



Programa de Cooperación  
en Seguridad Regional

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG

## DESAFÍOS Y PERSPECTIVAS PARA LAS MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA EN AMÉRICA DEL SUR

### RESUMEN

Tras 15 años de experiencia en medidas de fomento de la confianza, es tiempo de que se replantee la situación de América del Sur en la construcción de confianza. En un contexto de fragmentación regional, de multiplicidad de organismos de integración; ausencia de una autoridad regional, remilitarización de las políticas de defensa; entre otros factores de desestabilización regional, las medidas de fomento de la confianza son un instrumento clave para lograr reducir y mitigar el impacto de estos conflictos en la región. Para ello, es necesario que los países trabajen conjuntamente en la construcción de un régimen institucional de medidas de confianza mutua, que traslade de un nivel bilateral a un nivel regional estas iniciativas, que participe sin discriminaciones a todos los miembros sudamericanos, que defina una agenda propia subregional, que se ubique en los escenarios subregionales, y que incluya a las nuevas amenazas a la seguridad en la región. Por último, no se podrá llevar adelante la construcción de un régimen regional sin la voluntad de los gobiernos y sin la participación de las poblaciones.

### I. INTRODUCCIÓN

Del 1° al 3 de julio de 2007 se celebró en Buenos Aires el *IV Diálogo Internacional de Medidas de Fomento de la Confianza en América del Sur y Europa*. El mismo convocó en una reunión informal a representantes de gobiernos, fuerzas armadas, parlamentos y de la sociedad civil para discutir avances y problemas en la implementación de medidas de fomento de la confianza (MFC), y para concertar esfuerzos para llegar a una posible institucionalización a nivel regional de dichas medidas. Se buscó incentivar el trabajo sobre estos temas porque se considera que las bases para la cooperación en políticas de seguridad ya están dadas en la región. La medida de fomento de la confianza más importante sería la democracia en sí misma que, a partir de los años ochenta, gradual-

mente se ha convertido en la única forma posible de gobierno en Sudamérica. Ya no ocurren conflictos armados interestatales mientras que los esfuerzos integradores a nivel político, económico y cultural han adquirido cada vez más profundidad. A su vez, la región carece de armas de destrucción masiva y se destaca a nivel mundial por sus bajos presupuestos de defensa. Las numerosas medidas de confianza a nivel binacional o dentro del marco hemisférico son testimonio de los desarrollos positivos en las dos décadas pasadas.

Sin embargo, la confianza lograda a nivel interestatal no ha dejado de ser frágil. Actualmente, la fragmentación política y los conflictos por recursos energéticos han contribuido a una potenciación de conflictos latentes, manifestándose en crecientes compras de armamento y presupuestos de defensa en aumento. La desigual proporción de estos gastos recrudece

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
ARGENTINA

ILDIS  
EN BOLIVIA

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
EN BRASIL

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
en Chile

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
EN COLOMBIA  
- FESCOL -

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
LOS  
ECUADOR

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
EN PERU

FRIEDRICH  
EBERT STIFTUNG  
FESUR

ildis  
Instituto  
Latinoamericano  
de Investigaciones  
Sociales

**Si observamos el nuevo mapa hemisférico, advertimos el desarrollo de una progresiva integración en red en la que coexisten diversos procesos y esquemas, varios modelos subregionales, modelos bilaterales y varias convocatorias multilaterales. Sin embargo, estos nuevos modelos no constituyen un modelo unitario.**

las existentes asimetrías dentro de la región y acrecienta las preocupaciones vecinales. Por lo tanto, el contexto actual nunca fue tan propicio y tan necesitado de MFC para construir confianza y mitigar estas tensiones actuales. Las medidas de carácter meramente declaratorio –el compulsivo discurso integracionista de estos últimos años– ya no alcanzan para contribuir de manera sustancial al desarrollo de transparencia, certidumbre y predictibilidad en las relaciones bilaterales y regionales.

A continuación, resumiendo las ideas principales que expusieron Pablo Celi, Rut Diamint, Paz Milet y Alcides Costa Vaz en el IV Diálogo Internacional, haremos un repaso de los obstáculos y los desafíos a la consolidación de las MFC que presenta el contexto actual en el cual se encuentra América del Sur, para luego abordar una serie de recomendaciones sobre como continuar trabajando para incentivar y fortalecer las medidas de confianza entre los países de la región.

## II. DESAFÍOS Y DEUDAS A LAS MFC

A pesar de que hay elementos de optimismo frente a todo lo que se ha hecho en Sudamérica, en particular en materia de construcción de medidas de confianza, subsisten elementos de duda o criterios de realismo político que plantean la necesidad de evaluar las dificultades y retrocesos que se presentan para la construcción de un régimen regional en materia de medidas de confianza.

Entonces, ¿por qué no se ha logrado avanzar en las MFC en América del Sur? ¿Cuáles son los factores que han causado un retraso en la cooperación regional en materia de seguridad y defensa? Si bien hace ya 15 años que se trabaja con MFC, aún hay varias deudas que han estado retrasando la evolución en este campo, y que la región necesita solucionar para poder consolidar las medidas de confianza mutua. Para ello, es muy importante considerar el contexto actual de la región para estudiar las MFC. Es allí donde residen estos desafíos que hay que enfrentar para avanzar en el camino de la integración regional.

### LA REGIÓN FRAGMENTADA

Es necesario ubicar algunos elementos del contexto regional actual de América Latina para discutir los temas de confianza. Actualmente, esta región está enfrentando un proceso de transición continental. Sin duda, hay una reestructuración de las relaciones regionales en América Latina, en las que se avi-

zora el surgimiento de un nuevo regionalismo que se manifiesta en procesos económicos y procesos políticos. Este nuevo regionalismo irrumpe desde tres elementos que se acumularon en las dos últimas décadas. En primer lugar, un factor económico: el estancamiento de la integración hacia el norte bajo los esquemas de Telecam y los TLC bilaterales. Segundo, un factor político: la crisis de la institucionalidad hemisférica bajo el modelo de la OEA, que no ha logrado resolver circunstancias particulares, ni articular un sistema político regional pleno. Y en tercer lugar, la inviabilidad regional de la política de seguridad de los Estados Unidos, a pesar de su peso militar. La sobredimensión militar de los Estados Unidos en la región no ha resuelto, de ninguna manera, una articulación de las formulaciones de su política de seguridad en escenarios regionales. El único escenario en donde esta política, en la actualidad, tiene una implementación congeniada con un Estado latinoamericano, es con Colombia, donde no sólo no ha resuelto la situación de conflicto sino que la ha agravado, empujando un proceso de regionalización de la violencia.

A este panorama, se le suma el hecho de que las instituciones políticas latinoamericanas no se mostraron adecuadas para dar espacio a una creciente interrelación entre los socios de las subregiones. Si observamos el nuevo mapa hemisférico, advertimos el desarrollo de una progresiva integración en red en la que coexisten diversos procesos y esquemas, varios modelos subregionales, modelos bilaterales y varias convocatorias multilaterales. Sin embargo, estos nuevos modelos no constituyen un modelo unitario. No existe un modelo de integración unívoco. Todos los procesos de integración están atravesados por dos condiciones: por la fuerte asimetría en los niveles de desarrollo de las sociedades, Estados y economías, y por una suerte de interdependencia competitiva. Todos los Estados tienen entre sí una interdependencia competitiva con una escasa transferencia de factores de capital, de trabajo, de tecnología. Una competencia, también, por mercados privilegiados sobre todo hacia el norte y, en algunos casos, por la búsqueda de mercados alternativos hacia China o hacia la Unión Europea.

Mientras tanto, se siguen creando organismos, tratados, acuerdos, mecanismos, numerosos encuentros presidenciales, encuentros entre ministros, etc. Las agendas de temas se ampliaron, las consultas informales se multiplicaron, surgieron numerosas redes partidarias, legislativas, de organizaciones no gubernamentales. Dicho de otro modo, se está dando una internacionalización de la política sudamericana. Pero como las prioridades responden a la agenda de los intereses nacionales, aún concebidos como en los tiempos de la Guerra Fría, la visión cooperativa, la idea de que se progresa conjuntamente, y no aisladamente, no alcanza un grado de correspondencia acorde a las innumerables iniciativas pro-

yectadas. Esto se debe a que los actores políticos internos en cada nación no desarrollaron un pensamiento acorde a las expectativas de las múltiples iniciativas de integración y diálogo y, por lo tanto, aún parten de concepciones competitivas en las que se privilegia la desconfianza, el unilateralismo y el concepto de soberanía nacional. De esta manera, los organismos multilaterales regionales atraviesan momentos de crisis, ya que tienen niveles de credibilidad muy bajos. Por lo tanto, hay un claro obstáculo para la consolidación de las MFC en la existencia de una institucionalidad multilateral dispersa sin ninguna autoridad reconocida para resolver las cuestiones de seguridad.

La fragmentación política que atraviesa la región también se evidencia en el anuncio de un nuevo organismo de integración regional. El 16 y 17 de abril de 2007, en Isla Margarita (Venezuela), surgió una nueva alianza, que es la Unión de Naciones Sudamericanas. Esta es el resultado de una conversión de la Comunidad Sudamericana de Naciones, lo que en definitiva refuerza el hecho de que los esfuerzos recientes de integración se han politizado en demasía y son, por ende, objeto de división en la región. Efectivamente, UNASUR, este nuevo intento de integración, a pesar de que se sigue intentando resucitar al Mercosur y a la CAN, demuestra el nivel de fractura y de poco compromiso que existe en la subregión. Algunos sostienen que esto se debe a que los líderes políticos mantienen una visión pragmática, no ideológica, en función de establecer equilibrios de poder y obtener beneficios de las ventajas comerciales. Por el contrario, otros ven en esta forma un no-consenso básico para dirimir las cuestiones políticas, mediante procedimientos formales acordados entre las partes, que son respetados como parte de estos entendimientos regionales. En ese sentido, la profundización de la vía bolivariana al socialismo aparece como una divisoria de aguas, incluidas las nacionalizaciones probables en Bolivia y Ecuador. Se hace referencia a esto como la 'turbulencia andina', que obligaría a los gobiernos de la región a tomar partido a favor o en contra de la opción liderada por Chávez. Esto hace que crezcan las tensiones fronterizas, como diariamente vemos entre Ecuador y Colombia, con los refugiados, las migraciones forzosas, con las transferencias ilegales de armas de un país hacia otro que alimentan bandas transnacionales de crimen organizado, entre otros casos, lo que en definitiva termina generando enemistad entre los pueblos.

Además, la región presencia el surgimiento de nuevos conflictos, interestatales y transnacionales, y viejas desconfianzas que aún persisten. No podemos desconocer que subyacen un conjunto de conflictos de tipo interestatal, o mejor dicho, un nuevo tipo de conflicto interestatal que alude a tres elementos. Uno es el impacto de las asimetrías económicas en los contextos de integración. El ejemplo más claro

de esto es el de Uruguay-Argentina respecto de la proyección del Mercosur. Este tipo de conflicto es un nuevo tipo de conflicto estatal, no militar. El segundo es la irradiación de efectos regionales de transiciones políticas internas. Venezuela es un claro ejemplo. El tercero es el impacto subregional de las situaciones de violencia interna que se convierten en situaciones de violencia transfronteriza. Colombia es, en este sentido, absolutamente evidente.

Todo indica que nos encontramos con una agenda de seguridad heterogénea. El hemisferio de la seguridad multidimensional es la expresión de la diversidad de problemas, pero además, de la imposibilidad de consensuar una orientación compatible para la seguridad y la defensa. Este no es el resultado de confluencias, ni el saldo de una nueva cultura política transnacional, sino el producto de un compromiso superficial por establecer una fórmula que conformara a todos, pero que no comprometiera a ninguno. En la agenda multilateral se comparten temas globales, como la no-proliferación, pero en otros no hay respuesta común: narcotráfico, terrorismo, delincuencia organizada, maras, inseguridad pública, armamentismo convencional y no convencional, catástrofes naturales, migraciones compulsivas, control democrático de las fuerzas armadas, elaboración democrática de la política de defensa, identidades ideológicas y pobreza, todos fenómenos que afectan en grados muy diversos a cada una de las naciones de nuestra región. Esta diversidad atenta contra la institucionalidad.

### AMÉRICA LATINA REMILITARIZADA

Un contexto regional de fragmentación, viejas desconfianzas que persisten, nuevas amenazas que trascienden las fronteras, y la falta de una institución o espacio de diálogo regional consolidado y legítimo, entre otros factores, preparan el terreno para lo que se viene observando en Latinoamérica: el crecimiento de los presupuestos y adquisiciones de defensa en los países de la región. Si bien América Latina es la región del mundo que destina menos recursos de su PBI a los presupuestos de defensa, hoy se observa un aumento del gasto militar en la región, desde un punto de inflexión bajo que fue el año 1997. Este gasto militar no puede determinarse fehacientemente, pues muchas partidas no están incluidas en el presupuesto de defensa, y se desprenden de transferencias y partidas extra presupuestarias. Según el Instituto de Estudios Internacionales de Londres, el Centro de la Apertura para el Desarrollo de América Latina (CADAL) y el Instituto de Investigaciones para la Paz (SIPRI), los gastos militares en el continente au-

**E**l hemisferio de la seguridad multidimensional es la expresión de la diversidad de problemas, pero además, de la imposibilidad de consensuar una orientación compatible para la seguridad y la defensa.

mentaron un 7,2 por ciento entre 2005 y 2006. Los mayores incrementos en compras para la defensa, según estos estudios, corresponden a Venezuela, Chile, Brasil, Colombia, seguidos a considerable distancia por Argentina. Las explicaciones formales hablan de una recuperación de material obsoleto. Sin embargo, hay dudas respecto a las verdaderas razones detrás de estos incrementos.

¿Estas compras son una expresión de un creciente clima de desconfianza regional o son solamente historizaciones de regímenes poco institucionalizados? Estamos observando una remilitarización pero sin militarismo, es decir, el recrudescimiento de la creencia de que el poder de una nación depende casi exclusivamente de su fortaleza militar, pero en esta oportunidad manejada por autoridades civiles y no directamente por las fuerzas armadas. Es, además,

una doble remilitarización de las Américas, tanto por el aumento de los gastos en defensa como por la militarización de las funciones policiales.

A pesar de que se tomaron medidas para establecer un control civil de los militares, se han visto en estos últimos tiempos muchas expresiones en toda Sudamérica, donde nuevamente los militares están tomando roles que no deberían tomar. Efectivamente, el control democrático de las fuerzas armadas ha sido incompleto. Si bien los golpes militares podrían haberse desterrado, en ninguno de los países de nuestra región se logró una efectiva conducción civil democrática de la defensa. Por ende, la autonomía militar resultante de la producción incompleta de políticas públicas de defensa es una deuda de la región. Esto es grave porque los militares están sólo para cumplir con la acción militar, y no con tareas de índole político, social o económico. No obstante, hoy los Estados están permitiendo que las fuerzas armadas vuelvan a tener roles que no deberían tener. De alguna manera, esto va acompañado de un incremento de armas, sea por necesidades internas o por las miradas que tenga cada Estado sobre la región o sobre los conflictos del mundo, lo que en definitiva genera tensión o, por lo menos, genera motivaciones para que otros Estados compren. Así, se genera una espiral que se había logrado descartar durante un tiempo. Puede ser que, inicialmente, estas compras no respondan a una visión conflictiva, contradictoria o de percepción del vecino como amenaza, pero tienen efectos fuera de la lógica con la cual se generaron estas modernizaciones. Y evitar, o desentendernos, de esta situación sería un enorme peligro.

Las posibilidades de revertir esta agenda aparecen, hoy, limitadas. Primero, porque Estados Unidos in-

siste, con su miopía unilateral, en exportar su agenda doméstica a su conurbano, priorizando la solución militar que ya mostró su ineficacia para los temas de la agenda política, social y económica. Segundo, porque no se trabaja consistentemente en el mejoramiento de las policías, la transparencia e independencia del poder judicial, la profesionalización de aduanas y migraciones, sino que solamente se destinan recursos cuando se trata del instrumento militar. La realidad es que el compromiso de los países de la región por establecer políticas de seguridad compartidas responde mayormente a su propia agenda doméstica. Y en definitiva, esto repercute negativamente y obstaculiza la construcción de confianza a nivel militar entre los países de la región.

Las condiciones actuales pueden hacer pensar que ahora es más difícil que nunca lograr la consolidación de un régimen de MFC. Por el contrario, reconocer los riesgos que enfrentamos y las deudas que arrastramos para aplicar los consensos de estos quince años hacen que en realidad tengamos un desafío mayor.

### III. RECOMENDACIONES A LAS MFC

Frente al contexto regional que acabamos de describir, la urgencia de consolidar un régimen de medidas de fomento de la confianza ha quedado en claro. Hoy más que nunca, el contexto y las circunstancias llaman a que los países trabajen conjuntamente para construir confianza, paz y estabilidad en la región. Es por ello que, si bien hace 15 años que trabajamos con MFC, aún hay muchos aspectos y factores a mejorar sobre ellas.

#### CONSTRUCCIÓN DE UN RÉGIMEN DE MFC

Ante todo, es necesario aclarar que existen dos condiciones para la discusión sobre las medidas de confianza. Hay dos axiomas a tener en cuenta: de un lado, reconocer que no existen medidas de confianza genéricas, que no existe relativizar los regímenes universales y, por lo tanto, tampoco remitirse a contextos específicos. Estas han funcionado en contextos particulares. En segundo lugar, es cada vez más claro que las medidas de confianza no nacen de la renuncia al propio interés, sino, al contrario, solo se confía en aquellos escenarios donde nuestros propios intereses están precautelados. En consecuencia, se trata, en rigor, de construir un interés que pueda asumirse como un interés común y compartido y articularlo en la construcción de regímenes de cooperación en donde el discurso político internacional de los Estados y su acción política internacional tengan tres condiciones: predictibilidad, certidumbre y sostenibilidad.

Es imprescindible que se trabaje para construir y consolidar un régimen institucional de MFC propio de

**E**stamos observando una remilitarización pero sin militarismo, es decir, el recrudescimiento de la creencia de que el poder de una nación depende casi exclusivamente de su fortaleza militar,

América del Sur. No obstante, hay muchas dudas muy importantes, en especial, sobre cuál sería la mejor expresión institucional. ¿A qué estamos llamando institucionalizar? ¿Cuál es el significado de esto? ¿Generar una organización? ¿Hacer una propuesta de un código de conducta? ¿Dar a un instituto regional una capacidad de verificación, de corrección, y de desvíos de comportamiento? ¿Cuáles serían los beneficios de esta institucionalización? Los beneficios que parecen casi obvios son: disponer de un espacio y de mecanismos regulares para el intercambio y la evaluación de experiencias sobre medidas de confianza a escala regional. Eso sería muy importante como un elemento para consolidar, profundizar y mejorar las capacidades nacionales de implementación y de verificación de las medidas de confianza. Además, aportaría el beneficio de hacer políticamente más costosos y difíciles retrocesos en esta área. Sin duda, sería un incentivo en la construcción de un sentido de comunidad.

En la región hemos sido capaces de construir regímenes en materia de no proliferación, de control de armas, y en otros ámbitos importantes de seguridad. Por lo tanto, somos capaces de construir un régimen específico de construcción de medidas de confianza. Toda la literatura sobre regímenes internacionales da cuenta de que estos tienen o pueden tener distintas expresiones institucionales. Se reconoce la posibilidad misma de regímenes informales, que es lo que tenemos en este momento con todo el conjunto de medidas. Es decir, los elementos, la materia prima, la práctica, un conjunto de principios ya reconocidos, ya asimilados, internalizados de formas distintas y a distintos niveles, es un activo político que la región tiene en sus manos en esta materia. Sin embargo, existe por lo menos la discusión acerca de cómo trasladar este conjunto de iniciativas de experiencia a otra expresión institucional que no sea esta expresión tan difusa y tan dispersa bilateralmente.

## DE LO BILATERAL A LO REGIONAL

Efectivamente, hay por razones muy naturales y comprensibles, un sesgo bilateral en esta materia. La cooperación militar es fundamentalmente una cooperación que se produce bilateralmente. Y es, muchas veces, un sesgo que es valorado por los actores mismos porque les ofrece más flexibilidad. Eso es positivo, pero al mismo tiempo, es un problema que se refiere a: ¿cómo trasladar un conjunto de iniciativas fundamentalmente bilaterales a un marco normativo multilateral, con tanta heterogeneidad de experiencias y de niveles de voluntad política?

El bilateralismo como punto de partida ofrece elementos y argumentos para permanecer en ese nivel. Y el conjunto más importante de experiencias, de iniciativas en materia de medidas de confianza está precisamente allí. Hay, a nivel bilateral, materia prima suficiente para la arquitectura de este régimen

regional y más posibilidades de construcción y de reproducción de iniciativas. Es decir, existe la posibilidad de difundir estas experiencias con inspiración de lo que se hace bilateralmente. No obstante, sería muy difícil aplicar experiencias bilaterales para el tratamiento de los temas de carácter más transnacional. Esto es un problema. Las experiencias bilaterales pueden ser útiles como fórmulas, como inspiración y como motivación para el diseño de mecanismos a nivel sudamericano, pero no alcanzan para trasladarlas a un plano transnacional.

A la luz de esto, el enfoque de geometría variable podría plantear una solución. En aras de pragmatismo, una propuesta es avanzar desde lo bilateral hacia lo subregional, y gradualmente, a lo regional. Esto sería un enfoque realista dado los problemas de división que existen en la región, respecto a diferencias de proyectos, de modos de inserción internacional, en los discursos, en las visiones sobre qué hay que hacer, cómo hay que hacerlo y a través de qué tipo de institucionalidad. Esto es un problema real. Desde una dimensión temporal un poco mayor de la coyuntura, podremos ir trabajando sobre ella pero a partir de elementos concretos. Por lo tanto, el enfoque de geometría variable, que parte de lo bilateral para alcanzar lo subregional, podría ser una respuesta adecuada.

Sin embargo, adoptar esta propuesta sería quedarse en una visión limitada ya que las cosas se pueden pensar de otra manera: lo bilateral y lo subregional no son excluyentes, sino que pueden ser procesos simultáneos. Se puede trabajar en los dos planos paralelamente. Esta es la manera de construir, no solamente porque se pueden dar de manera simultánea, sino porque muchas veces las medidas bilaterales responden a particularidades entre dos países o porque la situación las reclama. Dicho de otro modo, las medidas de confianza bilaterales son tan necesarias como la necesidad misma de lograr MFC a nivel regional. Por consiguiente, lo bilateral es más bien un espacio alternativo de crecimiento. Tampoco se debería pretender medidas de confianza de naturaleza global ya que, por diversas razones, las cuestiones de impacto global en América del Sur, desde el punto de vista de la defensa, tienen límites. Pretenderlas incurriría en conductas hegemónicas o en estrategias de dimensión hegemónicas que tanto se critica desde el Sur. Entonces, la noción de lo bilateral tiene una fortaleza muy sólida en la medida de que hay allí vínculos muy necesarios.

De todas maneras, a la hora de pensar las MFC a nivel regional, no puede acotarse a los principales actores de la región, sino que tienen que estar abiertas a la

**L**as experiencias bilaterales pueden ser útiles como fórmulas, como inspiración y como motivación para el diseño de mecanismos a nivel sudamericano, pero no alcanzan para trasladarlas a un plano transnacional.

participación de todos los miembros de América del Sur. La exclusión de algunos sólo lleva a la fragmentación regional, y es el reflejo de una visión limitada. Dado que hay efectivamente un trasfondo de fragmentación política que obstaculiza la institucionalización de las MFC, es necesario la construcción de un régimen más abarcativo, efectivamente suramericano, que promueva un diálogo que sea efectivamente propio de la región. Para ello, hay que participar a países como Venezuela, Brasil, Argentina, tanto como a países más pequeños como Guyanas, Surinam y Paraguay; países que también son suramericanos, y que por lo tanto, deberían formar parte del diálogo para pensar un régimen subregional.

### UNA AGENDA PROPIA Y SURAMERICANA

Por otro lado, también es importante establecer la agenda de temas sobre los cuales se va a trabajar con las MFC. En ese sentido, la región necesita definir una agenda propia que refleje su situación real. En principio, no podemos dejar de reconocer la imposibilidad y el peligro de implantar una agenda exógena. El debate sobre la definición de las amenazas puso en evidencia que una de las grandes flaquezas en los nuevos esquemas de seguridad está en tratar de acomodar agendas exógenas a realidades que no tienen relación directa con ellas. Esto supone pensar la seguridad como un factor de los nuevos esquemas de integración regional y, quizás, a las propias medidas de confianza como un desarrollo de este factor. No se trata de

una integración desde la seguridad, sino de una dinámica de la integración para la seguridad. Y esto invierte, de manera definitiva, el eje de reflexión sobre las medidas de confianza. Lo que lleva a que busquemos definir las funciones de la seguridad en la construcción de un equilibrio asimétrico regional y subregional, donde la seguridad no puede ser unilateral y está sujeta a marcos bilaterales y multilaterales, y a contextos específicos.

Las medidas de confianza tienen que ubicarse en este contexto: en un redimensionamiento que supone un desplazamiento del eje de la seguridad desde el escenario hemisférico hacia escenarios subregionales. Las ventajas de permanecer en un plano más acotado y más cercano son varias. La tendencia hacia la subregionalización tiene dos condiciones fundamentales: se refiere a escenarios más próximos a los conflictos y, consecuentemente, responde a dinámicas de cooperación más tangibles y verificables.

Sin embargo, en este redimensionamiento estratégico está presente una condición de suma importancia: la aproximación de la agenda de seguridad con la agenda económica. Si continuamos planteando las medidas de confianza en la agenda de seguridad desvinculadas de lo que constituye la articulación de la seguridad con los procesos económicos que la sostienen, es imposible que podamos alcanzar medidas de confianza que tengan pertinencia. Los nuevos esquemas de integración ponen en evidencia que es imposible una autonomía de los factores de seguridad y economía. No podemos tratarlos de manera autónoma.

Entonces, la definición de una agenda subregional sudamericana constituye un factor que lograría afirmar decisiones soberanas y autónomas frente a actores hegemónicos regionales. Sobre esta base, tenemos que avanzar en la institucionalización desde una vinculación de las MFC con la arquitectura interna de los sistemas de seguridad. Esto supone definir con precisión el alcance de la cooperación militar. Dentro de lo que constituye la cooperación militar, sin duda, atañe a los sistemas de defensa, a la delimitación de las condiciones y usos de las fuerzas, al desarrollo de la industria de la defensa y las inversiones militares y, finalmente, a la cooperación en ciencia y tecnología aplicadas a la defensa.

De todas maneras, ya no se puede pensar las MFC en un plano militar ya que esto sería anacrónico e inútil. Frente al nuevo contexto regional de América del Sur, los problemas de seguridad van más allá del orden militar y externo. Por ello, las medidas de confianza no pueden restringirse a la reducción clásica de la defensa territorial, de anclaje fronterizo y de hipótesis de conflicto. Es necesario partir de un redimensionamiento de los factores de riesgo o factores de inseguridad, entendiendo que algunos son transnacionales y otros se regionalizan desde situaciones internas.

Esto da un sentido positivo a las medidas de confianza. Son medidas que no están hechas hoy para combatir sino para producir un insumo que ayude a los procesos de integración.

## IV. VOLUNTAD POLÍTICA Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Ahora bien, ¿cómo lograr que los países se comprometan con las prácticas, y sobre todo, con medidas de planificación y de verificación en esta materia? Aquí hay un espacio gris. ¿Cuáles son los niveles de voluntad política entre los países para ir más a fondo en esta materia? Alcanzando, incluso, la posibilidad de verificación y de corrección ante el no cumplimiento de compromisos asumidos en esta materia, ¿hacia dónde queremos llegar con un régimen? ¿Simplemente algo declaratorio o algo más político, como en el caso del instrumento de la declaración o del código de conducta? ¿O algo que tenga también un sustrato jurídico de aplicación

**La definición de una agenda subregional sudamericana constituye un factor que lograría afirmar decisiones soberanas y autónomas frente a actores hegemónicos regionales.**

dentro de la región? En breve, ¿cuáles son los niveles a los que deseamos llegar? No hay respuestas claras a esto en este momento, pero la valoración de la flexibilidad por muchos actores puede representar un impedimento en este campo.

Si bien se hace referencia a la importancia de la institucionalidad, de la responsabilidad de reglas claras como un aspecto fundamental, y a la idea de que a mayor institucionalización mayor calidad en las medidas de confianza mutua, el desarrollo de estas supone concertaciones y capacidad del Estado para llevarlas adelante. La capacidad y la voluntad de los Estados para avanzar hacia una mayor institucionalización y una mayor verificación es un tema clave para este debate. Consiguientemente, no se puede pensar en la institucionalización de las MFC sin lograr y asegurar la voluntad política de los Estados. Los Estados deben pensar políticas nacionales de defensa pero con proyección regional ya que no existe una política de defensa multilateral. Esto supone revisar los conceptos de bilateralismo y las dimensiones en las cuales puede producirse una cooperación multilateral.

Una medida posible que suele ser propuesta dentro de las políticas nacionales de defensa es la transparencia de los presupuestos de defensa, lo que le daría a esta efectivamente, proyección regional. Pese a esto, muchas veces transparentar asimetrías termina por convertirse en una medida de desconfianza. Por ende, también habría que pensar cómo, sin afectar la autonomía de cada Estado que tiene su propia política con sus propios presupuestos de defensa, logramos construcciones de integración en la producción de la defensa más efectivas; cómo socializamos información entre los propios países (por ejemplo, en la construcción de elementos para obtener satélites) que permitan, de alguna manera, ir imaginando que lo que no se pueda hacer simétricamente, en cuanto a lo que se gasta en defensa, puede ser equilibrado con otro tipo de acciones. Por ejemplo, en el marco de la producción para la defensa, lo que podría aparecer como un elemento de desconfianza, neutralizarlo o equilibrarlo con más medidas de confianza.

Los presupuestos y adquisiciones de defensa no deben ser evaluados en forma aislada, sino que tienen que ser revisados en el marco de una referencia completa sobre cuáles son los otros ejercicios de influencia que tienen los países, sobre todo desde el punto de vista económico. De lo contrario, uno podría quedarse con solo una dimensión extraordinariamente aislada de un papel militar en sociedades que realmente han cambiado de manera bastante profunda. Quedarse en esa dimensión lleva a malentendidos y malas interpretaciones que generan en última instancia, tensiones en la región.

Hoy, la desconfianza, los problemas, las crisis, son motivo de debate a nivel de presidentes, de minis-

tros, de altos funcionarios, y esto es un avance muy importante. Las tensiones no son militares, como el conflicto actual por las papeleras entre Argentina y Uruguay, pero de alguna manera, influyen en que la idea de profundizar la cooperación, pensar en más medidas de fomento de confianza y llegar a un sistema regional de seguridad, se diluya debido a dificultades para avanzar en otros campos. Tal es así que aparecen discursos en contra, aparece la prensa o la diplomacia pública. Es decir, la dificultad de tener un clima que nos permita avanzar en las cuestiones duras, militares, se debe a las diferencias, contradicciones, malos entendimientos en otras cuestiones que, a pesar de no tener una vinculación directa, tienen repercusiones en un tema que es tan conflictivo como la cooperación en temas militares, de defensa y de seguridad regional.

Por ello, es importante, para que exista voluntad política de los gobiernos llevar adelante MFC, que se instruya, informe y concientice a la sociedad sobre estos temas. El alejamiento de la clase política de la sociedad, y el desconocimiento de la mayor parte de la población respecto de los temas de seguridad regional y de las MFC tienen determinadamente un impacto negativo sobre la posible y futura consolidación de un régimen regional en estos temas. Hay una actitud de indiferencia que hay que superar.

Es importante entonces ver la real dimensión de los impactos que las medidas de confianza aplicadas han tenido, no tanto en los vínculos entre los países, como en la población en general. Y eso hace especial referencia a la noción de una escasa repercusión que hay en la opinión pública, de las medidas de confianza mutua que se establecen. Podemos afirmar, en este sentido, que hay un déficit. Cuando uno realiza, por ejemplo, el recuento de las relaciones bilaterales de Chile y ve cuáles son las medidas de confianza mutua que se han aplicado, si uno efectuara una encuesta en la población, en general, se daría cuenta de que muy poca gente conoce que se han desarrollado esas iniciativas.

A la ahora de pensar en informar a las sociedades y poblaciones sobre las MFC, la prensa es un actor clave a tener en consideración. Cuando se llega a acuerdos con países vecinos suele haber una gran preocupación respecto a cómo lo va a anunciar la prensa. Si la prensa malinterpreta algo o toma el aspecto negativo de un tema, automáticamente es contestada por la prensa del otro país, y comienza a darse una guerra de papel. Puede existir la idea de que son los pueblos quienes quieren la paz, y los gobiernos y las fuerzas armadas los que están predi-

**E**l alejamiento de la clase política de la sociedad, y el desconocimiento de la mayor parte de la población respecto de los temas de seguridad regional y de las MFC tienen determinadamente un impacto negativo sobre la posible y futura consolidación de un régimen regional en estos temas.

cando la guerra. Pero no siempre es así. Hay situaciones en las cuales hay acuerdos entre gobiernos, y son los medios de comunicación los que comienzan a publicar información fuera de contexto que puede perjudicar a la relaciones entre los países. En definitiva, esto termina afectando a la transparencia. Entonces, es tan necesaria una aproximación a la prensa como a la sociedad civil.

Otra instancia de acercamiento a la opinión pública puede ser la diplomacia pública, y no sólo los medios de comunicación. La diplomacia pública, en este caso, se encarga del desarrollo del clima regional y no de la institucionalidad. Los sentimientos históricos que continúan existiendo entre sociedades y entre países son los que determinan el clima de las relaciones entre Estados. Si bien es importante identificar las reglas y crear un marco institucional, en general la opinión pública no conoce los marcos ni las reglas ni los códigos, sino que se fija en lo que pasa en la realidad y en los contactos personales. Entonces, para el desarrollo futuro en esta subregión también es muy importante que se incluya un elemento de aproximación simbólica, de conocerse públicamente. Para ello, la diplomacia pública puede ser el instrumento que sea responsable de esto.

En este marco, institucionalizar las MFC permitiría también internalizar, socializar y democratizar el debate sobre el tema. Naturalmente, facilitaría la coordinación de acciones en los ámbitos internacionales en los que el tema fuese tratado, tanto a nivel hemisférico como a nivel global. Por lo tanto, partici-

par a nivel doméstico, a los sectores políticos, a los parlamentos en particular, a la sociedad civil y a otros actores dentro de la región misma, fomentaría el interés en estos temas, e incentivaría y presionaría a los decisores políticos a comprometerse y a trabajar en pos de la institucionalización y consolidación de un régimen de MFC.

## V. CONCLUSIÓN

El interés y el compromiso demostrado por los participantes del Diálogo Internacional sobre Medidas de Fomento de la Confianza es un comienzo para llamar la atención sobre estas cuestiones y para lograr y construir conocimientos y aportes para el trabajo sobre estos temas. Se llegó al consenso de que construir confianza y alentar la cooperación regional es hoy en día de suma importancia para mitigar las tensiones existentes y evitar futuros conflictos y disputas entre los países de la región.

Los naciones de América del Sur deben entender que las MFC no significan una pérdida de soberanía nacional, sino que más bien la potencian, ya que contribuyen al aumento de la seguridad exterior de los Estados participantes. Por ello, los países de Suramérica tienen que concertar sus esfuerzos para llegar a la institucionalización a nivel regional de dichas medidas. Hace falta visión de los gobernantes, participación de las poblaciones en estos temas y compromiso y voluntad de los países. Sólo así lograremos la institucionalización de las medidas de fomento de la confianza.

**ESTE POLICY PAPER FUE ELABORADO A PARTIR DE LAS PRESENTACIONES DE PABLO CELI, RUT DIAMINT, PAZ MILET Y ALCIDES COSTA-VAZ EN EL IV DIÁLOGO INTERNACIONAL DE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA EN AMÉRICA DEL SUR Y EUROPA, REALIZADO EN BUENOS AIRES, DEL 1 AL 3 DE JULIO DE 2007. ESTE TRABAJO FORMA PARTE DE LOS DEBATES REALIZADOS EN EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL EN ARGENTINA Y FUE PREPARADO POR LUCILA SANTOS.**

**EL PROGRAMA DE COOPERACIÓN EN SEGURIDAD REGIONAL SE REALIZA CONJUNTAMENTE CON LAS OFICINAS DE LA FRIEDRICH EBERT STIFTUNG EN ARGENTINA, BOLIVIA, BRASIL, CHILE, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ, URUGUAY Y VENEZUELA.**

**LAS IDEAS EXPRESADAS EN ESTE POLICY PAPER NO COMPROMETEN A LAS INSTITUCIONES QUE HACEN PARTE DE ESTE PROYECTO.**

**SITIO WEB: [www.seguridadregional-fes.org](http://www.seguridadregional-fes.org)**