es decir, cualquier solución internacional en un conflicto entre Estados está radicada en las acciones, omisiones de los propios Estados. Son los actores y las fuerzas sociales locales en pugna los que determinarán la resolución particular; los actores políticos locales, con las acciones que implementan, efectivizarán o dificultarán el proceso. El sistema internacional provee un mayor o menor espacio para la acción de esas fuerzas locales o bien para una mayor ingerencia de actores regionales y globales. El adecuado uso del margen de acción fue posible por dos razones: i) darse cuenta que éste era efectivo y que si reunía los intereses locales se podría incrementar; y ii) la voluntad de usarlo. Este segundo aspecto es clave ya que sin esa voluntad es inexistente para todo efecto práctico. El uso del margen de acción implica riesgos y costos eventuales. Su éxito no está asegurado, habrá presiones en otra dirección, su búsqueda significa incremento del poder propio. Si bien puede corresponder a "creación" de poder, éste siempre estará en relación a otro actor, que para todos los efectos pierde poder en esa relación particular. Un fracaso podría significar una reducción en el margen de autonomía. Pero, más importante que ello, para los cálculos de los actores podría significar un reajuste en su poder doméstico y en las relaciones al interior del sistema político. El fracaso de las opciones internacionales está vinculado a las oportunidades de aplicación de un programa y proyecto político, como a las posiciones de poder que implican.

Con la suscripción del Acuerdo de Esquipulas se generó en el marco estructural del conflicto un espacio para la construcción de confianza¹⁹. Darle una oportunidad a la paz significaba generar un espacio, abrir una opción a la alternativa construida sobre la base de la articulación de los intereses locales y la confianza y la construcción de credibilidad nacional e internacional en que las metas serían alcanzadas. Al cabo de dos años de proceso de paz, Esquipulas había cambiado aspectos estructurales y, al finalizar la primera fase en 1989, tres habían sido los cambios estructurales del conflicto en Centroamérica. Primero, en el ámbito de la democracia, hacia 1989 todos los gobiernos del área habían sido electos en elecciones libres y verificadas. Segundo, todos los Es-

tados reconocían su legitimidad, todos tenían una legitimidad gubernamental básica, lo que significaba en forma automática que las fuerzas ilegales eran las fuerzas subversivas independientemente de la adscripción ideológicas que éstas tuvieran o el grado de "justicia" que se le otorgara a su reivindicación. Tercero, los actores locales establecieron en el ámbito de las relaciones exteriores una política común para reducir el peso de los actores externos, particularmente, de las superpotencias en el área, e incrementar su margen de autonomía.

En la primera reunión de Esquipulas, en 1986, lo fundamental fue que los Estados clarificaron sus diferencias; establecieron -en un documento- el abismo que separaba los conceptos y los proyectos que cada uno tenía sobre la forma de solución de la crisis. Más aún, se estableció una coalición informal que polarizaba las visiones de cuatro Estados por una parte y las posiciones de Nicaragua por el otro, sin que se consideraran los intereses de los alzados en armas. Establecer las diferencias fue clave; significó delimitar y objetivar el problema, de alguna manera la complejidad general fue circunscrita y permitió crear tiempo para la búsqueda de alternativas.

Cabe recordar que, en 1986, la mediación de Contadora estaba en un *impasse* y con un creciente agotamiento. De hecho, la construcción de la fórmula, vinculada al proceso de maduración, demoró más de un año. La articulación de una opción de salida en el Plan Arias permitió involucrar los intereses de cada uno de los Estados allí presentes para alcanzar una solución pacífica. El éxito se alcanzó en Esquipulas II, en agosto de 1987. Entre esta fecha y la reunión presidencial de Tela, Honduras, en agosto de 1989, el proceso tuvo primacía en lo político, en alcanzar la reconciliación nacional. Para ello era necesario lograr el objetivo central detener la guerra para generar espacios políticos. Se desarrollaron medidas de confianza y acciones específicas en el campo militar, como por ejemplo patrullajes fronterizos conjuntos entre los Estados y mejoraría en las comunicaciones (globales y operativas) para evitar un incremento en la tensión que pudiesen llevar a un conflicto interestatal, es decir, que las guerras civiles nacionales se desbordaran en un conflicto intergubernamental.

Al cumplirse el segundo aniversario del Acuerdo de Esquipulas, en agosto de 1989, se alcanzó y concretó un acuerdo clave: una fórmula para la desmovilización de las fuerzas alzadas en armas²⁰. En una primera etapa, se aplicaría a la resistencia nicaragüense, mas conocida como "la contra". Este acuerdo de desmovilización se alcanzó y pudo ser suscrito

porque en el sistema político Nicaragua, se habían alcanzado las metas básicas para la reconciliación nacional. La sociedad nicaragüense construyó el consenso nacional necesario para permitir un espacio de participación política y electoral que diera garantía a todos los actores. La conjunción de ambos procesos, en lo que a la verificación se refiere, significó la participación de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Su rol pasó a constituirse en una pieza central en la arquitectura de los acuerdos²¹. La aceptación y confiabilidad en la verificación es determinante en todo proceso y, en el caso centroamericano, lo era aún más ya que se había demostrado una primera gran falla inicial al no alcanzarse una misma lectura sobre la ejecución de los compromisos y al rechazar algunos actores el informe sobre el grado de cumplimiento de los acuerdos, en 1988. La verificación inicial del proceso estuvo en manos del Grupo de Contadora; el informe entregado de verificación no fue aceptado por todos los Estados centroamericanos. Desde ese momento, el tema de la verificación ha sido recurrente en estos seis años de proceso de paz.

Los acuerdos de desmovilización en Nicaragua cerraron un punto de atención central del proceso de paz. A partir de allí se pasó a una nueva etapa en que la focalización cada vez más estuvo centrada en el proceso salvadoreño. Las negociaciones desarrolladas en ese país se enmarcan en las tendencias generales establecidas por Esquipulas, pero adquirieron un carácter mucho más nacional. Ello se debió a varios factores, entre otros: a) los cambios globales, la precipitación del fin de la guerra fría, y sus efectos sobre los diversos conflictos regionales; b) una mayor estabilidad regional y una percepción acentada de control de la crisis; c) el carácter de la guerrilla, el FMLN, afincado y sustentado principalmente en bases nacionales de poder; d) la percepción de un "empate" o "equilibrio estratégico" en El Salvador, que no podría ser roto por las partes, en ello influía el fin de la guerra fría; e) un proceso negociador que tenía su propia historia y que había delimitado los objetivos.

Este fue un período en el que se buscó extremar las opciones, se endurecían las posiciones en la mesa de negociación y en el frente de batalla aumentaba el fragor del combate para obtener ventajas estratégicas, lo que no se dio y fue necesario reasumir las negociaciones. En 1989 y 1990 se lograron avances. La Cumbre de Antigua marcó el cambio de rumbo regional, Centroamérica miraba hacia un futuro integrado en la paz. En efecto, los presidentes centroamericanos establecieron el inicio de una segunda fase del proceso pacificador en esta reunión,

y al respecto señalaron: "la violencia empieza a formar parte de la historia que no debemos olvidar pero que no debemos repetir, ahora empezamos a recorrer otros caminos". Los acuerdos de Nueva York, suscritos el 31 de diciembre de 1991 y solemnemente ratificados en Chapultepec, sellaron el proceso de paz en El Salvador²².

En la reunión de Antigua, junio de 1990, los Estados centroamericanos decidieron reactivar la Comisión de Seguridad con el fin de abordar los temas de seguridad en las relaciones interestatales. Es decir, de una preocupación centrada en evitar el desborde subversivo y las guerras civiles nacionales se pasó a repensar los problemas tradicionales de seguridad en las relaciones entre los Estados, por ejemplo, alcanzar un balance regional de fuerzas. En esta etapa del proceso de paz iniciada en Antigua, la primacía corresponde a la agenda económica. El eje central de acción tiene como objetivos tratar de resolver los problemas vinculados a la integración, la producción, la reconstrucción de la infraestructura y el desarrollo nacional de los países centroamericanos. Fijar la atención en esta nueva agenda y establecer cursos de acción con una prioridad en los temas económicos significó la estructuración y constitución de una nueva organización de integración centroamericana, el Sistema de Integración Centroamericano (SICA).

Respecto al tema de seguridad, en estos siete años han habido doce reuniones presidenciales, en los cuales el problema ha tenido un espacio diverso, primero vinculado a la estabilidad política, y luego a establecer un equilibrio de fuerzas y a la construcción de mecanismos de acción típicos de los conceptos de Medidas de Confianza Mutua.

CUMBRES PRESIDENCIALES CENTROAMERICANAS

Esquipulas	Guatemala, Mayo 1986
Esquipulas	Guatemala, Agosto 1987
Alajuela	Costa Rica, Enero 1988
Costa del Sol	El Salvador, Febrero 1989
Tela	Honduras, Agosto 1989
San Isidro de Coronado	Costa Rica, Diciembre 1989
Montelimar	Nicaragua, Abril 1990
Antigua	Guatemala, Junio 1990
Puntarenas	Costa Rica, Diciembre 1990
San Salvador	El Salvador, Junio 1991
Tegucigalpa	Honduras, Diciembre 1991
Managua	Nicaragua, Junio 1992
Panamá	Panamá, Diciembre 1992

El tema de la seguridad ha sido abordado por la Comisión de Seguridad del mecanismo de Esquipulas. Las funciones de esta comisión quedaron establecidas en el numeral 7 del Acuerdo, en que se indica que los cinco Estados con la participación de Contadora, en ejercicio de su función mediadora, proseguirán las negociaciones sobre los puntos pendientes de acuerdo, en materia de seguridad, verificación y control. Estas negociaciones abarcarán también medidas para el desarme de las fuerzas irregulares que estén dispuestas a acogerse a los decretos de amnistía. A lo largo de los tres primeros años estas negociaciones quedaron supeditadas a los avances en los otros puntos del Acuerdo. Los presidentes en la reunión de Antigua (1990) consideraron que existían las condiciones para activar este compromiso, dado los éxitos alcanzados y el nuevo contexto internacional²³.

La Comisión de Seguridad²⁴, reunida el 31 de julio de 1990, en Costa Rica, se fijó cinco objetivos:

- 1) asegurar que las fuerzas armadas de la región tengan un carácter defensivo de la soberanía nacional, del territorio nacional, del orden interno en los países centroamericanos y no posean un carácter ofensivo;
- 2) lograr un balance razonable equilibrado y proporcional de fuerzas en la región;
- 3) definir un modelo de relaciones de seguridad sustentado en la cooperación;
- 4) procurar compromisos respecto al nivel de presencias de potencias extranjeras en la región,
- 5) establecer un cronograma de trabajo con reuniones periódicas cada dos meses.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, la comisión estableció una serie de principios y conceptos que pudieran ser operacionalizados con el fin de articular este proceso.

Seis principios buscaron ser aplicados como conceptos operacionales o como metas sobre las cuales se podían desarrollar políticas específicas: a) establecer una tabla de factorización, construir una unidad de medición comparativa que permitiera medir la realidad militar de cada país y señalar cuáles serían las necesidades de ese país; b) establecer un inventario de armamentos, constituir un registro regional verificable; c) establecer y fijar medidas de limitación de armamentos. Establecer límites allí donde no estuvieran establecidos; d) negociar y desarrollar un estatuto para la participación en maniobras militares con participación de países extranjeros; e) establecer mecanismos de verificación y control;

f) crear un clima general de cooperación. El desarrollo y ejecución de estos principios debía realizarse con la ayuda de la cooperación internacional.

La idea de la factorización ya estuvo presente en las Actas de Contadora, aunque no logró conciliar interpretaciones ni opiniones convergentes en la región; más bien tendió a dispersar y polarizar las alternativas. Para superar los problemas se intentó buscar una solución que dejara de lado el tema de la factorización. Fue así como en abril de 1991, en la reunión de la Comisión de Seguridad que abordó el tema, se señaló que, dadas las dificultades para establecer un balance o un equilibrio proporcional, al no contar con los antecedentes que constituyan una garantía que la factorización pueda ser funcional (es decir, pueda ser verificada y tener un impacto efectivo), se debía buscar sistemas alternativos. Estos sistemas alternativos fundamentalmente tienen que ver con la fijación de ciertos límites, es decir, ciertos techos en los sistemas de armas. Sin embargo, el tema de la factorización reaparecía en forma recurrente y continuó siendo un obstáculo. En efecto, fue precisamente esa idea, en la quinta reunión de la Comisión de Seguridad, en San José, en diciembre de 1991, lo que impidió que se alcanzaran acuerdos. Se han producido y elaborado distintos informes de Naciones Unidas, en particular a partir de la experiencia de ONUCA, y de la OEA, pero no se ha alcanzado un acuerdo.

Con el fin de abordar el tema desde una perspectiva más general que cubriera el conjunto de aspectos relativos a la seguridad, se presentó un proyecto de creación de un Tratado de Seguridad Carácter Regional²⁵, en mayo de 1991; pero, esta idea no ha logrado avanzar lo suficiente como para alcanzar el consenso y concretarse. Una segunda versión de tratado fue estudiada en la reunión de seguridad en diciembre de 1991. Esta versión fue mejorada y se discutió una propuesta formal en la reunión de Panamá de agosto de 1992. Sin embargo, al constatarse las diferencias que separaban a los distintos países se acordó sólo un esquema para la elaboración de un acuerdo de seguridad regional.

Las Medidas de Confianza Mutua constituyen el capítulo central y el eje de esta propuesta para la elaboración del tratado de seguridad centroamericana²⁶, el cual consta de doce puntos:

I. PARTE PREAMBULAR

1. Principios
2. Objetivos

(Adoptados en la primera reunión de la Comisión de Seguridad).

- a. Carácter Defensivo de las Fuerzas Armadas.
- b. Balance Razonable o Equilibrio proporcional de Fuerzas.
- c. Nuevo modelo de Seguridad Regional.
- d. Regulación de Presencia Militar Extranjera.

II. PARTE DISPOSITIVA

3. Compromisos de Seguridad de Esquipulas.
 - a. Prohibición de Apoyo a fuerzas irregulares.
 - b. Compromisos en materia de terrorismo, subversión y sabotaje.
 - c. No uso del Territorio para agredir a otros Estados.
4. Medidas para el fortalecimiento de la confianza.
 - a. Medidas para la reducción de riesgos.
 - b. Contactos Militares.
 - c. Notificaciones previas de determinadas actividades militares.
 - d. Observación de actividades militares.
 - e. Mecanismo de comunicación directa.
 - f. Intercambio de información.
 - g. Derecho Humanitario y Derechos Humanos.
5. Compromisos en materia de Tráfico Ilegal de Armas.
6. Establecimiento de límites de armamentos y efectivos militares y de seguridad.
 - a. Prohibición en materia de tenencia de armas de destrucción masiva e indiscriminada.
 - b. Sistema de techos máximos.
 - c. Industria Militar.
7. Presencia Militar Extranjera.
8. Situaciones de Excepción.
9. Verificación y Control.
10. Obligaciones en materia de combate al Narcotráfico.
11. Cooperación para la protección del medio ambiente y en casos de desastres naturales.
12. Disposiciones transitorias.
 - a. Remoción de Minas.
 - b. (Abierto).

En suma, al mirar la experiencia de los años recientes podemos señalar que cuando los países abordan una negociación de este tipo, con voluntad política, ello constituye la piedra fundamental, pero después hay un trabajo técnico, paciente de desarrollo y ejecución práctica, que debe recoger la experiencia generada en el sistema internacional y aplicarla a las características propias de cada región. Este proceso tiende a ser

distorsionado cuando se intentan reproducir experiencias exitosas de otros contextos sin consideración de las variables locales. La principal lección que podemos sacar del caso centroamericano es que cuando Centroamérica asumió en sus propias manos el proceso, articuló sus intereses, construyó sistemas de comunicación y medidas de confianza mutua, alcanzó la paz. Hoy la región busca, a partir de su propia experiencia, la construcción de un régimen subregional de seguridad, que refuerce los procesos de democratización y los esfuerzos de reconstrucción nacional y regional.

REFERENCIAS

- Bruce Bagley y Juan Tokatlian. *Contadora: the limits of negotiation*. Foreign Policy Institute. SAIS. Johns Hopkins University. 1987.
- Bomdsdorf, Falk. "El Tercer Mundo, Europa y las medidas para establecer la confianza". *Ponencia*. Taller organizado por la Academia Internacional de la Paz. Londres. 1984.
- Carta de París para una nueva Europa*. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. París 19-21 de noviembre de 1990.
- Centroamérica, *Actas reuniones de la Comisión de Seguridad*. 1990-92.
- Centroamérica. *Cumbre Presidencial de Esquipulas II*. Guatemala, Agosto de 1987.
- Centroamérica. Comisión de Seguridad. *Comunicado*. 28/8/92. Panamá.
- Centroamérica. *Comisión de Seguridad*. Actas de la Reunión 31 de julio 1990. San José, Costa Rica.
- Centroamérica. *Documentos Oficiales de las Cumbres Presidenciales*. 1986 - 1992.
- Centroamérica. *Cumbre Presidencial de Tela*. Honduras. 1989.
- Child, Jack. (Ed.) *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*. St Martin's Publisher. New York. 1986.
- Child, Jack. *The Central American Peace Process (1983-1991)*. Lynne Rienner Publishers. Boulder Colorado. 1992. Pag 200.
- Child, Jack. "Cómo verificar los acuerdos de paz y fomentar la confianza en América Central". En: *Revista Geopolítica* N° 39, Año XV, 1989, Buenos Aires, Argentina.
- CLADDE-FLACSO-RIAL. *Estudio Estratégico de América Latina, 1988*. Limitación de armamentos y confianza mutua en América Latina. Santiago, 1988.

- CLADDE-FLACSO. *Estudio Estratégico de América Latina, 1990/1991*. Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe. Santiago, 1992.
- Disarmament*, Topical Papers Nº 7. "Confidence and Security-building Measures: From Europe to other regions. Naciones Unidas, New York, 1991.
- Documento de Viena*. 1990. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la seguridad y la cooperación en Europa. Viena 1990.
- Flores Olea, Victor. (Ed). *Relación de Contadora*. Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1988.
- Jawhard, Mohamed; Kinana, Abdu y Palma, Hugo. "Medidas de fomento de la Confianza y la seguridad: su aplicabilidad fuera del contexto europeo. En *Desarme*, Nº 4, 1991. Naciones Unidas, Nueva York, 1991. pag 95-125.
- Klepak, H.P. Verification of a Central American Peace Accord, Arms Control Verification. *Occasional Paper* Nº 2. Ontario, Canadá, 1989.
- Naciones Unidas. *Anuario de las Naciones Unidas sobre el Desarme*. Vol 14. 1989. Naciones Unidas, Nueva York, 1990.
- Naciones Unidas. *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General, Asamblea General/Consejo de Seguridad. Nueva York, junio 1992.
- Naciones Unidas. *Report of Group of Governmental Expert to Undertake a Study of Defensive Security Concepts and Policies*. New York. Julio 1992.
- Naciones Unidas. *ONUCA Observer*. (Memoria de ONUCA) 1990.
- North, Liisa. Medidas para la Paz en América Central. *Cuadernos de Ciencias Sociales* Nº 14. FLACSO-Costa Rica, mayo 1988.
- Palma, Hugo. *Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales*. CEPEI, Lima, 1991.
- Palma, Hugo. *Medidas de Confianza Recíproca*. Comisión Sudamericana de Paz, Documento de Trabajo. Santiago, marzo de 1988.
- República de Honduras. Proyecto "Tratado Centroamérica de Seguridad". 1991.
- Rojas Aravena, Francisco. "Esquipulas II: un caso exitoso de negociación y de cooperación para la paz". En *Cuadernos de Trabajo*, Nº 1. Cen-

tro para la Paz y la Reconciliación. Fundación Arias para la Paz. San José, Costa Rica, febrero 1992.

Rojas Aravena, Francisco. *Política Exterior de la Administración Arias Sanchez (1986-1990)*. Segunda edición. Universidad Nacional. Costa Rica, 1990. Pag 120.

Rojas Aravena, Francisco y Solís, Luis Guillermo. *¿Súbditos o Aliados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. Editorial Porvenir-FLACSO. San José, Costa Rica, 1988. Pag 160.

Francisco Rojas Aravena. *Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana*. Ed. Universidad Nacional. Heredia, 1990. En particular el capítulo "Costa Rica, la crisis regional y Contadora". págs. 139-170.

Vienna Document 1992. Conference on Security and Co-operation in Europe. Marzo 4 de 1992. En: Dispatch Supplement. Vol. 3, Supplement N° 3, July 1992. US State Department. 1992.

NOTAS

1. Naciones Unidas. **Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz**. Informe del Secretario General, Asamblea General/Consejo de Seguridad. Nueva York, junio 1992.
2. Naciones Unidas. **Report of Group of Governmental Expert to Undertake a Study of Defensive Security Concepts and Policies**. New York, julio 1992.
3. Bomsdorf, Falk. "El Tercer Mundo, Europa y las medidas para establecer la confianza". **Ponencia**. Taller organizado por la Academia Internacional de la Paz. Londres, 1984.
4. **Carta de París para una Nueva Europa**. Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. París, 19-21 de noviembre de 1990. **Documento de Viena**. 1990. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Viena, 1990. **Vienna Document**. 1992. Conference on Security and Cooperation in Europe. Marzo 4 de 1992. En: **Dispatch Supplement**. Vol. 3, Supplement N° 3, US State Department. Washington DC. July, 1992.
5. CLADDE-FLACSO-RIAL. **Estudio Estratégico de América Latina, 1986**. Limitación de armamentos y confianza mutua en América Latina. Santiago, 1988.
6. **Documento de Viena**. 1990. De las negociaciones sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad, celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Viena, 1990.

- Vienna Document.** 1992. Conferene on Security and Cooperation in Europe. Marzo 4 de 1992. En: *Dispatch Supplement*. Vol. 3, Supplement N° 3, US State Department. Washington DC. July, 1992.
7. **Disarmament**, Topical Papers N° 7. "Confidence and Security-building Measures: From Europe to other regions. Naciones Unidas, New York, 1991.
 8. Francisco Rojas Aravena. **Costa Rica: Política Exterior y Crisis Centroamericana**. Ed. Universidad Nacional. Heredia, 1990. En particular el capítulo "Costa Rica, la crisis regional y Contadora". págs. 139-170.
 9. Naciones Unidas. **Report of Group of Governmental Export to Undertake a Study of Defensive Security Concept and Pollicies**. op. cit.
 10. La Centroamérica histórica considera cinco Estados nacionales: Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. El el período de post crisis en la acepción Centroamérica se incluye además de los Estados mencionados a Belice y Panamá. Estos siete Estados han conformado el nuevo sistema de integración centroamericana.
 11. En el año 1987 lo que había surgido como mediación se transformó en un mecanismo político y de interlocución de los Estados latinoamericanos que conformaron los Grupos de Contadora y Apoyo. Se creó el **Grupo de Río**, el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política de América Latina. En 1990, el Mecanismo fue ampliado incorporando a Chile y Ecuador. Hoy en día, participan todos los Estados de América del Sur y México, a los que se les une, un representante de Centroamérica y otro del Caribe.
 12. **CLADDE-FLACSO. Estudio Estratégico de América Latina, 1990/1991**. Propuestas de Concertación Pacífica en América Latina y el Caribe. antiago, 1992.
 13. Tipologías de conflicto han sido propuestas por diversos autores. Pueden verse: Gabriel Aguilera, "Los conflictos en América Latina". En *Relaciones Internaciones*, N° 13. Esc. Relaciones Internacionales ONA. Heredia 4º Trimestre, 1985. Michael A. Morris y Víctor Millán. *Controlling Latin American Conflicts*. Westview Press. Boulder Colorado, 1983.
 14. Bruce Bagley y Juan Tokatlian. *Contadora: the limits of negotlation*. Foreign Policy Institute. SAIS. Johns Hopkins University. 1987.
 15. Centroamérica. Actas de reuniones de la Comisión de Seguridad. 1990-1992.
 16. Child, Jack. (Ed.). *Conflict in Central America: Approaches to Peace and Security*. St. Martin's Publisher. New York, 1986.
Child, Jack. *The Central American Peace Process (1983-1991)*. Lynne Rienner Publishers. Boulder Colorado, 1992, pág. 200.
Child, Jack. :Cómo verificar los acuerdos de paz y fomentar la confianza en América Central". En: *Revista Geopolítica*, N° 39, Año XV, 1989, Buenos Aires, Argentina.
 17. Francisco Rojas Aravena. *La Política Exterior de la Administración Arias Sánchez (1986-1990)*. Segunda edición. Universidad Nacional. Costa Rica, febrero de 1992.
 18. Centroamérica. *Cumbre Presidencial de Esquipulas II*. Guatemala, agosto de 1987.
 19. Francisco Rojas Aravena y Luis Guillermo Solís. *¿Súbditos o Allados? La política exterior de Estados Unidos y Centroamérica*. Editorial Porvenir-FLACSO. San José, Costa Rica, 1988, pág. 160.

20. Centroamérica. **Cumbre Presidencial de Tela**. Honduras. 1989.
21. Naciones Unidas. **ONUCA Observer**. (Memoria de ONUCA) 1990.
22. Los Acuerdos de Paz de El Salvador, **Acuerdos de Chapultepec**, involucran el cumplimiento de 117 Acuerdos.
23. Centroamérica. **Comisión de Seguridad**. **Actas de la Reunión de San José**. 31 de julio de 1990. San José, Costa Rica.
24. Esta Comisión está constituida por los viceministros de defensa o seguridad de los países signatarios. Ha contado con la presencia y colaboración de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.
25. República de Honduras. **Proyecto "Tratado Centroamericano de Seguridad"**. 1991.
26. Centroamérica. **Comisión de Seguridad**. **Comunidad**. 28/8/92. Panamá