

MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA EN SUDAMERICA¹

Isaac Caro

En este artículo se intenta establecer las principales medidas de confianza mutua en Sudamérica tendientes a promover un clima propicio para la integración y la cooperación. Primeramente se define el término y luego se refiere a algunos instrumentos de la región que son complementarios para promover la confianza. El autor afirma de que si bien en Sudamérica existe la tendencia hacia una concepción amplia en cuanto a que estas medidas deben orientarse a restringir los presupuestos militares y fomentar la cooperación, en la práctica esto no ocurre. A continuación se mencionan algunos acuerdos que constituyen explícitamente medidas de confianza mutua y para ilustrar su efectividad utiliza algunos indicadores. Finalmente, concluye que las medidas de confianza mutua deben enmarcarse dentro del nuevo escenario internacional, en el cual la seguridad debe ser reinterpretada y debe estar vinculada no sólo a lo militar, sino también a materias sociales, económicas y ecológicas.

El tema de las medidas de confianza mutua (MCM) ha sido de importancia en las relaciones internacionales a partir de la suscripción del Acta Final de Helsinki, en 1975, en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE). Aunque el concepto sólo ha sido explícitamente utilizado desde entonces, existen acontecimientos que pueden caracterizarse como MCM con precedentes en la crisis de los misiles en Cuba, en octubre de 1962, que enfrentó a Estados Unidos y la Unión Soviética.

En la literatura sobre MCM no existe coincidencia en torno al significado de este término, pero hay acuerdo en diferenciarlo de otros elementos que, si bien están relacionados, son diferentes. Las MCM difieren fundamentalmente de tres conceptos, que son el con-

¹Quisiera expresar especiales agradecimientos a Víctor Millán por sus importantes sugerencias a este artículo. Este forma parte del proyecto FONDECYT 1930047, sobre "Medidas de confianza mutua en América Latina".

trol de armas, la limitación de armas y el desarme. El control de armas está referido a ciertas regulaciones en el proceso de adquisición y venta de material bélico, generalmente conectadas con normas internacionales. La limitación de armas, por su parte, dice relación con el establecimiento de topes máximos en los números de sistemas de armas. El desarme está definido por todas aquellas medidas relacionadas con la prohibición en la producción, adquisición, uso, transferencia o almacenamiento de armas, sean convencionales, químicas, nucleares, biológicas, o de otra índole.

Las MCM difieren también de otros enfoques para resolver conflictos, como las misiones de mantención y observación de la paz, la verificación de la paz, las zonas de paz. A diferencia de otras técnicas, las MCM no pueden por sí solas resolver conflictos; pueden, a lo más, disminuir la probabilidad de que estalle una confrontación, especialmente por azar, malentendidos, errores o mala interpretación de las intenciones.²

Una de las definiciones más aceptadas es la de Johan Holst y Karen Melander, según los cuales "las MCM implican la comunicación de evidencia creíble sobre ausencia de amenazas temidas (...) solamente pueden ser implementadas con el consentimiento de los Estados cuya actividad militar es notificada u observada".³ Esta definición sugiere un aproximamiento reducido de MCM, ligado a la comunicación de las intenciones (por intercambio de información o notificación previa), en que no está explicitado el elemento de restricción.

El concepto estrecho está asociado a una primera generación de MCM, correspondientes a las establecidas en el Acta Final de Helsinki, de la CSCE. La filosofía básica de los dos bloques en la primera etapa de esta conferencia fue que estas medidas no implicaban en absoluto ninguna restricción o reducción, y que debían ser diferenciadas de las medidas de control de armas y de desarme.⁴

²Jack Child: "Medidas de confianza mutua en América Central", Augusto Varas e Isaac Caro (eds.), *Medidas de confianza mutua en América Latina*, (Santiago: FLACSO, 1994).

³Johan Holst and Karen Alette Melander, "European Security and Confidence Building Measures", *Survival*, July-August 1977.

⁴Ljubivoje Acimovic, "Future Perspectives of Confidence-building measures as a means to stabilize international relations", en: Karl Kaiser (ed.), *Confidence-building measures*, (Bonn, Germany: December 1983), p. 115.

Un concepto más amplio, relacionado con la segunda o nueva generación de MCM, está referido a la discusión sobre la conveniencia de una conferencia de desarme en Europa.

El especialista John Borawski distingue tres categorías de MCM, que resultan importantes para entender su naturaleza, propósitos y alcances. Primero, medidas de intercambio de información, que tienen por objetivo aumentar el conocimiento mutuo y entendimiento sobre actividades militares, de modo de asegurar que existe una correspondencia entre lo que se dice y lo que se hace. Se incluyen entre estas medidas: revelación de presupuestos militares, ubicación y organización de principales unidades y comandos; notificación de incidentes nucleares accidentales, no autorizados o inexplicables; notificación de maniobras y pruebas de lanzamiento de misiles; enlaces de comunicación.

Segundo, medidas de observación e inspección, cuyo propósito es permitir una evaluación independiente del carácter de las actividades militares y así aliviar o confirmar las sospechas. Entre estas medidas, destacan: la presencia de observadores en las principales maniobras; inspecciones en sitio; instalación de sensores en los silos de misiles balísticos intercontinentales; favorecimiento de condiciones para contactos de misiones oficiales militares y personal militar acreditado.

Tercero, medidas de restricción de las actividades militares, siendo la finalidad de éstas impedir el empleo o despliegue de fuerzas militares en modos potencialmente amenazantes. Algunas de estas medidas son: prohibición de ataques simulados; prohibición de futuras instalaciones de armas ofensivas y equipo de apoyo; prohibición de lanzamientos múltiples de misiles; límites de movimientos y maniobras; creación de zonas libres de determinados armamentos.

En síntesis, las medidas de fomento de la confianza se refieren a una regulación de la actividad militar de los Estados con el fin de impedir el empleo de la fuerza en conflictos internacionales. Incluyen medidas de información (intercambio de datos sobre fuerzas y actividades militares), de anuncio de ejercicios y maniobras militares, de comunicación entre potenciales adversarios (para una mayor comprensión de las intenciones mutuas), de acceso (con el fin de derribar las barreras que impone el secreto), de notificación de actividades militares y principales programas de armas, de verificación (a través de intercambio de observadores), de restricción (pro-

hibiendo actividades militares concretas).⁵ En una disposición cronológica, las MCM pueden considerarse, en algún sentido, anteriores al control de armas y desarme: aunque ellas no tienen por objetivo una reducción directa de los arsenales militares, promueven elementos y mecanismos que sirven para fomentar el entendimiento.

Según las anteriores consideraciones, hay acuerdos que pueden ser considerados como MCM, y que son anteriores a 1975, cuando fue elaborado el concepto. A nivel global, la primera MCM fue el convenio suscrito entre Estados Unidos y la Unión Soviética, en el marco de la crisis de los misiles de 1962, destinado a constituir un Enlace de Comunicación Directo o "*hot line*". Este enlace, correspondiente a una medida de intercambio de información, fue usado en una serie de incidentes globales, como la "guerra de los seis días" en junio de 1967, la guerra indo-pakistaní de 1970, la guerra de "Yom Kipur-Ramadán" de octubre de 1973, la intervención china en Vietnam en 1979, la invasión soviética de Afganistán en el mismo año. También las Conversaciones sobre Limitación de Armas Estratégicas (SALT) y las Conversaciones sobre Reducción de Armas Estratégicas (START), llevadas a cabo entre Estados Unidos y la Unión Soviética, han incluido MCM.

La clasificación realizada por Borawski resulta muy adecuada para una sistematización teórica de las MCM y su aplicación en el caso europeo. Sin embargo, tiene dos limitaciones importantes: por una parte, no resuelve la contradicción que existió entre las dos superpotencias y sus aliados respectivos sobre este concepto; y, por otra parte, es insuficiente para examinar la experiencia latinoamericana.

Durante el período de la Guerra Fría, las dos principales alianzas militares tuvieron aproximamientos diferentes sobre el significado, naturaleza y objetivos de las MCM. La OTAN colocó énfasis en medidas de intercambio de información e inspección, siendo renuente a aplicar medidas que establecieran restricciones y que incluyeran los componentes navales de las MCM.

Por el contrario, los países del Tratado de Varsovia arguyeron que las medidas de inspección e intercambio de información eran instrumentos de espionaje, cuyo real propósito consistía en destruir la estructura y actividad de las fuerzas armadas soviéticas y de sus aliados. Por este motivo, apoyaron las medidas de restricción opera-

⁵Asamblea General ONU, "Desarme general y completo: Conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos", septiembre de 1992.

cional, como prohibición de maniobras, límites en actividades navales, restricciones en fuerzas nucleares tácticas y estratégicas.

Para los países occidentales, los objetivos de las MCM eran más limitados y estrechos, favoreciendo elementos como la predecibilidad (es decir, una percepción correcta de las capacidades e intenciones), transparencia, apertura, reducción del riesgo por error. En cambio, para la Unión Soviética y Europa Oriental, los objetivos de la confianza mutua eran discutidos en términos de estabilización política y militar, fortalecimiento de la paz y la seguridad, no uso de la fuerza, detente militar, reducción de la amenaza de guerra, control de la carrera armamentista.⁶

Por otra parte, los países desarrollados y los del Tercer Mundo también diferían en cuanto a los objetivos de las MCM. En los primeros, expuestos a una amenaza de guerra nuclear y/o a una confrontación de fuerzas convencionales en Europa, predominó una concepción restringida a los aspectos militares, cuyo objetivo fundamental era impedir el estallido de un conflicto militar. En los segundos, en cambio, puesto que su seguridad estaba también relacionada con factores sociales y económicos, se enfatizaba una concepción más amplia de MCM. Entre los principales objetivos de las MCM, en el contexto latinoamericano, estaban la reducción de los presupuestos militares y de las importaciones de armas, de manera de contar con mayores recursos para el desarrollo social y económico de los países respectivos.

Los diferentes aproximamientos sobre las MCM fueron evidentes durante el período de Guerra Fría. En el nuevo escenario internacional, caracterizado por el término del conflicto Este-Oeste, el proceso de fortalecimiento de la confianza se ve afianzado. Existe una tendencia, también en los países desarrollados, a privilegiar una concepción ampliada de confianza mutua.

Este artículo busca establecer las principales MCM en Sudamérica tendientes a reducir los riesgos militares, a limitar los presupuestos y adquisiciones militares y, en general, a promover un clima que favorezca la integración y cooperación entre los Estados. Con esta finalidad, se considerará la experiencia europea, en el marco de la CSCE, y la de otras partes del planeta. Para comprobar la efectividad de las MCM, especialmente en el caso latinoamericano, se utilizarán

⁶Kalevi Ruhalu, "Toward a theory of confidence-building measures", *Pugwash Symposium on Confidence-Building Measures*, Hamburg, April, 1981.

tres indicadores: el gasto militar en relación al Producto Nacional Bruto, las importaciones de armas en relación al total de importaciones, el número de fuerzas armadas por mil habitantes.

Antecedentes generales.

A diferencia de Europa, donde existieron amenazas de guerra, particularmente nuclear, y altas concentraciones de armamento, tanto convencional como nuclear, América Latina —especialmente Sudamérica— se mantuvo alejada de conflictos internacionales de magnitud. Las confrontaciones bélicas de importancia, en el transcurso del siglo XX, fueron: la Guerra del Chaco, entre Bolivia y Paraguay en la década de los treinta; y la que enfrentó a Perú y Ecuador por la Cordillera del Cóndor en los años cuarenta.

La Guerra de las Malvinas, en 1982, cambió la situación anterior y mostró diferencias sustanciales en las percepciones de seguridad de Estados Unidos y los países sudamericanos. El sistema de seguridad hemisférico, sustentado principalmente en la Organización de Estados Americanos (OEA) y en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), experimentó graves falencias como resultado del apoyo estadounidense a Gran Bretaña, evidenciando que estos mecanismos no eran adecuados para resolver una situación de crisis en la región.

Por otra parte, en el marco del Conflicto Este-Oeste, la presencia de gobiernos militares y la existencia de temas limítrofes pendientes, existió una carrera armamentista convencional caracterizada por fuertes adquisiciones de armas y gastos militares. En el contexto sudamericano, debido a que existían menores posibilidades de una confrontación bélica que en Europa, las MCM tenían objetivos diferentes.

Existen en América del Sur instrumentos o mecanismos multilaterales que, aunque no constituyen en sí MCM, son elementos complementarios para la formulación de medidas específicas tendientes a promover la confianza mutua entre los Estados: la carta de la OEA; el Tratado de Tlatelolco, creando la primera zona poblada desnuclearizada del planeta; la Declaración de Ayacucho; el Compromiso de Mendoza. En estos tratados y declaraciones están incluidas, implícita o explícitamente, algunas MCM.

La Carta de la OEA.

Suscrita en mayo de 1948, y modificada en virtud del Protocolo de Buenos Aires –de febrero de 1967– y del Protocolo de Cartagena de Indias –de diciembre de 1985–, contiene disposiciones que ayudan a fortalecer la confianza entre los Estados de la región. La Carta tiene como propósitos y principios fundamentales afianzar la paz y seguridad continentales, promover la solución pacífica de las disputas, consolidar la democracia representativa dentro del respeto a la no intervención, lograr una limitación de armamentos.

En caso de conflicto, la Carta de la OEA considera la convocatoria a una Reunión de Consulta de los ministros de Relaciones Exteriores, destinada a tratar problemas urgentes y de interés para los Estados americanos. La Reunión de Consulta puede realizarse también para servir como Organó de Consulta, mecanismo establecido en el TIAR para abordar los problemas que afectan la seguridad del continente.

El Tratado de Tlatelolco.

Firmado en México en 1967, es un elemento esencial en la promoción de la seguridad y confianza en la región, al establecer una zona libre de armas nucleares y al determinar que la energía nuclear sea usada con fines exclusivamente pacíficos. El tratado indica la obligatoriedad de entregar informes semestrales al Organismo Internacional de Energía Atómica, declarando que ninguna actividad prohibida por el tratado ha tenido lugar en los respectivos territorios. También dispone inspecciones especiales y la entrega de informes específicos a solicitud del secretario general.

Aprobado y ratificado por la gran mayoría de los Estados de la región, Tlatelolco no ha sido suscrito por Cuba. Chile ratificó el tratado en 1974, con la condición de que también debían firmarlo Brasil y Argentina. Argentina lo ratificó en marzo de 1993, tras las enmiendas presentadas junto a Brasil, con el apoyo de Chile, referidas a la perfección del sistema de control y verificación establecido por el tratado. Previamente, en abril de 1992, los embajadores de estos tres países habían entregado un documento al director del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), en el que anunciaban la aplicación del convenio.

En el ámbito nuclear debe mencionarse también el rol de la Comisión Permanente del Pacífico Sur, integrada por Chile, Colombia, Ecuador y Perú, la que en reiteradas oportunidades ha rechazado los ensayos nucleares franceses en el Atolón de Mururoa. La Comisión llegó también a un acuerdo, hacia fines de 1992, para considerar un protocolo de control de transferencia transregional y eliminación de sustancias peligrosas, específicamente en el Pacífico Sudoriental, y para rechazar el eventual paso de un barco japonés con carga de plutonio por la zona.

La Declaración de Ayacucho:

Firmada por los entonces Estados miembros del Pacto Andino —Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela—, Argentina y Panamá, en 1974, expresa el compromiso de crear condiciones para llevar a cabo una limitación de armas, detener la adquisición de armas para fines agresivos, condenar el uso de la energía nuclear con fines no pacíficos. A partir de la Declaración de Ayacucho se celebraron cinco reuniones del grupo de expertos del Pacto Andino durante 1975 y 1976 (dos reuniones plenarias en Lima y Santiago, y tres grupos de trabajo en Santiago, Lima y Caracas).

En estas asambleas se recomendó a los gobiernos participantes impulsar "medidas para crear un clima de confianza en la opinión pública y de respeto mutuo", que incluían mecanismos de intercambio de información sobre actividades militares. También se llegó a un acuerdo para ampliar la cooperación entre las instituciones militares de los países andinos por medio de intercambios entre las escuelas militares. Se establecía, además, que las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y Perú cooperaran para el afianzamiento de la paz, mediante la creación de un procedimiento de consultas y encuentros anuales.⁷

A partir del Pacto Andino y de la Declaración de Ayacucho, se celebraron otras reuniones tendientes a promover la cooperación pacífica en la región. Los presidentes del Pacto Andino suscribieron en diciembre de 1989 la Declaración de Galápagos, o Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación, proclamando su adhesión a todos los principios contenidos en las cartas de la ONU y la OEA,

⁷Alejandro San Martín, "Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos: conceptos generales y su aplicación en América Latina después de Ayacucho", *Estudio Estratégico 1988*, Santiago, 1988, p. 82.

especialmente aquéllos referidos a la solución pacífica de controversias y a la no ingerencia en los asuntos internos de otros Estados.

Esta declaración, que instaba a fortalecer la integración andina en un contexto de creciente confianza mutua, fue reafirmada, en diciembre de 1991, con la firma de la Declaración de Cartagena. El nuevo convenio expresaba el compromiso de los países andinos a renunciar a la producción, desarrollo, uso, transferencia o posesión de todas las armas de destrucción masiva, fueran nucleares, bacteriológicas o químicas.

El Compromiso de Mendoza.

En el Cono Sur de América, las posiciones comunes entre Argentina, Brasil y Chile sobre control de armas de destrucción masiva, especialmente en cuanto a armas químicas, llevaron a la suscripción del Compromiso de Mendoza (1991), el que contó con la adhesión de Uruguay, y establece la prohibición completa de producir, desarrollar, almacenar o transferir armas químicas o biológicas.

El progreso en el control de armas químicas se consolidó en enero de 1993, cuando estos países, junto a Colombia, Ecuador, México, Costa Rica, El Salvador, Cuba, Honduras y República Dominicana, y Estados de otras regiones, suscribieron en París la Convención sobre Armas Químicas, prohibiendo este tipo de armas.

Los tratados y declaraciones sobre control de armas y desarme han sido efectivos en el cumplimiento de tres objetivos: primero, promover la resolución pacífica de los conflictos; segundo, constituir un marco de negociaciones entre los países adherentes; tercero, prohibir determinados tipos de armas de destrucción masiva. La existencia de estos instrumentos ha facilitado la solución pacífica de los problemas fronterizos pendientes y ha servido de complemento al proceso de fortalecimiento de la confianza en Sudamérica, especialmente en el Cono Sur (Argentina, Brasil, Paraguay, Perú, Chile).

Principales medidas de confianza mutua.

En general, hay coincidencia en la literatura sobre el tema de que las MCM en Sudamérica se refieren a la disminución del riesgo de un conflicto por imprevisión, error o mala interpretación de una situa-

ción, y a la creación de condiciones para impulsar un diálogo que conduzca a un entendimiento y, por lo tanto, a reducir los dispositivos militares. Las MCM se conceptúan como diferentes a la limitación de armamentos y a la medidas de desarme.

También existe consenso de que, a diferencia de Europa, debe considerarse una concepción amplia de MCM que señale como objetivos, además de evitar un conflicto armado, factores relacionados con la disminución de los presupuestos y adquisiciones militares —de modo de orientar estos gastos al área social— y, en general, con una mayor cooperación regional.

Tres son los objetivos principales de las MCM. En primer lugar, reducir los riesgos de conflagración militar entre países con asuntos limítrofes pendientes (Colombia-Venezuela, Chile-Argentina, Ecuador-Perú, Chile-Perú). En segundo término, iniciar procesos tendientes a controlar las armas convencionales y de destrucción masiva, limitar las adquisiciones de material bélico y los gastos militares. En tercer lugar, aumentar los niveles de cooperación militar, política y económica, creando una seguridad compartida, que favoreciera la distensión, el desarrollo y la integración de los Estados sudamericanos.

Hacia una concepción amplia de confianza mutua.

El diplomático peruano, Hugo Palma, afirma que en Europa, debido al masivo despliegue de armas convencionales y nucleares, las MCM se centraron en el campo de lo militar; en América Latina, en cambio, "el fomento de la confianza se ha dado en un terreno amplio, mucho más allá de lo militar". El concepto de "Medidas de confianza recíproca", "Medidas de fomento de la confianza" o "Fomento de la confianza" se refiere —dice Palma— "a promover un tipo de relación de alta calidad de modo que ésta haga posible el incremento de la seguridad entre dos o más actores internacionales", alejando el peligro de conflicto armado y creando condiciones para el inicio de procesos de limitación de armamentos.

Palma es enfático al señalar que en la región las MCM se dan en una conceptualización amplia, puesto que "las percepciones de amenaza a la seguridad van mucho más allá del ámbito militar". Adicionalmente, en el caso latinoamericano, amenazan la seguridad varios elementos, como el atraso científico y tecnológico; las ambiguas

vinculaciones entre los sectores civiles y militares; la deuda externa; el peso del gasto militar.⁸

En un seminario de la ONU, Hugo Palma, representando a Perú, junto al almirante Fausto López de Argentina y al embajador Celso de Souza e Silva de Brasil, destacó que en América Latina había consenso en el sentido de que la noción de MCM no podía limitarse a un contenido militar, existiendo tres palabras que estaban relacionadas con las MCM en la región: paz, democracia y desarrollo.⁹

Víctor Millán y Michael Morris, por otra parte, señalan que, en contraste con la situación europea, "existe una urgente necesidad en América Latina de promover las MCM en el área militar y extenderlas a los problemas políticos, económicos y sociales".¹⁰ En un estudio posterior, al comentar la necesidad de un concepto amplio de MCM —defendido por especialistas latinoamericanos y de otras partes del Tercer Mundo—, Morris señala que "el argumento es convincente, siempre que la seguridad militar continúe siendo el elemento fundamental".¹¹

Considerando algunas perspectivas nacionales de MCM en Sudamérica, se observa que también se enfatiza la necesidad de una concepción ampliada, la que encuentra su fundamento en el hecho de que "ni en la política nacional, ni en los discursos de las autoridades hay indicios de potenciales confrontaciones con otros países, sea por límites o permeabilidad de fronteras, por acceso a recursos naturales o control de ellos, por cuestiones de medio ambiente o por aspiraciones hegemónicas en las vertientes continental o marítima".¹²

A pesar de este consenso sobre los objetivos de las MCM, en la práctica las MCM aplicadas en Sudamérica, tanto a nivel bilateral como multilateral, se refieren a una esfera casi exclusivamente militar, que incorporan mecanismos de inspección, notificación, intercambio —de información y de personal militar—, pero que no incluyen

⁸Hugo Palma, "Medidas de confianza recíproca", documento de trabajo, Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988.

⁹ONU, "Seminar on Confidence and Security-Building Measures", February 1991, Vienna. Report of the Working Group F: "Characteristics of CSBMs in Latin America".

¹⁰Michael Morris, Víctor Millán, "Confidence-building Measures in Comparative Perspective: the Case of Latin America", en: *Confidence-Building Measures and International Security*, (New York: Institute for East-West Security Studies, 1987), p. 125.

¹¹Michael Morris, "Medidas de confianza mutua en Sudamérica", en: Augusto Varas e Isaac Caro (eds.), *op. cit.*, pp. 101-102.

¹²Thomas Guedes da Costa, "La idea de medidas de confianza mutua desde una visión brasilera", *Ibid.*, pp. 167-168.

medidas de restricción. A continuación se mencionan algunos acuerdos que constituyen, en forma explícita, determinadas MCM.

Negociaciones entre Argentina y Gran Bretaña.

Los acuerdos bilaterales de Argentina y Gran Bretaña en torno a las islas Malvinas, y particularmente la declaración conjunta del 15 de febrero de 1990, contemplan el establecimiento de sistemas de información y comunicación, con el fin de limitar la posibilidad de un conflicto. En lo estrictamente militar, se determinó aumentar el conocimiento de las actividades militares en el Atlántico Sudoccidental, informar ciertos movimientos de fuerzas navales, dar a conocer ejercicios anfibios o aerotransportados, informar por escrito sobre maniobras.

Ambos países acordaron establecer las siguientes MCM: a) un sistema transitorio de información y consulta recíprocas; b) un sistema de comunicación directa entre las islas y el territorio continental; c) un sistema de intercambio de información sobre seguridad y control de la navegación marítima y aérea; d) un conjunto de procedimientos para casos de emergencia en búsqueda y salvamento marítimos; e) aumentar el conocimiento mutuo de las actividades militares; f) informar los movimientos navales de cuatro o más buques, y los de fuerzas aéreas de cuatro o más aviones; g) notificar con anticipación los ejercicios anfibios de más de 50 hombres; h) notificar con 25 días de antelación las maniobras.¹³

Encuentros de Armadas de Chile y Argentina.

El Tratado de Paz y Amistad, suscrito el 29 de noviembre de 1984 por los ministros de Relaciones Exteriores de Argentina y Chile en el Vaticano, y ratificado el 2 de mayo de 1985, dio una solución al conflicto sobre el Canal de Beagle, permitiendo una estrecha cooperación entre las Armadas de ambos países en la zona austral. Las reuniones periódicas entre el Area Naval Austral de Argentina y la Tercera Zona de Chile han tenido como resultado una colaboración, caracterizada por intercambio de información sobre unidades nava-

¹³Rut Diamint, "La seguridad estratégica regional y las medidas de confianza mutua pensadas desde Argentina", *Ibid.*

les y realización de ejercicios conjuntos en la zona del Canal de Beagle.

Estas maniobras han consistido, fundamentalmente, en tareas de salvamento y asistencia a embarcaciones menores. La relación naval se complementa con el establecimiento de un sistema de comunicación entre las fuerzas aéreas argentina y chilena, en Río Gallegos y Punta Arenas, para el control del tránsito aéreo.¹⁴

Encuentros de fuerzas armadas de Chile y Perú.

Los encuentros de los altos mandos militares de Perú y Chile, destinados a concertar un acuerdo de limitación de gastos militares y a desarrollar una concepción común de seguridad, tienen su origen en la Declaración de Ayacucho y, posteriormente, en el "Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad", firmado por las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y Perú, en Santiago, el 27 de mayo de 1976.

El convenio tripartito expresa la igualdad soberana de los Estados, la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, la inviolabilidad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos, la solución pacífica de las controversias, la cooperación entre los Estados. Este acuerdo considera un intercambio de información y reuniones de consulta entre los representantes de los institutos armados.

Invocando la Declaración de Ayacucho, los cancilleres de Chile y Perú acordaron en noviembre de 1985 iniciar un proceso de consultas y negociaciones que condujera a una limitación de gastos y fomento de la confianza mutua, y convocaron a una reunión de los altos mandos militares de ambos países.¹⁵ De este modo, entre junio de 1986 y junio de 1994 se han llevado a cabo nueve rondas de conversaciones.

En el marco de la sexta reunión, celebrada en agosto de 1991, se acordó un intercambio militar en cursos, cruceros de instrucciones, efemérides históricas y otras actividades profesionales. Se contemplaban específicamente visitas de intercambio de personal militar,

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Augusto Varas, "Chile-Perú: limitación de armamento o medidas de confianza mutua", en: *Defensa y Desarme América Latina y el Caribe (Chile)*, vol. 1, Nº2, enero-abril 1986, pp. 3-5.

naval y aéreo de ambos países, realización de reuniones entre los comandantes de guarniciones fronterizas y de zonas navales.

En el encuentro siguiente, en agosto de 1992, se consolidó la cooperación binacional, al convenirse el envío de personal peruano al Hospital del Ejército de Chile y a perfeccionarse en el Centro de Medicina Aeroespacial, la colaboración chilena en una base antártica peruana, ejercicios combinados, participación en conferencias sobre inteligencia y otras actividades profesionales conjuntas.

Cooperación nuclear entre Argentina y Brasil.

A partir de la Declaración de Iguazú, suscrita en noviembre de 1985, los presidentes de Argentina y Brasil, Raúl Alfonsín y José Sarney, respectivamente, establecieron un acuerdo en materia nuclear, por el que ambos países reiteraban su compromiso de desarrollar la energía nuclear para fines exclusivamente pacíficos, y acordaban permitir la inspección de las instalaciones de sus respectivos programas nucleares. Con posterioridad, fueron suscritas varias declaraciones (Brasilia, Viedma, Iperó, Ezeiza), las que reafirmaban la vocación pacífica de los programas nucleares de ambos países y llamaban al fortalecimiento y consolidación de la confianza mutua en el ámbito nuclear.

En julio de 1991, los presidentes Collor y Menem suscribieron en Guadalajara el Acuerdo Bilateral Argentino-Brasileño sobre Energía Nuclear. Este convenio prohíbe la producción de misiles con ojiva nuclear, así como la posesión, manufactura, producción o adquisición de armas nucleares. El acuerdo establece un Sistema Conjunto de Cuenta y Control de Armas Nucleares (SCCC) y crea la Agencia Brasileño-Argentina para la Cuenta y Control de Materiales Nucleares (ABACC), destinada a supervisar las plantas de enriquecimiento de uranio de ambos países. Los convenios entre Argentina y Brasil han autorizado la inspección mutua de las instalaciones nucleares, así como el intercambio de información en materia nuclear.

Area Marítima del Atlántico Sur.

El Area Marítima del Atlántico Sur (AMAS), formada en 1967, adquiere importancia después de la Guerra de las Malvinas. En octubre de 1986, la Asamblea General de la ONU aprobó, con el voto

en contra de Estados Unidos, una resolución promovida por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, disponiendo la creación de una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur. Esta instancia tenía por finalidad prevenir la militarización de la región y mantenerla fuera del conflicto de las superpotencias.

En noviembre de 1992, estos países acordaron convertir el AMAS en un mecanismo intercontinental de resguardo mutuo de seguridad. Esta agrupación, integrada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, concede a los países miembros mayor capacidad de negociación y coordinación de acciones pacíficas en el Atlántico Sur; contempla un sistema de información y comunicación con respecto al tráfico marítimo, tanto comercial como militar.

Por otra parte, además de las operaciones UNITAS, se efectúan, con frecuencia periódica desde fines de los setenta, maniobras militares conjuntas, de fuerzas terrestres y/o navales, entre dos o más países sudamericanos, con invitación como observadores a representantes de los Estados vecinos. Los ejercicios navales conjuntos "Fraternal" entre Argentina y Brasil se llevan a cabo desde 1978; los operativos navales y terrestres "Sirena" entre Argentina y Paraguay desde 1980; las maniobras navales y terrestres "Ninfa" entre Brasil y Paraguay desde 1980; las operaciones navales entre Argentina y Uruguay desde 1978.¹⁶ Estos operativos forman parte de una estrecha cooperación naval y de programas de intercambio, que tienen por finalidad aumentar la eficiencia en la defensa del Atlántico Sur.

Reuniones de los Estados Mayores de las Fuerzas Armadas.

Las fuerzas armadas de Argentina y Brasil, con la posterior incorporación de Uruguay y Chile —como miembros plenos—, y Paraguay —como observador— realizan encuentros anuales, a nivel de sus Estados Mayores, destinados a una mayor cooperación pacífica y al intercambio de información y personal militar.

En este marco, los comandantes en jefe de los Ejércitos de Argentina y Paraguay suscribieron, en abril de 1993, una carta de propósitos destinada a incrementar la asistencia bilateral y profesional entre las fuerzas armadas, continuar y aumentar los cursos y

¹⁶Víctor Millán, "Regional Confidence-Building in the Military Field: The Case of Latin America", en: Michael Morris y Víctor Millán, *Controlling Latin American Conflicts. Ten Approaches*, (Boulder, Colorado: 1983).

programas de entrenamiento conducidos por la Misión Militar Técnica Argentina, implementar un intercambio en cursos de entrenamiento y educación militar.

Efectividad de las medidas de confianza mutua.

En cuanto a las MCM adoptadas en la subregión, éstas corresponden a una primera generación y no incluyen, por lo tanto, mecanismos restrictivos. A través del establecimiento de medidas de intercambio de información, notificación previa, inspección, se ha fomentado reducir los riesgos de un conflicto armado y aumentar la cooperación militar entre Argentina y Gran Bretaña, Argentina y Chile, Chile y Perú, Argentina y Brasil.

Sin embargo, el examen de los datos —los que, en muchos casos, corresponden a estimaciones y no a cifras exactas— muestra que los objetivos de las MCM —en relación a reducción del gasto militar, de la importación de armas y del volumen de fuerzas armadas— no han sido alcanzados en forma explícita y sostenida. El gasto militar en proporción al PNB registra un descenso consecutivo en Argentina y Perú a partir de 1986, y en Brasil y Chile sólo a partir de 1990; el número de fuerzas armadas por mil habitantes disminuye en Perú desde 1982, en Chile desde 1986, y en Argentina y Brasil desde 1987; las importaciones de armas en relación al total de importaciones bajan en Argentina y Brasil a partir de 1988, en Chile y Perú sólo desde 1990.

A diferencia de lo que sucede con el gasto militar y las importaciones de armas, en el volumen de las fuerzas armadas existe una mayor correlación en el decrecimiento registrado por Perú y Chile, por una parte, y por Argentina y Brasil, por otra. Puesto que, en los casos examinados, las MCM corresponden a mecanismos adoptados en forma conjunta, bilateral o multilateralmente, se puede afirmar que ellas han sido más efectivas en la disminución del volumen de las fuerzas armadas que en los otros indicadores. No obstante lo anterior, y aunque existen otras variables que inciden en estas disminuciones —como la situación económica de cada país—, cabe suponer que, sin la existencia de MCM como las señaladas, estos decrecimientos habrían sido menores.

CUADRO 1
ALGUNAS MEDIDAS DE CONFIANZA MUTUA BILATERALES
EN SUDAMERICA

FECHA	PAISES	EVENTO	PROVISIONES
11-1990	Argentina Brasil	Acuerdo Menem-Collor	Fiscalización nuclear. Inspecciones mutuas de las instalaciones nucleares
12-1990	Chile Perú	Acuerdo de la Subcomisión Mixta de Integración Fronteriza	Operativos conjuntos en las fronteras de Arica y Tacna. Intercambio de información y experiencias sobre legislación y fichaje de narcotraficantes.
04-1991	Argentina Chile	Comunicado conjunto de ministros de Defensa	Reuniones anuales de los Estados Mayores Conjuntos
06-1991	Chile Perú	Reunión internacional de policías en Santiago	Intercambio de informaciones entre las policías
08-1991	Chile Perú	Sexta reunión de los altos mandos militares	Intercambio en cursos, efemérides históricas. Visitas de intercambio de personal militar, naval y aéreo. Reuniones entre los comandantes de guarniciones fronterizas y de zonas navales
10-1991	Chile Perú	Comunicado conjunto de ministros de Defensa	Conferencias conjuntas de inteligencia. Intercambio militar en cursos. Intercambio de información, de revistas y publicaciones
12-1991	Argentina Brasil	Acuerdo Menem-Collor	Aplicación de salvaguardias nucleares. Guía para exportación de material nuclear sensitivo
02-1992	Argentina Brasil	Propuesta a OPANAL	Mejora del sistema de información de los programas nucleares
08-1992	Chile Perú	Séptima reunión de los altos mandos militares	Envío de personal peruano al centro de medicina aeroespacial y al hospital del Ejército. Colaboración chilena en una base antártica peruana. Ejercicios militares conjuntos. Conferencias de inteligencia.
11-1992	Argentina Chile	Reunión de Estados Mayores Conjuntos de las Armadas	Encuentros anuales de coordinación
12-1992	Argentina Brasil	Ratificación argentina de acuerdo de salvaguardia nuclear	Constitución de la Agencia Brasilero-Argentina para la Cuenta y Control (ABACC) de materiales nucleares

ESTUDIOS INTERNACIONALES

CUADRO 2						
GASTO MILITAR, IMPORTACION DE ARMAS Y FUERZAS ARMADAS DE ARGENTINA Y BRASIL 1981-1991						
	GASTO MILITAR/PNB (%)		IMPORTACION ARMAS/TOTAL IMPORT.(%)		FF.AA. (por 1.000)	
	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>	<i>Argentina</i>	<i>Brasil</i>
1981	3,8	0,7	5,3	0,2	5,4	3,6
1982	6,5	0,9	5,4	0,2	6,0	3,6
1983	4,6	0,9	22,2	0,2	5,9	3,5
1984	4,8	0,8	10,3	0,9	5,8	3,4
1985	3,8	0,8	5,2	0,3	4,3	3,6
1986	3,9	0,9	3,8	0,7	3,4	3,7
1987	3,6	1,0	2,4	1,0	3,8	3,8
1988	3,5	1,4	5,4	2,1	3,0	2,2
1989	3,5	1,5	1,2	0,9	3,0	2,1
1990	2,6	1,7	2,2	0,3	2,6	1,9
1991	1,9	1,3	0,1	0,1	2,2	1,9

Fuente: U. S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1991-1992*, Washington D.C., 1994.

CUADRO 3						
GASTO MILITAR, IMPORTACION DE ARMAS Y FUERZAS ARMADAS DE CHILE Y PERU 1981-1991						
	GASTO MILITAR/PNB (%)		IMPORTACION ARMAS/TOTAL IMPORT. (%)		FF.AA. (Miles)	
	Chile	Perú	Chile	Perú	Chile	Perú
1981	3,8	4,2	5,3	10,3	10,3	8,8
1982	4,3	4,6	6,0	7,2	10,1	9,0
1983	4,2	4,8	2,9	9,4	10,8	8,9
1984	4,2	5,6	5,3	8,6	10,4	7,0
1985	4,1	6,5	2,9	3,3	10,3	6,5
1986	3,6	6,7	2,7	5,8	10,3	6,3
1987	4,5	5,2	3,0	12,4	10,1	6,2
1988	4,0	NI	1,9	0,9	7,6	5,3
1989	3,4	NI	1,8	5,1	7,4	5,1
1990	3,6	1,8	3,0	2,0	7,2	5,7
1991	3,4	1,1	1,0	0,2	6,8	5,5

Fuente: U. S. Arms Control and Disarmament Agency, *World Military Expenditures and Arms Transfers 1991-1992*, Washington D.C., 1994.

Alcances, efectos y proyecciones.

El concepto de "*confidence-building measures*" nació en la década del setenta en Europa, en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE). Sin embargo, con anterioridad a esa fecha, se establecieron enlaces directos de comunicación o "*hot lines*" entre las superpotencias, que pueden considerarse como las primeras

MCM. En el contexto europeo, hubo aproximamientos diferentes sobre las MCM entre los Estados de la OTAN, del Pacto de Varsovia y los neutrales (Austria, Suecia, Suiza y Finlandia) o no alineados (Yugoslavia).

Más allá de estas diferencias, se pueden distinguir tres etapas principales en el fortalecimiento de la confianza, siendo sus hitos el Acta Final de Helsinki (1975), el Documento de Estocolmo (1986), las Conversaciones de Viena (1989-1992), respectivamente. Estos períodos corresponden a tres generaciones de MCM, la última de las cuales incorpora mecanismos de restricción de determinadas actividades militares. En las relaciones entre las superpotencias, así como en el marco europeo, las MCM tienen como objetivos la reducción del peligro de una confrontación bélica por error, malentendidos o mala interpretación de las intenciones.

En lo que se refiere a América Latina, predomina en la teoría una concepción más amplia de MCM, que incorpora como principios la solución de los asuntos limítrofes pendientes, la limitación de los presupuestos y adquisiciones materiales y, en general, un incremento en los niveles de cooperación entre los Estados. Sin embargo, en la práctica las MCM aplicadas pertenecen a una primera generación y no incluyen medidas de restricción de las actividades militares. Aunque las MCM no han sido efectivas en la obtención de una reducción en los gastos militares, de las importaciones de armas y del volumen de las fuerzas armadas, se supone que la existencia de un clima de confianza entre los países de la región constituye un primer paso para el logro de aquellos objetivos.

Tanto a nivel global como regional existe un debate no resuelto hasta la fecha acerca de si las MCM deben estar limitadas al campo militar, o deben incluir también las áreas económicas, sociales y culturales. Un estudio amplio de la ONU, de 1981, entrega una respuesta a este dilema, al considerar como objetivos básicos de las MCM aspectos políticos, económicos y jurídicos: respeto de la soberanía, independencia e integridad territorial de todos los Estados, no intervención en los asuntos internos de éstos; término de las políticas de agresión y colonialismo; respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; establecimiento de un nuevo orden económico internacional; realización de proyectos conjuntos de desarrollo económico, especialmente en las zonas fronterizas.

Es posible resolver también esta polémica considerando las profundas transformaciones en la política internacional, especial-

mente tras el colapso de la Unión Soviética, los cambios en Europa y en las relaciones entre Estados Unidos y Rusia, factores que inciden para una nueva concepción de la seguridad y su relación con las MCM. Durante el período de la Guerra Fría, los objetivos de las MCM eran preservar la seguridad, la que radicaba en las fuerzas armadas; el rol de éstas consistía en defender la soberanía nacional.

El nuevo contexto global está caracterizado, por una parte, por procesos de integración —económica, política, cultural— y, por otra parte, por la tendencia a la desintegración de los Estados nacionales, factores que conllevan a una pérdida de significancia en la noción de soberanía. En este marco, y una vez finalizado el Conflicto Este-Oeste, la seguridad debe ser reinterpretada, para estar vinculada ahora, no sólo a problemas militares, sino también al desarrollo social y económico de los pueblos, a materias sociales, económicas, ecológicas. Como lo señalara el Informe Palme, el objetivo de la seguridad consiste también en promover un mayor bienestar económico y social en prosperidad común.

En el marco de las nuevas tendencias que caracteriza la política global y regional, las MCM deben aplicarse no sólo a la esfera militar y policial sino también a otros campos de la vida social, política y económica, con el objetivo de combatir y/o prevenir problemas como el narcotráfico, la corrupción, la expansión de epidemias, el incremento de la delincuencia, la degradación del medio ambiente, la pobreza, el hambre, los efectos de las catástrofes naturales.

La formulación de medidas de intercambio de información y de expertos, de establecimiento de redes de comunicación y deliberación, de constitución de grupos conjuntos de consulta —para todas estas materias— representaría un avance sustancial hacia una mayor confianza y seguridad planetarias. Un aspecto de particular importancia dice relación con el fomento de la confianza en los vínculos económicos internacionales, a través de mecanismos de consulta, asistencia, negociación y solución de controversias en este campo.