
Las medidas de confianza mutua y la seguridad del hemisferio occidental

*Francisco Rojas Aravena**

Los enfrentamientos en la selva del Alto Cenepa, en el corazón de Sudamérica, y las tensiones concomitantes en las fronteras de otros Estados de la región latinoamericana reactualizaron el tema de la seguridad en el hemisferio occidental. Sin embargo, como se hizo evidente desde la búsqueda de acuerdos en la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas y en los debates de la Comisión Especial de Seguridad de la Organización de los Estados Americanos (OEA), no existe consenso en el hemisferio sobre las definiciones de la seguridad, tampoco sobre los mecanismos idóneos para la prevención de conflictos.

Ello se debe, entre otras razones, a las diferencias que existen acerca de cómo caracterizar el nuevo contexto y las nuevas demandas en el ámbito de la seguridad, esto es, acerca de la definición de los nuevos riesgos en materia de seguridad y la manera más adecuada de hacerles frente. Estas diferencias se han manifestado tanto en el debate en los organismos internacionales como en aquel que tiene lugar entre académicos e intelectuales.¹ Es un hecho que el fuerte peso *interméstico* en las definiciones y alternativas de política hace más complejo el debate y dificulta el logro de acuerdos.

Sin embargo, con el fin de la guerra fría parece evidente la necesidad de que los latinoamericanos reflexionen detenidamente sobre las prioridades actuales en el rubro de la seguridad. Si bien en América Latina las amenazas fueron esencialmente vecinales e ideológicas, al desaparecer estas últimas han

* Coordinador del Área de Relaciones Internacionales y Militares de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Santiago, Chile.

¹ Como también lo han mostrado los estudios sobre el tema. Véanse, entre otros, Olga Pellicer (comp.), *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe; el debate contemporáneo*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Universidad de las Naciones Unidas, 1995, 256 pp.

emergido nuevas amenazas como el narcotráfico y los riesgos ambientales. Ello no ha implicado, sin embargo, que los temas tradicionales hayan disminuido su siempre significativo peso. ¿Cómo se define el nuevo contexto hemisférico?, ¿es necesario construir una nueva institucionalidad?, ¿deben sistematizarse el conjunto de prácticas y acciones tendientes a evitar el uso de la fuerza en un régimen internacional? Éste es el marco en el cual es necesario abordar el tema de las definiciones y la conceptualización de las Medidas de Confianza Mutua (MCM) en el hemisferio occidental.

En el actual contexto hemisférico, el tema adquiere particular relevancia. Prueba de ello es que el desarrollo de las MCM fuera uno de los puntos de la agenda de la Reunión de Ministros de Defensa de las Américas y objeto de acuerdos y resoluciones en el seno de reuniones de alto nivel de la OEA.² Como tratará de mostrar el presente ensayo, es factible que los avances en el desarrollo de las MCM permitan nuevas áreas de coordinación de políticas que culminen en la creación de un nuevo régimen internacional de seguridad, que tenga un carácter esencialmente cooperativo.³

Este ensayo se divide en tres apartados. El primero analiza las principales tendencias hemisféricas actuales; en particular, destaca la existencia de aproximaciones diferentes al tema de la seguridad del hemisferio. El segundo apartado subraya la necesidad de lograr una seguridad hemisférica cooperativa; hoy, los países latinoamericanos tienen una oportunidad que no deben desaprovechar: la de concertar objetivos comunes que les permitan incidir en el diseño del mundo de la posguerra fría. El tercer y último apartado analiza las definiciones, las características y el rango de acción y operacionalización de las MCM, con vistas a su aplicación hemisférica.

El fin de la guerra fría: principales tendencias hemisféricas

Desde la década de los ochenta, América Latina había venido experimentando cambios hacia una mayor democratización; como resultado de las trans-

² Véase, por ejemplo, el documento “Políticas de seguridad hemisférica cooperativa. Recomendaciones de políticas”, *Paz y seguridad en Las Américas*, núm. 1, marzo de 1995.

³ Tanto Augusto Varas como el autor de este ensayo hemos abordado anteriormente la cuestión. Véanse, por ejemplo, A. Varas, “La seguridad hemisférica cooperativa de la posguerra fría”, y F. Rojas Aravena, “El Grupo de Río y la seguridad regional en América Latina”, en O. Pellicer (comp.), *op. cit.*, pp. 23-73 y 173-202, respectivamente.

formaciones derivadas del fin de la guerra fría, se agregaron a éstos, cambios en el ámbito económico. América Latina decidió enfrentar, así, el fenómeno de la globalización. En el ámbito de la seguridad, sin embargo, el fin de la guerra fría ha dejado un panorama muy complejo en el continente.

Cambios en el ámbito económico

América Latina decidió buscar una nueva inserción en la economía internacional. Actualmente, los países latinoamericanos se encuentran inmersos en un proceso de integración a la llamada globalización, cuyo objeto es potenciar los aspectos positivos de ésta y evitar quedar marginados de las nuevas tendencias económicas internacionales. La estrategia central que han seguido para lograr su inserción en la globalización ha consistido en desarrollar acuerdos de complementación comercial e integración económica en las diversas subregiones. Con ello, posibilitarán una mejor inserción global, es decir, la conformación de una economía abierta que desarrolle el libre comercio global.

Como se recordará, los jefes de Estado del conjunto de países del hemisferio se propusieron, durante la Cumbre de Miami, la meta de conformar un área de libre comercio en el año 2005. Sin duda, los esfuerzos de concertación e integración caracterizan, sobre la base del regionalismo abierto, la principal tendencia hemisférica en el ámbito económico.

Cambios en el ámbito político

El proceso de “redemocratización” de América Latina se gestó desde mediados de la década de los ochenta y culminó en forma concomitante con el fin de la guerra fría. La democracia caracteriza hoy a los regímenes políticos latinoamericanos; es el valor central por el cual propugnan las élites políticas y los gobiernos de la región. De esta forma, la democracia se ha constituido en la principal tendencia hemisférica en lo político.

Más aún, los Estados de la región han buscado establecer mecanismos de apoyo para dar sustentabilidad a la redemocratización en el marco internacional. El Compromiso de Santiago, suscrito el 4 de junio de 1991, expresó esta tendencia. Los Estados que conforman la OEA declararon su compromiso indeclinable con la defensa y la promoción de la democracia, con lo cual establecieron un marco de legitimidad y refuerzo renovado en el ámbito hemisférico. Esta alianza política en torno a la promoción de la democracia ha servido de manera eficaz como disuasivo ante las amenazas de regresión autoritaria.

Cambios en el ámbito de la seguridad

Desde el fin de la guerra fría y hasta mediados de la década de los noventa, en el ámbito de la seguridad las señales son mixtas. El fin del conflicto bipolar abrió grandes expectativas respecto de las posibilidades de eliminar rápidamente las principales fuentes de conflicto en América Latina y, a la vez, de establecer en forma casi automática nuevos mecanismos internacionales que reemplazaran la institucionalidad de la guerra fría. Recordemos que, en el hemisferio occidental, ésta se había manifestado tempranamente en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), de 1947. Con el fin de la guerra fría y la desaparición de la amenaza extracontinental, así como con la percepción de que las democracias tendían a resolver sus diferencias sin el uso de la fuerza, se reafirmaron las perspectivas positivas.

Sin embargo, al resurgimiento de conflictos territoriales en América Latina, que incluso se expresaron en conflictos abiertos, se aunaron diferencias por recursos entre varios países; ello mostró un panorama difícil que se hizo todavía más complejo con la emergencia de nuevos riesgos y amenazas. La emergencia de conflictos y situaciones de tensión evidenció que la única manera de prevenirlos y, eventualmente, contenerlos requería no sólo de una fuerte voluntad política sino de un conjunto de medidas y acciones destinadas a tal efecto.

La transferencia de la inestabilidad es uno de los efectos dinámicos de las situaciones de enfrentamiento interestatal, o de los que afectan las bases de poder del Estado y los intereses de sus habitantes. Si bien el hemisferio occidental ha sido la región del mundo con mayor grado de estabilidad en las últimas décadas, ello no significa la inexistencia de conflictos. Uno de los errores más graves consiste en dar por superadas situaciones conflictivas o generadoras de desconfianza cuando éstas mantienen su vigencia; el error se convierte en grave fuente de peligro ante la ausencia de un régimen de seguridad hemisférico.

Es necesario reconocer las situaciones de tensión, las áreas de intereses divergentes y los puntos de conflicto con el objeto de tomar medidas de prevención, manejo y control de conflictos capaces de evitar que éstos se transformen en crisis. Se trata de prevenir situaciones en las cuales los actores que perciban un gran peligro para sus intereses concretos tiendan a generar respuestas con alta probabilidad en el uso de la fuerza. Es un hecho que en una situación de crisis hay una carencia de opciones, por lo tanto, las incertidumbres se incrementan y los procesos de toma de decisiones tienden a desarrollarse en un contexto de alta subjetividad.⁴ Lo anterior reafirma la necesidad de construir

⁴ En torno al concepto de crisis internacional, puede consultarse Carlos Castro y Francisco Rojas Aravena, "Crisis internacional: un concepto clave para la toma de decisiones estatales",

un nuevo régimen de seguridad internacional comprensivo en el hemisferio occidental.

La seguridad hemisférica hoy

En el ámbito de la seguridad, el fin de la guerra fría ha tenido efectos diversos en el hemisferio. Para Estados Unidos ha significado un cambio esencial; ese país ha redefinido su política global, además de instaurar un proceso muy significativo de reducción y desmovilización de las fuerzas destinadas a los asuntos regionales, en particular el SouthCom. En este contexto, Estados Unidos ha cambiado la orientación de sus políticas hacia los organismos multilaterales, globales y hemisféricos, así como hacia los países latinoamericanos y caribeños. Las prioridades temáticas cambiaron radicalmente.

En América Latina, los efectos del cambio global no son homogéneos. En realidad, son tan diversos como las subregiones que conforman un mosaico de cerca de 30 Estados. Los cambios se expresan de manera diversa y con énfasis distintos en cada subregión. En América Central, el fin de la guerra fría sacó del debate al principal condicionante externo de la seguridad. Con ello permitió, por un lado, un proceso más profundo en las reconciliaciones nacionales y, por el otro, un cambio sustancial en los regímenes políticos y en la institucionalidad, incluidas las fuerzas armadas. En esta región, el proceso de desmovilización y desmilitarización ha sido profundo.

En la subregión del Caribe se mantienen algunos rasgos esenciales de la guerra fría que condicionan muchos de los cursos de acción en esa área. Esto se expresa, en especial, en las relaciones de Estados Unidos con Cuba. Esta situación afecta de una manera general a las percepciones de seguridad en la subregión caribeña, en la cual los nuevos riesgos han cobrado especial importancia y determinan un nuevo tipo de vulnerabilidad.⁵

Por último, en Sudamérica, el fin de la guerra fría no tuvo un impacto central sobre las percepciones de amenaza y la forma en que se definen las claves de la seguridad. Ahí, los temas de orden vecinal han tenido y tienen primacía. El principal cambio está vinculado más con los procesos de integración y concertación política que con el impacto del fin de la guerra fría.⁶

Santiago, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (trabajo de investigación), 1994.

⁵ Véase, por ejemplo, Andrés Serbin, "Nuevas tendencias de la seguridad internacional en la Cuenca del Caribe", en O. Pellicer (comp.), *op. cit.*, pp. 89-108.

⁶ He tratado con más detalle esta idea en el ensayo "El Grupo de Río y la seguridad", *op. cit.*, en el cual destaco, entre otros puntos, la importante función de los mecanismos de concertación política en América Latina, como el Grupo de Río, en el ámbito de la seguridad regional y hemisférica.

En este marco general, con tendencias complejas en lo global y con diversas manifestaciones en lo hemisférico, la región latinoamericana tiene la posibilidad de abrirse un espacio para participar en las definiciones del nuevo sistema internacional. Aunque pocos Estados de la región poseen el conjunto de los atributos de poder para incidir por sí solos en los cursos de acción globales, la definición concertada de metas comunes posibilitaría un mayor espacio de incidencia. El proceso de conformación de objetivos refuerza la necesidad de interlocución al interior de la región y con los principales actores del sistema internacional. Lo anterior se traduce en un espacio mayor para el multilateralismo. La globalización obliga a definir cada vez más normas internacionales fundamentales para la convivencia. La transferencia de competencias exclusivas del ámbito nacional al internacional es una tendencia que ya se manifestaba con fuerza antes de la caída del muro de Berlín.

El fin del conflicto bipolar generó una posibilidad para los países latinoamericanos en el caso de que logren concertar objetivos comunes para incidir en el diseño del nuevo sistema global. Por el contrario, si los países de la región no logran concertar sus intereses centrales, el peligro de marginación se incrementa. El tiempo para concordar posiciones, definir políticas y cursos de acción es un factor crítico: mientras más pronto se tengan definiciones compartidas, habrá mayor espacio de incidencia y, por lo tanto, mejores oportunidades de construir cursos de acción eficientes.

La seguridad hemisférica cooperativa

La edificación de un espacio de concertación requiere, además de la voluntad política que se ha expresado en el Grupo de Río, la superación de las desconfianzas derivadas de los problemas de delimitación territorial.

La herencia colonial

La resolución de los temas de delimitación de fronteras significa, sin duda, dejar atrás la herencia colonial. De ello dependerá que el clima general dé un salto cualitativo y logre expresarse en políticas de asociación. Las percepciones de amenazas vinculadas a la soberanía territorial se visualizan en una concepción de conflicto de suma cero. Las situaciones de conflicto, incluso latentes, establecen altos grados de desconfianza, percepciones de incertidumbre y hasta vulnerabilidad, en especial las referidas a las cuestiones de soberanía y de definición territorial.

El hemisferio occidental y, en él, la región latinoamericana son un área de bajo conflicto, si se les compara con otras regiones del planeta. Lo anterior es producto de una certeza y un reconocimiento internacional de las fronteras estatales. El respeto del derecho internacional ha sido, ciertamente, un elemento central. Además, los Estados han establecido políticas disuasivas que han cumplido con el objetivo de evidenciar los costos del conflicto, lo cual ha alejado su posibilidad. Sin embargo, una visión histórica nos muestra que los riesgos de conflicto están presentes. No son altos, pero han generado ciclos recurrentes de tensión interestatal en las diversas subregiones. De hecho, la gravitación de estas situaciones en América Central, el Caribe, el área andina y el Cono Sur resulta fácil de constatar. Si la región no logra superar la herencia colonial en estos términos, se mantendrá como una zona de riesgos y desconfianza.

La búsqueda permanente de la paz

América Latina ha desarrollado diversos mecanismos y arreglos tendientes a desactivar las situaciones de tensión. En relación con lo anterior, se han suscrito significativos acuerdos multilaterales que buscan alejar el espectro de la destrucción causada por la violencia de las armas, en especial las de destrucción masiva, con énfasis en las de origen atómico, químico y biológico. Entre los principales instrumentos se pueden destacar el Tratado de Tlatelolco, el Compromiso de Mendoza y la Declaración de Cartagena.

El Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina y el Caribe, o Tratado de Tlatelolco, fue suscrito en febrero de 1967. En 1993, 25 años más tarde, alcanzó su plena extensión al ser suscrito por todos los países latinoamericanos.⁷ El Compromiso de Mendoza y la Declaración de Cartagena prohíben el desarrollo, la producción, el almacenamiento, la adquisición y la transferencia de armas de destrucción masiva de carácter químico y biológico. El primero fue suscrito el 5 de septiembre de 1991 por los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, a los cuales se adhirió después el gobierno de Uruguay; la segunda fue firmada el 4 de diciembre de 1991 por los presidentes de los países del área andina.

Diversas declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno han buscado establecer condiciones propicias para la estabilidad y la seguridad internacional en América Latina. Se puede destacar, en primer término, la adhesión de los países de la región a los principios y las normas establecidos en los regímenes

⁷ Sobre el *status* actual del tratado y las enmiendas que se le han hecho, véanse los documentos reproducidos en la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 50, primavera-verano de 1996, conmemorativa del 30 aniversario del Tratado de Tlatelolco.

multilaterales de carácter global y hemisféricos, la Carta de la ONU (1945) y la Carta de la OEA (1948). En este mismo ámbito se ubica la suscripción, pese a la falta de ratificación plena, del Tratado Americano de Soluciones Pacíficas, o Pacto de Bogotá (1948), así como la Declaración de Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur, proclamada por la ONU en 1986.

Entre las principales declaraciones en el ámbito de la seguridad sobresalen: la Declaración de Ayacucho (1974), las diversas declaraciones del Grupo de Contadora (1983-1987), así como la Declaración de Acapulco, proclamada por la I Cumbre Presidencial del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), celebrada en noviembre de 1987. Desde esa reunión, en cada Cumbre del Grupo de Río se han expresado pronunciamientos sobre la seguridad internacional y regional. En el ámbito hemisférico, tanto la Cumbre de Miami (diciembre de 1994) como la Reunión de Ministros de Defensa de Las Américas, o Conferencia de Williamsburg (julio de 1995), reafirmaron la voluntad y necesidad de paz y estabilidad en el conjunto del hemisferio.

Existe, también, por parte de las instituciones castrenses, una nutrida red de contactos y declaraciones a nivel profesional. Entre las fuerzas armadas del hemisferio se desarrollan encuentros regulares, bilaterales y multilaterales. Estos últimos se encuentran institucionalizados en las Conferencias Anuales de Jefes de Ejércitos, Armadas y Fuerzas Aéreas.

Sin embargo, más allá de la voluntad de estas declaraciones de líderes civiles y altos oficiales de las fuerzas armadas, situaciones de alta tensión, conflicto y crisis emergen en forma recurrente en América Latina. Si bien la intensidad puede ser menor que en otras regiones, y los medios de fuerza empleados más modestos, las consecuencias para la estabilidad y la paz regional son significativas. Cada crisis produce un fuerte retroceso en la confianza; a su vez, las percepciones de amenaza tradicionales se refuerzan. De ahí que se requiera el establecimiento de un conjunto de medidas prácticas que evite que un error de interpretación se traduzca en una situación de tensión, con el consiguiente peligro de escalamiento. En este ámbito se encuentra la aplicación de las MCM, o Medidas de Fomento de la Confianza y la Seguridad (MFCS). Por supuesto, el éxito de su aplicación depende de un análisis adecuado del contexto regional en el cual tendrán lugar.

El cambiante contexto regional

El contexto regional de mediados de la década de los noventa no está claramente definido. Las principales tendencias se encuentran en pleno desarrollo y

aún no se han decantado. La diversidad regional se reafirma. Es posible encontrar, sobre cada uno de los puntos centrales, indicadores que refuerzan la tendencia, así como otros que la contradicen. Lo anterior se evidencia en cinco aspectos cruciales, que en su conjunto afectarán las definiciones de la seguridad: a) procesos democráticos; b) desarrollo económico; c) procesos de integración; d) estabilidad regional, y e) vínculos con Estados Unidos. A ellos se unen las características y desarrollos propios de la seguridad y la defensa.

La mirada de conjunto nos lleva a una visión amplia de los factores que inciden en la seguridad. Sin duda, el marco de análisis debe incorporar la totalidad de los factores señalados, además de los referidos a los aspectos propiamente militares. Sin embargo, el concepto de seguridad debe tener un grado de focalización mayor en aquellos temas que se refieren estrictamente a la defensa. Una perspectiva de esa naturaleza permitirá que se desarrolle un contexto de políticas que busque la estabilidad y la paz, sobre la base de la capacidad de operacionalizar acciones específicas en el campo de la defensa. Ello es así debido a que, si bien una situación de crisis interestatal en ámbitos políticos, económicos o sociales puede tener consecuencias nefastas, una crisis militar en la cual se emplea la fuerza tiene consecuencias irreparables, cuya permanencia en la memoria histórica se prolonga por generaciones.

La construcción de un régimen de seguridad cooperativo hemisférico es una cuestión clave para prevenir la emergencia de situaciones de crisis. El desarrollo de un régimen preventivo permite actuar tempranamente y ejecutar acciones particulares frente a situaciones de tensión. El elemento central de la seguridad cooperativa es la comprensión básica del sentido relacional que la seguridad posee. La seguridad de cualquier Estado depende de la percepción de seguridad de los otros Estados; por ello, la coordinación de políticas se transforma en la clave de la seguridad cooperativa. Un segundo elemento esencial es el desarrollo de las medidas concretas en un marco global de políticas de distensión, que abarquen los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales. De igual forma, la promoción de un marco general de políticas no es suficiente en sí mismo; debe haber, además, un alto grado de focalización y operacionalización en cuestiones propiamente militares o atingentes a la defensa.

En el contexto de incidencia de las variables señaladas, el desarrollo de MCM aplicadas al ámbito de la defensa puede cumplir un importante papel. El marco general de entendimiento democrático y de acercamiento económico crea un entorno propicio para desarrollar políticas específicas en el área de la defensa y las relaciones militares.

A continuación se analizan las definiciones, las características y el rango de acción y operacionalización de las MCM.

Las Medidas de Confianza Mutua en el hemisferio occidental

¿Qué son las MCM?

Las MCM son *acciones* bilaterales y multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre los actores y crean una atmósfera propicia para establecer un marco de entendimiento que mitigue las percepciones de amenaza inmediata y evite eventuales elementos de sorpresa; en ese sentido, fortalecen la paz y la seguridad internacionales.⁸

Lo primero que debe destacarse es su carácter de acciones, habitualmente precedidas o acompañadas de declaraciones favorables a la paz, la comprensión y la armonía entre los pueblos. Esto significa que, al dar a conocer dichas acciones, los gobiernos buscan que el auditorio internacional funja como testigo, con lo cual dan mayor fuerza a las acciones.

Un segundo aspecto sobresaliente de las MCM es que son recíprocas. Esto las distingue de las señales de buena voluntad que un Estado emite en beneficio del otro y que, por ser unilaterales, no son vinculantes. La obligatoriedad de las MCM no se refiere a que los Estados participantes desarrollen la misma acción, lo que eventualmente puede ocurrir, sino a que sus acciones sean equivalentes y paralelas en el tiempo; esto último representa su tercer elemento crucial. Por ejemplo, en un área en conflicto, la retirada de fuerzas militares por parte de uno de los actores se acompañará de la reducción de parte del inventario castrense en otro actor.

Las MCM son acciones con una vinculación de reciprocidad necesaria. Dado que la reciprocidad es paralela en el tiempo, con una rápida secuencia se alcanzará un efecto de progresividad. Un paso es seguido por otro, siempre y cuando la contraparte esté cumpliendo con el compromiso recíproco. En este sentido, las MCM no son sólo declaraciones o compromisos sino verdaderas acciones efectivas, susceptibles de ser evaluadas y verificadas, lo cual

⁸ Sobre el tema de las MCM, pueden consultarse: Falk Bomsdorf, "El tercer mundo, Europa y las medidas para establecer la confianza", trabajo presentado en el Taller de Trabajo de la Academia Internacional de la Paz, Londres, octubre de 1984; Hugo Palma, "Medidas de Confianza Recíproca", Santiago, Comisión Sudamericana de Paz (documento de trabajo), marzo de 1988; Patricia Bliss McFate, Douglas A. Fraser, Sidney N. Graybeal y George R. Lindsey, "The Converging Roles of Arms Control Verification, Confidence-Building Measures, and Peace Operations: Opportunities for Harmonization and Synergies" en Canadá, Ministerio de Asuntos Extranjeros y Comercio, *Arms Control Verification Studies*, núm. 6, Ottawa, 1994; así como "Confidence-Building Measures", *The Arms Control Association Fact Sheet*, abril de 1995.

constituye su característica básica. La transformación de los compromisos en acciones permite la estructuración de regímenes internacionales específicos. Lo anterior se debe a que, si bien podemos creer, o no, en el contenido de una declaración (en las promesas que conlleva), una acción es tangible, acumulativa. Una declaración no puede ser vista como una MCM ya que, por sí sola, no cambia la realidad, aunque puede contribuir a fortalecer las acciones y reafirmar el contexto de voluntad política. En cambio, las acciones ejecutadas sí generan un mundo distinto. Por ejemplo, una declaración de renuncia al uso de la fuerza no hace desaparecer la amenaza militar; sin embargo, el hecho de informar sobre las maniobras que se llevan a cabo en la frontera con otro Estado evita el sentido de amenaza inminente. Así, cambiar el despliegue en la frontera corresponde a acciones que transforman la percepción de la amenaza y su realidad material.

Acciones verificables

Las MCM presuponen la existencia de diferencias de intereses y baja confianza en las relaciones. Por ello, su aplicación es fundamental cuando las diferencias pueden expresarse, para su consecución o defensa, en el uso de instrumentos de fuerza. En esa situación, un error de interpretación podría desencadenar un conflicto no deseado.

Es importante que las acciones desarrolladas sean simultáneas y aceptadas recíprocamente como equivalentes. Para operar en estas condiciones no basta la buena fe de las partes; las medidas adoptadas deben ser verificables y verificadas, lo cual exige una comunicación abierta, fácil y sostenida entre los Estados comprometidos.

Las MCM son un instrumento, una técnica, para el mantenimiento de la paz. No resuelven el conflicto o la diferencia de intereses, pero posibilitan la comunicación; con ello hacen más transparentes y predictibles los cursos de acción de los diversos actores involucrados. Cabe destacar que el proceso presupone buena fe y voluntad de evitar el enfrentamiento. En caso contrario, las MCM pueden ser utilizadas para ganar tiempo o para intentar ocultar los verdaderos intereses de un actor sobre otros, y crear un falso sentido de seguridad.

Las MCM pretenden 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 la entrega de información básica acerca de los cursos de acción —refrendada por hechos—, es posible regular ciertas formas de comportamiento. De esta manera se evitan interpretaciones equívocas y que a partir de ellas se desencadene un conflicto.

La reducción de la incertidumbre y el incremento de la predictibilidad son dos objetivos centrales de las MCM. Con el establecimiento de una red de comunicaciones y la promoción de 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 el de la política y la diplomacia. Más aún, si hay compromisos sólidos en lo diplomático y se estructura un sistema de MCM verificable, se generarán espacios para fijar medidas de control y limitación de armamentos, en áreas definidas de manera concertada.

Conviene recordar que las MCM son herramientas para atenuar conflictos; pero, en ningún caso resuelven por sí solas las diferencias internacionales. El uso que de ellas hagan los conductores políticos permitirá, entre otras cosas, establecer la diferencia entre paz y guerra.

Las MCM tienen como objetivo actuar sobre los riesgos y sobre las amenazas. En este sentido, poseen un valor preventivo. De este modo, las medidas adoptadas para el control o la limitación de armamentos, o acuerdos de desarme, no pueden ser vistos como MCM. En el origen o desarrollo de dichos acuerdos o medidas hubo seguramente MCM que los hicieron posibles; hoy, resulta difícil pensar que puedan desarrollarse medidas de control y limitación de armamentos, más aún de desarme, en ausencia de un contexto de confianza, terreno en el cual las MCM se focalizan.

El objetivo de las MCM es fijar un marco en donde la confianza pueda ser posible. Al buscar incidir sobre los riesgos y amenazas se propone cambiar el futuro percibido. Las MCM están diseñadas para incidir en el curso de los acontecimientos; para transformar las declaraciones de buena voluntad en acciones efectivas. Las MCM permiten evaluar sobre hechos la conducta del actor, o de los actores, desde el cual se genera el riesgo o se percibe la amenaza. El primer nivel de acción está definido por la superación de la desconfianza, la cual se genera en temores específicos. Un segundo nivel de acción consiste en el establecimiento de un marco de confianza que permita reevaluar el riesgo sobre la base de nuevas informaciones. Un tercer nivel está referido a la creación de una base de confianza que posibilite el desarrollo de proyectos de acción conjunta, de asociación.

La confianza se encuentra sustentada en un activo que posee un alto grado de intangibilidad. La confianza se construye en un proceso paulatino, acumulativo. Ésta puede, no obstante, perderse bruscamente. La reversión del proceso es mucho más acelerada que su construcción.

Las MCM buscan establecer un patrón de relación que otorgue crédito a las declaraciones de intención. Están diseñadas para evidenciar los actos que buscan afectar la seguridad, la integridad u otro interés vital, y diferenciarlos de

otras acciones. De allí el vínculo esencial entre las MCM y los procesos de verificación.

Ámbito de acción

Existe un fuerte debate acerca de la amplitud o grado de restricción de las MCM. Algunas interpretaciones las ubican en un contexto amplio de fomento de la seguridad. En él se incluyen aspectos político-militares; también, aspectos correspondientes a las esferas de la economía, la cultura y las relaciones sociales. Entre las actividades incluidas se destacan los contactos políticos gubernamentales y parlamentarios, la cooperación intergubernamental amplia, los contactos diplomáticos, las actividades en el campo de la educación y la cultura.

Otras visiones enfatizan su focalización en la defensa, es decir, en el desarrollo de medidas de carácter esencialmente militar. Entre éstas se cuentan el intercambio de información militar, el desarrollo de mecanismos de consulta frente a actividades militares insólitas, la cooperación en materia de incidentes y accidentes de carácter militar, los contactos y las visitas militares, la notificación de maniobras militares, la observación de determinadas actividades militares, el entrenamiento y la educación.

En el caso latinoamericano, estimo que se debe producir una sistematización de los acuerdos en las diferentes esferas, así como una focalización mayor en el ámbito de la defensa, ya que en él las MCM poseen un valor central en lo que a la seguridad se refiere.⁹ No obstante, dado el estilo diplomático regional es conveniente, a mi juicio, no polarizar el debate en torno al grado de amplitud. Se debe buscar una respuesta de carácter pragmático. En cada situación de riesgo, tensión o amenaza, el hecho de establecer el origen y los elementos sustantivos posibilita el desarrollo de un conjunto de medidas de carácter político, diplomático, económico y militar. El éxito de las MCM aplicadas en el ámbito de la defensa dependerá del marco general de relación. De acuerdo con lo anterior, el carácter incremental o restringido será función de las facilidades o dificultades que se observen para abordar los temas sustantivos del diferendo de intereses. La perspectiva debe estar puesta en el logro de resultados de beneficio mutuo y en la construcción de un marco de confianza en las relaciones.¹⁰

⁹ Sobre la relación entre las MCM y la seguridad regional, véase Michael Krepon (comp.), *A Handbook of Confidence-Building Measures for Regional Security*, The Henry L. Stimson Center, 1995.

¹⁰ Para el estudio de las MCM en América Latina, pueden consultarse, entre otros, Hugo Palma, *Confianza, desarme y relaciones internacionales*, Lima, CEPEI, 1991; y Augusto Varas e Isaac Caro (comps.), *Medidas de Confianza Mutua en América Latina*, Santiago, FLACSO-Henry L. Stimson Center, 1994.

Las fuentes de la desconfianza son variadas, se encuentran vinculadas a diversos tipos de rivalidades: políticas, territoriales, étnicas, militares, entre otras. Sin duda, los conflictos territoriales y geográficos, en combinación con los étnicos, poseen una fuerza y una gravitación central. La transmisión histórica de la desconfianza cruza generaciones y se ramifica en el conjunto social.

Características de las MCM

Se han apuntado ya algunas características básicas de las MCM. Con el objeto de resumir y sistematizar lo expuesto, a continuación se enlistan las que, en mi opinión, constituyen las 10 características esenciales de las MCM. En cada caso, señalo ejemplos que ilustran con mayor énfasis esa característica particular. Cada uno de ellos forma parte de un todo coherente de desarrollo de las MCM.

1. *Transparencia.* Las MCM tienen por objeto aclarar los objetivos que se persiguen o las acciones que se desarrollan. Por ello, la transparencia, que busca hacer evidentes los cursos de acción y mostrar una lógica de acción (de no agresión), es el requisito básico. La verificación cumple un papel esencial en el establecimiento de la transparencia; posibilita la ratificación en el terreno de los aspectos que se requieren hacer transparentes. El cumplimiento de la entrega de información al Registro de Armas Convencionales de Naciones Unidas es una medida de confianza de este tipo. El intercambio de información sobre presupuestos militares se ubica, también, en esta categoría.
 2. *Predecibilidad.* Las MCM buscan hacer fiable la conducta; para ello, generan un patrón de conducta predecible. Su función específica es hacer evidente la aparición de conductas “agresivas” que contrasten con el patrón de relación establecido o con el compromiso de conducta diseñado. La notificación de actividades militares en el terreno y el intercambio de planes sobre maniobras militares significativas ilustran este punto.
 3. *Reciprocidad y equivalencia.* Las acciones deben corresponder a desarrollos entre las partes; debe existir una simetría básica en los compromisos; al menos, compensaciones. La reciprocidad permite involucrar a los actores en el proceso, lo cual diferencia las MCM de las acciones unilaterales, cuyo fin es generar distensión. El intercambio de infor-
-

mación que se establece formalmente en organismos multilaterales, o aquel que se lleva cabo de manera bilateral, son ejemplos de lo anterior.

4. *Factor de comunicación adecuada.* Como las MCM están destinadas a mejorar las percepciones, buscan establecer una interlocución que posibilite la comprensión de las acciones y las intenciones. Estas medidas establecen un diálogo profesional que reforzará la transparencia. Las reuniones de altos mandos y de autoridades de los ministerios de defensa son ejemplos que muestran el énfasis en la comunicación e interlocución.
 5. *Permanencia.* Las MCM buscan establecer un patrón de relación, por lo que deben tener permanencia en el tiempo. La estabilidad en su ejecución permite una mejor comprensión y evaluación de los cursos de acción. Las rondas anuales de intercambios y análisis reflejan con claridad este punto.
 6. *Factibilidad.* Las MCM deben ser realistas y fácilmente verificables. En su diseño, tanto los intercambios como las medidas de verificación deben tener un alto grado de factibilidad. En ello incide la rapidez que puede ser requerida y los costos de instrumentación. Por ejemplo, la instalación de un sistema de sensores remotos puede ser más eficiente que el mantenimiento de un cuerpo de vigilancia, pero también más caro. En algunos casos, el alto costo de la información proporcionada por un satélite de observación puede llevar a la decisión de que un grupo de observadores cumpla la misma misión, a un costo menor.
 7. *Coherencia.* Las MCM en ejecución deben estar en concordancia con otras políticas, ya que la coherencia refuerza otros aspectos de la relación y el clima global en el que tiene lugar. La falta de coherencia puede indicar el intento de usar las MCM como un instrumento distractivo. Por ejemplo, un discurso agresivo y hostil en el plano doméstico no sería coherente con la propuesta de una serie de medidas de fomento de la confianza.
 8. *Verificabilidad.* Como las MCM son acciones, no declaraciones sobre las que sólo cabe creer o no, pueden ser verificadas. La verificación evidencia el cumplimiento. Lo anterior puede expresarse, por ejemplo, mediante un cronograma de acciones que deben ser cumplidas en tiempos determinados, como el establecimiento de un área desmilitarizada en un plazo dado, el desarrollo de inspecciones a solicitud sin posibilidades de rechazo, o la autorización a sobrevuelos.
-

9. *Soporte social*. Las MCM deben contar con una fuerte legitimidad doméstica. El consenso doméstico reforzará las políticas institucionales mediante la transparencia en el cumplimiento y al asegurar su estabilidad en el tiempo.

10. *Flexibilidad en el diseño*. Las MCM pueden ser bilaterales o multilaterales. Los arreglos multilaterales requieren de mayores consensos y se establecen sobre la base del mínimo común denominador. En el hemisferio occidental, debido a la diferenciación y asimetrías de poderes, intereses y prácticas, se deben diseñar medidas subregionales y algunas de carácter global. En general, estas últimas están referidas al intercambio de información; por ejemplo, el Registro de Naciones Unidas sobre Armas Convencionales. En el ámbito vecinal y subregional tienen mayor significación la notificación de maniobras y la presencia de observadores.

El conjunto de características reseñadas refuerza los elementos centrales mencionados. Las MCM pretenden el establecimiento de un patrón de conducta que puede ser evaluado. Es decir, el juicio que se hace del comportamiento futuro de otro actor se desarrolla sobre la base de prácticas específicas, expresadas y ejecutadas en acciones que se pueden evaluar y acotar temporalmente.

La conformación de la confianza es, por lo tanto, un proceso en el cual se evalúa de manera permanente la conducta y los cursos de acción del actor sobre el que debe establecerse la confiabilidad. ¿Qué elementos se evalúan? Tres: sinceridad, competencia y confiabilidad.

Al evaluar la sinceridad, el análisis evalúa el grado de coherencia. Por ejemplo, se puede comparar el discurso doméstico de un gobierno con el discurso que mantiene a nivel internacional. El grado de coherencia se evalúa, también, al comparar el discurso sostenido con las acciones ejecutadas o la correlación entre las promesas de ejecución y la calidad de ellas (el grado y la puntualidad en su cumplimiento). La sinceridad reflejará la buena fe, base desde la cual se parte al suscribir los compromisos.

La competencia evalúa la capacidad para hacer efectivos los compromisos, las condiciones y las capacidades materiales para poner en ejecución los compromisos adoptados. El desarrollo de una política de Estado en el ámbito de la defensa expresa un grado de competencia mayor que si éste se encuentra referido exclusivamente a una política gubernamental. La evaluación de la competencia política —la capacidad política— posee una gran significación en regímenes democráticos en los cuales el balance de poderes puede bloquear iniciativas o vetar su ejecución. La ratificación de los acuerdos por

parte de los Parlamentos mostrará, por ejemplo, el alto grado de competencia para construir consensos políticos.

La confiabilidad busca evaluar la coherencia histórica, es decir, el patrón de conducta de largo plazo, los antecedentes en otras situaciones y su grado de coherencia con los cursos de acción establecidos.

Las MCM buscan transferir estabilidad a las relaciones, establecer un proceso por medio del cual se dará satisfacción concreta a los compromisos que se deben materializar en el futuro. Las MCM pretenden cambiar una historia de desconfianza, que implica un alto grado de riesgo, por una situación en la cual las acciones concertadas dan pie a la estabilidad y luego a la distensión. En nuestro continente, las MCM buscan romper la historia de desconfianza que caracteriza a los vínculos entre los países de la región.¹¹

Resulta claro que si sólo se mira al pasado no se tienen opciones para el futuro; si sólo se confía en declaraciones, el futuro se convierte en mera cuestión de fe. Al contrario, el desarrollo de MCM, como parte de un proceso de creación de un clima de confianza, permite interactuar de manera más transparente y predecible, además de que ensancha los espacios para la diplomacia y la política. Las MCM permiten generar garantías; allí radica la diferencia entre fe y confianza. Con base en las garantías se podrá establecer un patrón objetivo de evaluación, independientemente de la fe en el grado de cumplimiento.

Reflexiones finales

El desarrollo de MCM es una parte sustantiva del proceso de constitución de un régimen de seguridad cooperativo en el hemisferio. El Programa Paz y Seguridad en Las Américas ha definido el concepto de seguridad cooperativa como un sistema de interacciones estatales que, a través de la coordinación de políticas gubernamentales, previene y contiene las amenazas a los intereses nacionales y evita que las percepciones de los Estados sobre dichas amenazas se transformen en tensiones, crisis o confrontaciones abiertas.

Dicho programa ha propuesto avanzar en 10 áreas para lograr un régimen de seguridad cooperativo en el hemisferio: prevención de crisis y mantenimiento del *statu quo*; modernización y balances regionales; medidas de confianza mutua; control y limitación de armamentos; desarme; regímenes de seguridad; respuestas bilaterales; institucionalidad de la seguridad hemisférica

¹¹ Véase Lars Schoultz, William C. Smith y Augusto Varas (comps.), *Security, Democracy and Development in U.S.-Latin American Relations*, Miami, Universidad de Miami-North-South Center, 1994.

cooperativa; participación constructiva de Estados Unidos en el desarrollo de un sistema de seguridad hemisférico; y, el papel de la ONU.

El desarrollo de las MCM tiene, sin duda, una importancia crucial. En la actualidad, las MCM son un tema central de la diplomacia preventiva, por lo que su desarrollo se traducirá en un proceso acumulativo que podría llevar a un Acuerdo de Seguridad Cooperativa Hemisférica. La aplicación efectiva de un acuerdo de esa naturaleza daría lugar al desarrollo de un código de conducta que dé cuerpo y sustento a la búsqueda de estabilidad y paz en el continente. En este sentido, las MCM serán un instrumento útil para la seguridad del hemisferio occidental. Así parece reflejarlo la Declaración de Santiago sobre Medidas de Fomento de la Confianza y de la Seguridad, adoptada por los países americanos en 1995.
