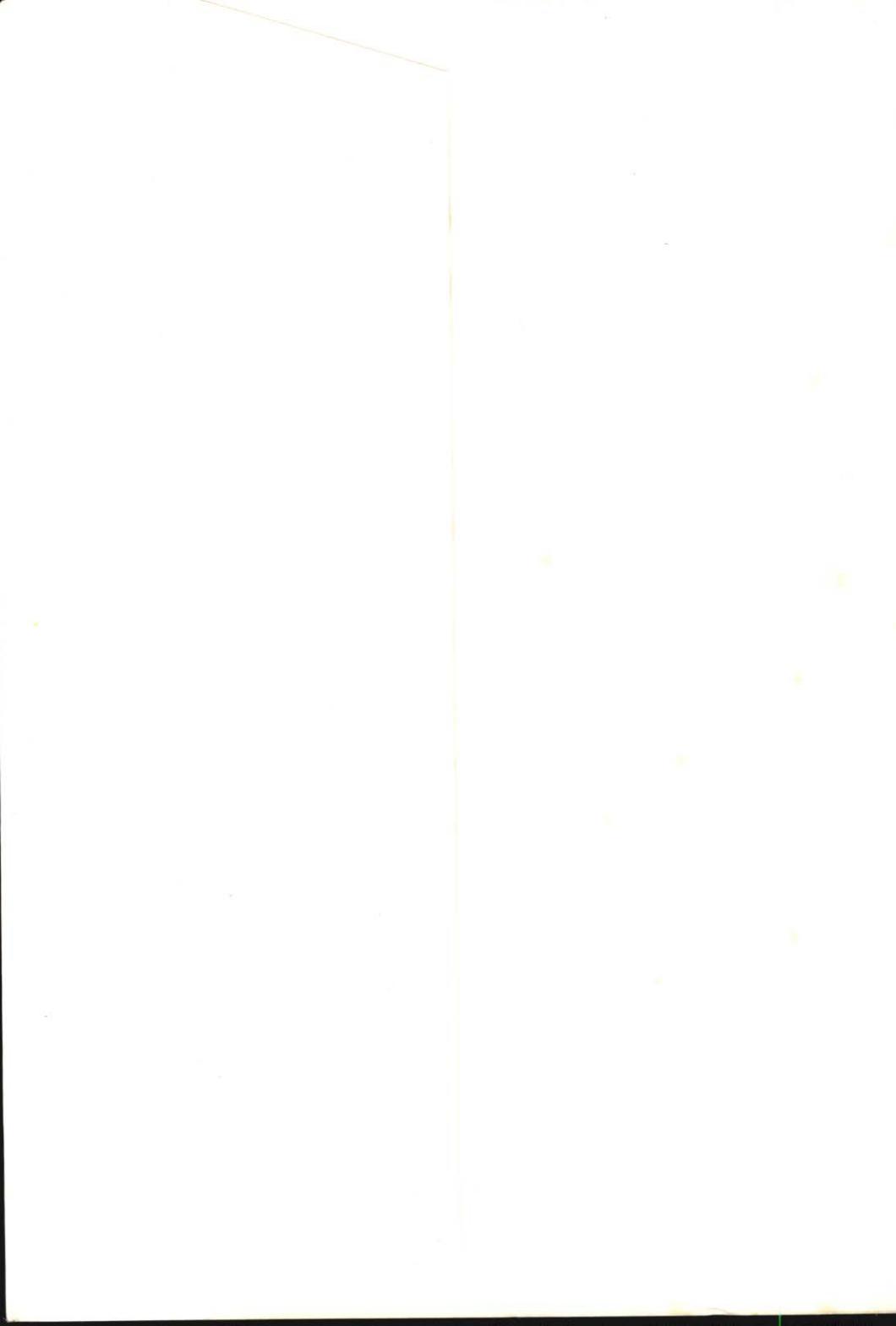


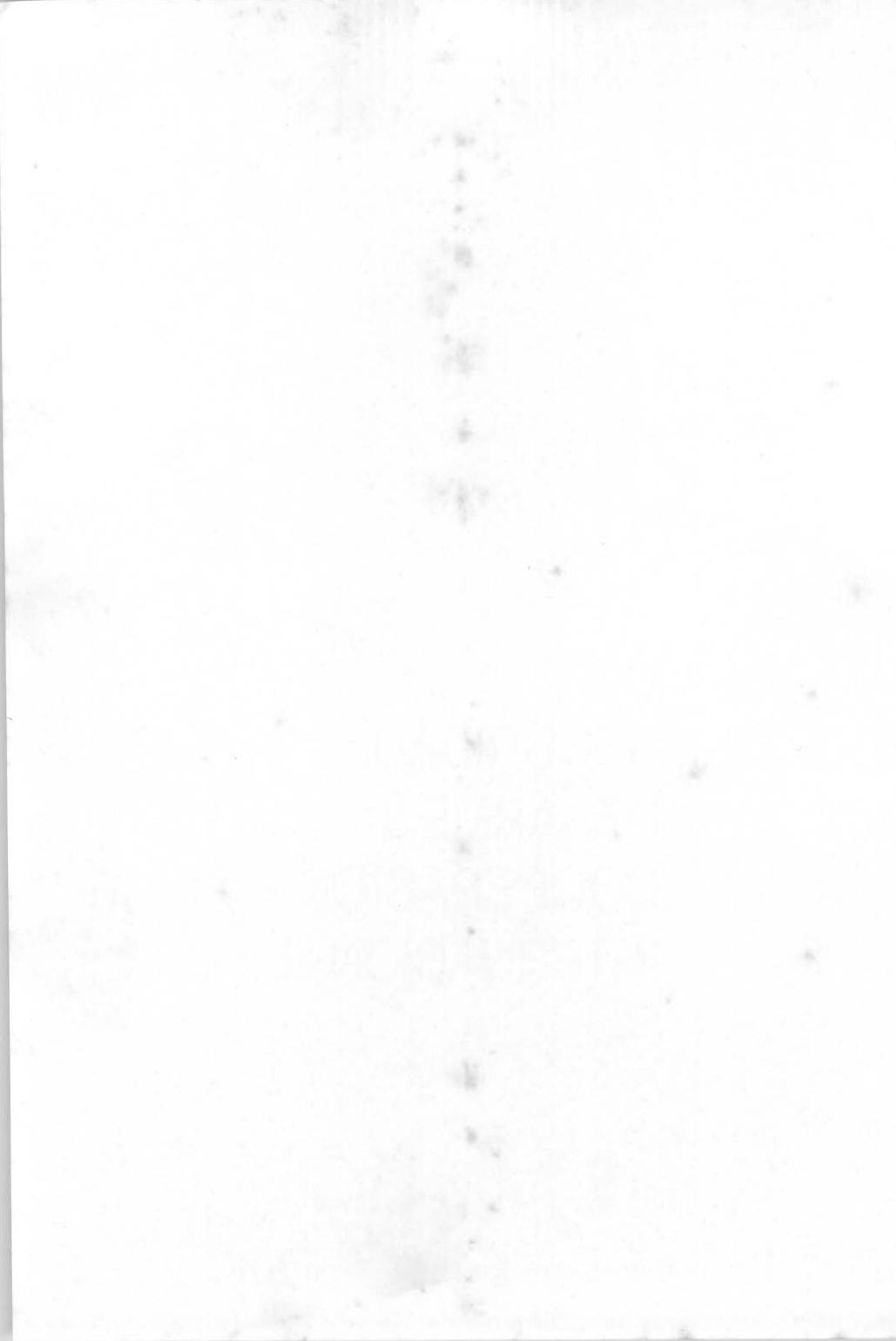
**HUGO PALMA**

**SEGURIDAD,  
DESARME Y  
COOPERACION  
INTERNACIONAL**

Ignacio Prado Pastor / Editor







HUGO PALMA

**SEGURIDAD,  
DESARME Y  
COOPERACION  
INTERNACIONAL**

Ignacio Prado Pastor / Editor

HUGO PALMA



SEGURIDAD,  
DESARROLLO Y  
COOPERACION  
INTERNACIONAL

Derechos Reservados  
Copyright: Hugo Palma V.  
Impreso en Lima, Perú 1992.

*A Ricardo, Víctor, Humberto y José  
Félix por ser los hermanos que son.*

*A mis amigos en el Servicio Diplomático  
del Perú; de muy diferentes edades  
y algunos ya partidos pero siempre  
presentes.*

1. The first part of the document is a  
letter from the Secretary of the  
Board of Directors to the  
Shareholders of the  
Company, dated  
the 1st day of  
January, 1900.  
The letter is  
addressed to  
the Shareholders  
of the  
Company, and  
contains a  
report on the  
business of the  
Company for the  
year 1899.  
The letter is  
signed by  
the Secretary  
of the Board  
of Directors,  
and is dated  
the 1st day  
of January,  
1900.

## CONTENIDO

PROLOGO de Javier Pérez de Cuéllar .....	IX
INTRODUCCION .....	XI
Cap. I.— ESTRATEGIA — SEGURIDAD — PAZ	
— Apuntes sobre Estrategia .....	3
— Aspectos de la Cooperación para la Paz en América Latina	14
— Zonas de Paz — Posibilidades y perspectivas en América Latina	33
Cap. II.— DESARME	
— Consideraciones teóricas sobre armamentismo y desarme ...	73
— Las Naciones Unidas y el desarme .....	88
— Regulación de armamentos y desarme .....	102
— Limitación de armamentos y desarme en América Latina ...	115
— Desarme y desnuclearización en América Latina .....	155
— El desarme en el debate latinoamericano .....	171
— Desarme y desorden; algunos asuntos de interés para el Tercer Mundo .....	177
— Los “Hibakusha” de Hiroshima .....	188

## VIII

### Cap. III.— FOMENTO DE LA CONFIANZA

- El fomento de la confianza: un punto de vista del Sur . . . . 195
- Fomento de la confianza: estado actual y perspectivas . . . . . 203
- Medidas de confianza recíproca . . . . . 216

### Cap. IV.— COOPERACION

- El XXXVII Aniversario de las Naciones Unidas . . . . . 273
- El Consenso Internacional y la Convención del Mar . . . . . 280
- El papel de las instituciones en el refuerzo de las relaciones  
entre Europa y América Latina . . . . . 286
- El No-Alineamiento. Desarrollo, Actuación, Perspectivas . . . 296
- El Desafío Amazónico . . . . . 346

## PROLOGO

*Este libro, o más bien esta importante recopilación de trabajos de mi antiguo y excelente colaborador y amigo Hugo Palma Valderrama, nos llega con una extraordinaria oportunidad. Parecería, en efecto, que las recientes grandes transformaciones políticas nos estuvieran encaminando a la lenta solución, por vías pacíficas, de los numerosos problemas que afligen a la comunidad internacional, incluyendo los relativos a la limitación de armamentos y al desarme, es decir a la controlada y definitiva destrucción de las armas nucleares y químicas así como a la regulación, igualmente controlada, del armamento convencional.*

*Es tal vez ocioso recordar aquí que la Carta de las Naciones Unidas tiene, por decirlo así, como tema prioritario "el preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra" mediante la cooperación de todos sus miembros en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, y que lógicamente lo vincula al desarme y a la regulación de los armamentos. El libro que me complace prologar, aborda ambos temas con inteligencia, conocimiento y hasta clarividencia.*

*Quisiera hacer hincapié en la cuestión del desarme, porque temo que en esta bienvenida distensión internacional se llegue a resolver algunos importantes problemas políticos, pero se descuide el grave problema del armamentismo, que es sin lugar a duda una de sus principales causas. No me refiero tanto al armamentismo nuclear y químico, que es objeto de un casi consenso universal de rechazo, como al desenfrenado armamentismo clásico o convencional en los cuatro puntos cardinales, el cual, como lo hace notar el autor, persiste peligrosamente en América Latina.*

*Si miramos la Carta de las Naciones Unidas observamos que quienes la redactaron confirieron a los dos órganos principales, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, una responsabilidad especial en materia de desarme y regulación de armamentos. La primera ha debatido incesantemente el tema, pero el segundo, por culpa tal vez de la guerra fría, no ha cumplido el mandato de presentar a los países miembros "planes para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos". El nuevo panorama internacional exige del Consejo que cumpla al fin ese mandato.*

*No voy a abundar por cierto en lo excelentemente expuesto en el libro que Hugo Palma nos ofrece, pero conviene destacar un temor que flota en estas páginas ante lo que yo llamé alguna vez "la obsesión de la seguridad militar" que sufren tantos países en desarrollo, incluyendo por cierto a los de América Latina. Se debe recordar a los países desarrollados su responsabilidad en cuanto a la transferencia de armas a los países en desarrollo que en verdad no lo requieren para su seguridad; lo que nuestros países del llamado Sur necesitan es transferencia de tecnología para fines pacíficos y no para fines militares. Asimismo hay que advertir a ciertos países y a ciertas regiones que su desarme no debe originar el armamentismo de otros países y de otras regiones.*

*Lamentablemente la desconfianza se ha convertido para muchos en axioma político y el uso o amenaza de la fuerza en instrumento de poder o de influencia. Pero sólo se obtendrá el bienestar por el que claman los pueblos del mundo, cuando los gobernantes reviertan esa terrible lógica y reconozcan que su finalidad es el trabajar por el interés común, como lo demanda a sus signatarios la Carta de las Naciones Unidas.*

JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR

## INTRODUCCION

Un libro que reúne ciertos textos escritos a lo largo de algunos años, podría responder a la sabiduría popular que indica que es a veces adecuado hacer un alto en el camino, verificar lo andado e identificar las nuevas avenidas que puedan recorrerse.

Sin embargo, mi propósito podría haber sido más modesto. Es más, si no hubiera sido por el estímulo de hermanos y amigos, los ensayos, ponencias y artículos que forman este volumen habrían probablemente permanecido en su dispersión original. Los escritos aquí incluidos tuvieron su propia justificación y no se prepararon para agruparse eventualmente en forma de libro.

Por ello, estimo que alguna explicación es necesaria. Los textos tratan de temas internacionales que en determinadas circunstancias me pareció que tenían particular interés. A algunos de ellos estuve personalmente vinculado por razones profesionales. Empero, no son documentos de Cancillería y hubieran podido ser preparados por cualquier persona que se dedicara al asunto. Cabe insistir en que todas las fuentes utilizadas son de acceso público y que sería perder tiempo el tratar de encontrar en estas páginas alguna revelación política, estratégica o diplomática.

Debo empezar por reconocer mi deuda con funcionarios de varias generaciones del Servicio Diplomático del Perú que tuvieron la generosidad de interesarse por alguno u otro tema que me inquietaba y de estimularme para trabajar algo más,

concretar mis búsquedas y publicarlas. No debo pecar omitiendo a algunos por lo que resumo todo ese aliento en la figura de Carlos García Bedoya. A más de una década de su temprana desaparición, continúa inspirando a quienes entienden que los diversos aspectos de la gestión exterior requieren de soportes conceptuales, metodológicos y temáticos adaptados a circunstancias cambiantes y formulados con un mínimo de rigor.

Reconozco también que me han interesado diversos tipos de asuntos, sobre los que he escrito y debatido. Si me decido ahora a publicarlos en conjunto es porque al revisarlos encuentro que mantienen entre sí una perceptible vinculación y porque con la sistematización que he intentado pueden constituir un ordenamiento de algunos temas sustantivos de política exterior que creo de particular importancia para países latinoamericanos.

Como se verá, esos temas son fundamentalmente la seguridad y la paz, el desarme en general, el fomento de la confianza como materia específica y, finalmente, otros asuntos relativos a la cooperación que me parecieron igualmente significativos en variadas circunstancias.

Algunas observaciones adicionales. Se advertirá que rara vez los trabajos publicados o que fueron presentados en conferencias internacionales se refieren a temas que podrían ser exclusivamente propios de la gestión de política exterior del Perú. Ello no se debe a desinterés por éstos sino a que, quién sabe sin pretenderlo deliberadamente, la mayoría de las veces me interesé en tareas de investigación que pensaba significativas para países como el Perú. Esto no quiere decir, ni mucho menos, que las haya considerado secundarias para nuestra política exterior sino más bien como correspondientes a problemáticas más amplias que la nacional sin, en ningún caso, perder de vista que es a ella a la que importaban.

En segundo término, debo señalar que algunos de esos trabajos fueron ganando mayor extensión a medida que me inte-

resaba más en ellos. Dos se convirtieron en libros y aunque no tengo proyectado que otros corran igual suerte en el futuro, es claro que no han dejado ni de interesarme ni de tener una actualidad y significación que debe ameritar nuevos esfuerzos. Espero, naturalmente, que estos esfuerzos sean también de otros porque hay muchísimos por examinar. Al final, nadie es dueño de ningún tema y me ha entusiasmado cuando amigos y colegas los han tratado con amplia solvencia que me complace reconocer.

Por otra parte, cabe indicar que ningún texto ha sido reescrito o actualizado para los fines de esta publicación. Han sido sí, objeto de cierto trabajo de edición destinado a disminuir ripios, repeticiones de palabras y suprimir una que otra frase o párrafo que en una nueva lectura parecen repetitivos o francamente innecesarios. Tampoco los textos originales han sido modificados para que parezcan ahora como proféticos en su momento. Si en algunas áreas los acontecimientos podrían haber terminado por confirmar lo que se indicaba, en otras debo reconocer que lo que pensaba no se ha materializado. Nunca he tenido la pretensión de embarcarme en ejercicios de futurología y si algún mérito hubiere en los textos no sería otro que el de explorar desde una aproximación que trataba de ser académica, asuntos importantes en los que he creído mucho tiempo y continuo, en general, creyendo.

Dicho esto, creo necesarias algunas explicaciones sobre los trabajos presentados.

Las cuestiones de seguridad y paz son, por su naturaleza misma, una preocupación diplomática. En mi caso, me interesaron desde época ya lejana y particularmente cuando tuve oportunidad de hacer una opción que siempre después encontré satisfactoria. Debiendo escoger entre un puesto permanente en el extranjero y un año de estudios en la Universidad de Oxford, me decidí por esto último y fue entonces que pude acercarme

más a tales temas. Los apuntes sobre estrategia estuvieron entre las primeras cosas que publiqué.

Los temas de cooperación para la paz aparecieron recurrentemente en mi trabajo diplomático; pero también en una serie de estudios que desde hace ya algunos años se orientan en varios países a tratar de sistematizar de modo académico el anhelo de paz de los pueblos latinoamericanos.

El tema me interesó también, porque siempre me ha dejado perplejo el desfase que creo percibir entre el discurso intelectual y político sobre la identidad latinoamericana y las dificultades de nuestros países para hacer cosas juntos; grandes o pequeñas. Asimismo, me ha preocupado a lo largo de mi vida profesional verificar cómo la repetición de ese discurso y las protestas de fraternidad parecían poco compatibles con los aprestos militares y las adquisiciones de armamentos que crecieron brutalmente en la región a lo largo de tres décadas, obstaculizando aún más las reclamadas posibilidades de concertación e integración; siempre débiles y postergadas.

Por ello, los textos sobre cooperación para la paz y zonas de paz, ambos referidos a América Latina, apuntan a identificar y explorar los elementos en los que, más allá del discurso, deberían sustentarse en una paz distinta de la ausencia de conflicto armado. Parece que con el paso de los años y la presión de las realidades, los estadistas latinoamericanos se han decidido a incorporar en sus deliberaciones conceptos como seguridad, zonas de paz, medidas de fomento de la confianza y otros que, en las demás regiones del mundo, constituyen el primer tema político. Esto es más importante que la reiteración casi encantatoria de coincidencias de lengua, raza, geografía, historia u otras que, por respetables que sean —y lo son— no han sido suficientes para generar una dinámica política de concertación y acción en favor de la paz y la cooperación.

El capítulo segundo contiene varios ensayos sobre desarme empezando por algunas consideraciones teóricas que consideré importantes hace veinte años y que, por elementales que parezcan, creo que podrían interesar a quienes hasta hoy piensan que las cuestiones de armamentos conciernen exclusivamente a los militares. No es un secreto que es sumamente difícil encontrar políticos latinoamericanos que, más allá de la preocupación genérica por el gasto y de la reafirmación de la amistad que proclamamos unos países por otros, se interesen realmente en los temas de los armamentos. Ello probablemente tiene que ver con una curiosa y no explicitada forma de distribución del trabajo en nuestras sociedades, según la cual las cuestiones de seguridad corresponderían a los profesionales militares y las demás a los políticos. No voy a ahondar en este asunto pero creo que es lícito y necesario reconocer que si la clase política no asume directamente el tratamiento y la decisión sobre las cuestiones de seguridad, no habrá ni consolidación democrática, ni cooperación intrarregional auténtica, ni desarrollo y tampoco seguridad.

Los otros temas de este capítulo tratan de distintos aspectos del desarme, sea la participación de Naciones Unidas, las negociaciones efectuadas o la actuación latinoamericana en este campo. Un ensayo relativamente extenso sobre la historia, significación y perspectivas del desarme para nuestros países fue presentado en una conferencia internacional en Santiago de Chile, en 1985. Posteriormente se transformó; en el libro que publiqué en Lima con el título de "América Latina; Limitación de Armamentos y Desarme en la Región" y, cabe insistir, el tema debería continuar justificando esfuerzos adicionales. Es significativo el hecho que en los veinticinco años transcurridos desde la suscripción del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, nuestros países no han podido o no han considerado necesario suscribir un solo nuevo acuerdo regional de limitación de armamentos o de gastos militares y desarme.

En 1991 fui invitado por las Naciones Unidas a participar en una conferencia mundial sobre temas de desarme en Kyoto. En circunstancias en que las relaciones internacionales experimentaban cambios dramáticos, desarrollé algunas ideas sobre los peligros que aparecen ahora no como resultado de la continuación de la carrera armamentista sino más bien del tan anhelado inicio del proceso de desarme. Titular un ensayo "Desarme y Desorden" no pretendía ser irónico y tengo la firme convicción que el interés de estos temas para los países en desarrollo es enorme. Si no lo entendieran así, las relaciones entre ellos y con el mundo desarrollado pueden entrar en una nueva fase de ambigüedad, no por distinta menos peligrosa. Lamentablemente, al menos hasta ahora, la crisis económica parece ser el único elemento que retiene el apetito por más armas de numerosos gobiernos que deberían estar prioritariamente preocupados por el hambre de sus poblaciones.

En ese mismo viaje tuve oportunidad de visitar Hiroshima. El recuerdo de ese día se tradujo en unas páginas sobre los sobrevivientes; las únicas consignadas en este libro que fueron escritas en tono personal. No me parece necesario pedir disculpas por ello.

Hay un capítulo dedicado al fomento de la confianza, tema en el que me interesé especialmente desde que en los años 1980-81 participé en un grupo de estudio sobre la materia, establecido por las Naciones Unidas. Como sucede a veces, no todo fue estudio y hubo mucho de negociación y en ella creí percibir que lo que en esos momentos se presentaba como un tema básicamente europeo y exclusivamente militar y de seguridad, interesaba en realidad a toda la comunidad internacional y abarcaba aspectos más amplios.

Al cabo de años y no pocos debates en que los académicos mostraron tanta vehemencia como los políticos, el concepto del fomento de la confianza ha llegado a ser reconocido en la sig-

nificación amplia que le es propia. Anótese de paso, que para no tener que admitir haber sido excesivamente restrictivo en una aproximación conceptual, el ingenio académico y diplomático ha bautizado con el nombre de “generaciones” a sucesivas medidas de fomento de la confianza que fueron superando el plano militar para pasar al de seguridad y luego a la verificación, el desarme y la cooperación; en todos los cuales encuentra adecuado espacio conceptual y de materialización.

También en América Latina las medidas de fomento de la confianza, practicadas sin ese nombre desde hace muchos años—inclusive en el plano militar— han venido siendo reconocidas como instrumentos versátiles, concretos y eficaces para mantener la paz, promover la cooperación y estimular la moderación en los niveles de gasto y de armamento. Nunca tuve duda y no la tengo tampoco ahora, que en esta materia es mucho lo que se puede hacer entre países latinoamericanos. El ensayo sobre medidas de confianza, presentado en una reunión de la Comisión Sudamericana de Paz a comienzos de 1988 en Chile, creció mucho y se transformó en un libro publicado en Lima en 1991 con el título “Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales”.

La última parte agrupa artículos y ensayos diversos, básicamente referidos al amplio tema de la cooperación internacional. La Convención sobre el Derecho del Mar exigió un esfuerzo de décadas para diplomáticos y juristas peruanos. No me cupo el honor de participar en las negociaciones pero por años fui testigo de la seriedad de la tarea que se realizaba y de la lenta y difícil aproximación de posiciones. El artículo sobre el consenso trata de ello. En 1982, me correspondió pronunciar un discurso en la celebración del día de las Naciones Unidas. Las preocupaciones que en él se recogieron no han desaparecido del todo. Obviamente, el cambio de circunstancias ha modificado algunas.

Las relaciones entre América Latina y Europa son un tema que debí tratar en Sao Paulo en 1990, en el primer Foro Euro-latinoamericano, donde se percibió que a veces es difícil separar las realidades de las ambigüedades y de las expectativas. La dinámica de la institucionalidad europea contrasta con el carácter aún tentativo y hasta retórico de la concertación latinoamericana, haciendo más obvio que los países latinoamericanos deberán realizar considerables esfuerzos para que el interés europeo en nuestros temas no continúe decayendo.

Durante muchos años el No-Alineamiento, con todas sus dificultades y confusiones, aparecía como una de las muy pocas opciones de política exterior para países en desarrollo que trataban de sustraerse a la dependencia que las grandes potencias pretendían mantener. Es claro que las cosas no marcharon bien como tampoco lo fueron en su vertiente económica o Grupo de los 77. Desde luego ello es lamentable, porque no se debe exclusivamente a la presión de los grandes sino también en parte a la falta de madurez política, el engegucimiento de intereses individuales y la ideologización extrema de algunos de los miembros de dicho Movimiento. No obstante, la historia de estos pueblos no ha finalizado y mientras se pretenda continuar ejerciendo políticas de poder en los distintos ámbitos de la relación internacional, es evidente que habrá países perjudicados. Hoy en día es fácil denigrar el No-Alineamiento; pero sería más interesante si ello se acompañara de una reflexión seria sobre las posibles opciones futuras de políticas exterior. No limitarse en el presente a criticar el pasado puede ser de elemental prudencia; especialmente cuando quizá no sea broma decir que el futuro no es más lo que solía ser.

Por último, hace dos años se me solicitó un ensayo cuyo título me fue indicado: El Desafío Amazónico. Durante su preparación no dejé de pensar que se trataba más bien de un desafío personal pues la vastedad y complejidad del tema me dio

mucho trabajo para un texto que probablemente no las refleja; pero sirvió para acercarme a un asunto que resume y concentra diversas cuestiones internacionales de la mayor importancia: seguridad, desarrollo, droga, medio ambiente y cooperación. La manera como los países y la comunidad internacional enfoquen estos temas en la Amazonía será paradigmática. Inútil subrayar que hay mucho trabajo por hacer.

Revisando los textos encuentro que a pesar del tiempo transcurrido en algunos casos, los temas no han perdido actualidad. De todos modos, el interés por una serie de cuestiones internacionales en términos de ensayo y publicación, es en el Perú relativamente reciente; y en materia de seguridad y desarrollo no es evidente aún la atención que ciertamente merecen ni en mi país ni en otros de América Latina.

Por último, quisiera reiterar que con los textos reunidos no se pretende una sistematización de política exterior ni peruana ni latinoamericana. Constituyen sí una presentación bastante más organizada de la que originalmente diera a algunos temas cuya importancia viene siendo cada vez más claramente reconocida. Si su eventual lectura suscitara otras reflexiones y mejor aún nuevos trabajos, se habría cumplido ampliamente el propósito que me animó a lo largo de los años en que fueron preparados. Tal propósito en ningún momento fue dar respuestas sino más bien intentar la clarificación de preguntas que me hice y que otros podrían hacerse.

París, Julio de 1992

mucho trabajo para un país que probablemente no las requiere, pero sí para servir a un ámbito que reúne y coordina las diversas actividades interrelacionadas de la mayor importancia: seguridad, desarrollo, energía, medio ambiente y cooperación. La manera como los países y la comunidad internacional responden estos temas en la Asamblea será paradigmática. Igualmente cabe decir que hay mucho trabajo por hacer.

Revisando los textos sucrutarios que a pesar del tiempo transcurrido en algunos casos los temas no han perdido actualidad. De todas maneras el interés por una serie de cuestiones interrelacionadas en términos de energía y población es en el Perú relativamente reciente y en materia de seguridad y desarme no es evidente aún la atención que ciertamente merecen en nuestro país ni en otros de América Latina.

Por último, quisiera señalar que con los textos revisados no se pretende una reorientación de política exterior al menos en el latinoamericano. Asimismo es una presentación bastante fiel de esta organización de la que originalmente dio origen a algunas de las cuestiones que se están tratando en esta reunión. Si en eventual lecturas futuras existiera otras reflexiones y mejor aún nuevos trabajos se hubieran cumplido ampliamente el propósito que me animó a lo largo de los años en que fueron organizados. Tal propósito es ningún momento las hay razones, así como bien intente la clarificación de los puntos que me dio y que otros podrían hacer.

**CAPITULO I**

**ESTRATEGIA, SEGURIDAD, PAZ**

ARTÍCULO 1

ESTRATEGIA, SEGURIDAD, PAZ

## APUNTES SOBRE ESTRATEGIA

La palabra "estrategia" ha sido siempre relacionada con propósitos militares. Sin embargo, en nuestros días, es ampliamente aplicada a casi toda situación de competencia y ya no es extraño hablar de "estrategia comercial" o "estrategia del fútbol".

La palabra deriva del griego y concierne "al arte del general". Relacionada originalmente con guerra terrestre se le emplea ahora también para la guerra naval y aérea.

Tradicionalmente la estrategia significa algo diferente de la táctica, pero los autores no han coincidido siempre en el alcance de cada uno de estos términos. El punto de vista clásico considera la táctica como el empleo de la fuerza una vez que el contacto con el enemigo ha sido alcanzado y la estrategia, en general, como las disposiciones adoptadas para conducir las fuerzas propias hacia las más favorables posiciones para enfrentar al enemigo. En términos generales tanto la estrategia como la táctica son conceptos cuyo sentido está ampliándose continuamente.

Para algunos autores basados en Clausewitz, como Liddell Hart, la estrategia militar es el arte de emplear fuerzas milita-

res para conseguir los fines establecidos por la política. Para Beaufre este concepto es restrictivo por cuanto no incluye sino a las fuerzas militares.

Esta distinción es muy importante. Ella supone que la estrategia es no solamente una ocupación militar al servicio de finalidades políticas, sino que es un propósito nacional en el cual cada uno de los elementos de presión disponible puede y debe ser empleado para los referidos fines políticos. De allí que la estrategia, siempre suponiendo la necesidad de fuerza militar, ya no está más necesariamente orientada hacia la guerra y se ha convertido en una dialéctica de oposiciones políticas decididas eventualmente a utilizar la fuerza, consistiendo en un campo mucho más vasto que el puramente militar.

#### *Antecedentes históricos*

La guerra ha sido siempre una ocupación principal para la humanidad pero la estrategia es un concepto relativamente nuevo. Desde la remota antigüedad, militares e historiadores, han descrito la conducción de las operaciones militares. En general, esos trabajos estaban principalmente dirigidos a las motivaciones de las guerras o a la descripción de las batallas. Inclusive los autores que han tratado de generalizar, a partir de sus experiencias, rara vez fueron más allá del nivel táctico. Julio César, al enviar su caballería a matar mujeres y niños en la retaguardia de las líneas de los bárbaros encadenados, nos dio un claro y frío ejemplo de táctica. Los trabajos de Machiavello, el Mariscal de Saxe y Napoleón, habitualmente mezclaron consideraciones de táctica y de política. Sin embargo, la estrategia moderna ha sido iniciada con Clausewitz cuyos trabajos parecen haber sido más o menos mal interpretados. Su muy citada afirmación de que la "guerra es la continuación de la política por otros medios", ha sido generalmente considerada como una base para legitimar el recurso a la guerra que se convierte así en un aspecto normal de la relación entre los Estados, hizo de

Clausewitz equivocadamente, el campeón de la fuerza bruta. En realidad, el pensamiento de Clausewitz parece ser mucho más sofisticado que eso. Su insistencia estuvo centrada en la naturaleza y propósitos políticos de la guerra y en la necesidad de que su curso sea determinado por el liderazgo político. Clausewitz es especialmente importante en la demostración de lo imprescindible del análisis lógico y la apreciación realista de los asuntos políticos y militares. Afirmó que cada campaña puede ser entendida únicamente en su contexto específico y que los elementos comunes eran excesivamente generales. Entre estos, señaló la fuerza de lo imprevisto, el rol de lo irracional, la fuerza de las emociones tales como el patriotismo y la significación de las cantidades cuando la guerra se hace con unidades regulares o grupos de guerrillas. El concepto de "guerra ideal", una guerra total producto de la reciprocidad de la acción y la reacción fue temperado por Clausewitz a través de consideraciones reales de carácter político, tecnológico y moral. Curiosamente, al otro extremo del predominio que atribuía Clausewitz a la política sobre la guerra, otros generales alemanes como Moltke o Ludendorff consideraron que una vez en guerra cada situación o elemento, incluyendo los políticos, debían ser subordinados al objetivo militar.

A Jomini, un mercenario suizo, se le considera como el intérprete de los principales conceptos de Napoleón en materia de guerra. La exaltación de la doctrina de la ofensiva ha tenido influencia en los generales de la guerra civil americana, que dicho sea de paso, fue la primera guerra realmente moderna. El propósito de Napoleón de buscar una decisión política "en el campo de batalla" parece tener puntos de contacto con la insistencia de Clausewitz en destruir las fuerzas enemigas, como concepto diferente al de ocupar porciones del territorio de éstas. Los casos de los movimientos iniciales rusos y alemanes en la Primera Guerra Mundial, son quizá demostrativos de esto. Ardent du Pic, coronel francés muerto en la guerra franco-

prusiana estuvo principalmente preocupado con la psicología del soldado en el combate. Su principio "vencerá aquél que tenga la resolución de avanzar", se refería al paralizante elemento del miedo en la batalla, pero fue interpretado por el Mariscal Foch como la base para una doctrina de ataque. Curiosamente, una vez más, el entrenamiento del ejército francés para el ataque "a outrance", parece haber tenido escasas ocasiones para demostrarse en la Primera Guerra Mundial.

El mar y el aire parecen haber tenido también sus "maestros estrategas". El almirante norteamericano Alfredo Thayer Mahan a comienzos de siglo desarrolló el concepto del "dominio del mar", incluyendo un doble aspecto. Primero, conseguirlo, lo cual es función de la escuadra y segundo, ejercerlo, lo que es tarea de los cruceros y de los barcos escolta. Mahan ha sido sumamente influyente en la guerra naval a pesar del hecho que fue incapaz de apreciar el rol esencial que correspondió a la participación de los submarinos unos pocos años más tarde.

Giulio Douhet, un general italiano, fue el padre del "dominio del aire". El creó la secuencia para la actividad de las fuerzas aéreas: primero destruir la fuerza aérea enemiga de carácter ofensivo; segundo destruir las fábricas; tercero destruir la capacidad de resistencia de la población. Douhet estuvo impresionado por la posibilidad de superar el frente de batalla "estático" de la Primera Guerra Mundial mediante un bombardeo "estratégico". El primer punto de su secuencia —la destrucción de la fuerza aérea enemiga— parece ser incuestionable pero hay una enorme controversia en cuanto a la significación del bombardeo aéreo, tanto para la producción como para la disminución de la capacidad de resistencia. Los casos de Londres y de los centros industriales alemanas durante la Segunda Guerra Mundial, son ejemplos muy citados de esta controversia.

### *Consideraciones actuales*

El pensamiento estratégico contemporáneo ha extendido considerablemente, tanto el campo de la disciplina, como el enfoque científico de la misma. La Segunda Guerra Mundial introdujo una considerable dependencia de los científicos para el desarrollo de armamentos, selección de blancos, problemas de logística y, por último la bomba atómica. Desde entonces, el desarrollo de armas atómicas más poderosas, la bomba termónuclear, la cohetería, la técnica de los misiles, la guerra de guerrillas, las actividades de inteligencia, etc., aunadas a situaciones políticas especiales, han disminuido la utilidad de la tradicional "apreciación militar" y ampliado el "campo estratégico" al planeta entero.

En términos generales, los militares han mostrado relativamente poca preocupación en el desarrollo del pensamiento estratégico con relación a la táctica. Quizá, la explicación pueda ser encontrada en que los métodos operativos de combate han cambiado hasta hace poco con relativa lentitud y en que los jefes militares no estaban prioritariamente preocupados con el razonamiento especulativo. Tan cerca de nosotros como en los años cincuenta, Lord Wawell consideraba que el manejo de las tropas en el campo de batalla era la parte más importante del trabajo del general. Los oficiales rara vez han sido requeridos para dar opiniones de carácter estratégico. En nuestros días, si la frase de Clemenceau de que "La guerra es algo demasiado importante para ser dejada a los militares" puede aun sonar un poco ruda a los hombres de uniforme, éstos tendrán que estar de acuerdo en que la estrategia requiere mucho más que el entrenamiento puramente militar.

### *Principios de la guerra*

Durante generaciones los estrategas han estado tratando

desesperadamente de encontrar la fórmula o "panacea" para ganar guerras. Un importante cuerpo de ideas se ha desarrollado a partir de las reflexiones sobre líneas de conducta, usualmente presentadas como "máximas" a las que se atribuye confiabilidad a pesar de los cambios en las circunstancias políticas, los avances tecnológicos o la fuerza de los ejércitos. Comúnmente se citan los principios de concentración de masas, de objetivo, de persecución, etc. Lenin marcó el acento en la importancia de las retaguardias y en la unidad del ejército, el partido y la población civil en la guerra y Mao Tse Tung es con toda certeza el maestro de la moderna guerra de guerrillas y de guerras de liberación; debiendo citarse también naturalmente los nombres de Gyap, Ho Chi Min y el Che Guevara. No obstante la base de sentido común de estos principios, un énfasis excesivo sobre ellos resultaría en la negación del pensamiento estratégico. Así, el almirante Halsey, siguiendo el principio de no dividir a la flota, no consiguió destruir la verdadera flota japonesa en el golfo de Leyte. Winston Churchill ha sintetizado un importante principio señalando que "las verdades de la guerra son absolutas, pero los principios que gobiernan su aplicación tienen que ser deducidos en cada ocasión de las circunstancias, las que son siempre diferentes y en consecuencia no hay reglas que sean guías para la acción".

### *Significación de la estrategia*

Como se ha señalado al comienzo, el significado de la estrategia ha devenido ambiguo. Sin embargo, debido al hecho que la guerra sigue siendo una posibilidad, la labor del estratega es como cita Buchan: "... establecer qué normas de disposición de fuerzas son más convenientes para disuadir la guerra haciéndola desventajosa para un enemigo potencial o para promover objetivos políticos sin la guerra". Esta declaración es muy importante. En primer término ella no implica necesariamente una real situación de pelea. En segundo lugar se in-

cluye el factor de disuación de la guerra. Tercero, considera la posibilidad de obtener objetivos políticos sin guerra. Cuarto, implica que un pensamiento más amplio que el estrictamente militar debe ser aplicado. Este concepto es desarrollado también por el general Beaufre que considera la estrategia como una clase especial de pensamiento que requiere escuelas, base filosófica, principios, información (data), participación nacional, etc.

Estrategia, en términos muy generales, vendría entonces a ser una actividad de nivel nacional orientada a la aplicación eventual de fuerza o a la resistencia a la fuerza, para la obtención de fines de naturaleza política. Si reemplazáramos la palabra "fuerza" que está extremadamente vinculada a actividades militares, por la más general de "poder", con las implicaciones de este último concepto en las ciencias sociales, nos encontraríamos muy cercanos al campo de la política exterior.

Esto significa que una línea perfectamente definida no puede ser trazada fácilmente entre estos dos campos o, en otros términos, que la estrategia es un componente esencial de las políticas nacionales en cuanto ellas dependen de factores internacionales.

Sin embargo, tal concepto de estrategia es tan vasto que los autores han tratado de circunscribirlo mediante calificación. Entonces, habría una "estrategia total" relacionada con la conducción de la guerra total, que abarca los medios políticos, económicos, diplomáticos y militares, y que es responsabilidad del Jefe de Estado asistido por las autoridades competentes. Por debajo de ese nivel habría una "over all strategy" relacionada con cada uno de los campos específicos de actividad y orientada a la obtención de una efectiva coordinación como en el caso de los elementos militares cuando se encuentran vinculados por autoridades integradas para las fuerzas de mar, tierra, aire, policía y elementos de contra-inteligencia. Más abajo aun habría

una "estrategia operacional" dentro de cada campo, relacionada con la utilización óptima de los recursos de acuerdo con los objetivos establecidos por la "over all strategy". Finalmente, una llamada "estrategia logística", está orientada básicamente a la guerra nuclear debido a su complejidad pero puede ser aplicada, en general, a la producción y disposición de equipo similar o mejor del que cuenta el eventual enemigo.

### *Aplicación de los principios*

Una vez en guerra, o mejor aun planeando la guerra, la estrategia debe ser traducida en principios e inclusive en reglas que las fuerzas deben seguir. La preparación, el equipo y el entrenamiento de las fuerzas son estructurados de acuerdo con esas reglas. Además de ganar la guerra los soldados habitualmente esperan conocer qué es lo que se debe hacer y cómo deben proceder. Aquí, nuevamente, diferentes escuelas han hecho contribuciones esenciales, pero en general, han sido incapaces de escapar a la tendencia a generalizar partiendo de contextos específicos.

Entre estas escuelas Clausewitz y Liddell Hart representan puntos de vista opuestos. El primero favorecía la concentración del esfuerzo; la acción de fuerza contra las fuerzas enemigas más importantes y la decisión en batalla en el teatro de operaciones principal. El segundo prefiere forzar al enemigo a dispersarse por una aproximación indirecta; obtener una sorpresa seleccionando imprevisibles líneas de acción; acción en fuerza contra los puntos más débiles del enemigo y logro de una decisión, si necesario, mediante acción en teatros de operaciones secundarios. Mao Tse Tung sugiere la retirada frente al avance enemigo; avanzar si el enemigo se retira; señala que estratégicamente uno a cinco es suficiente en tanto que tácticamente se requieren cinco a uno; cortar los abastecimientos del enemigo y una íntima cohesión entre el ejército y la población

civil. Mahan, MacKinder y Douhet colocaron el factor esencial de la guerra en el mar, tierra y aire, respectivamente. Finalmente, los pensadores norteamericanos de la guerra nuclear examinaron principalmente las doctrinas de la disuasión graduada y la respuesta flexible.

A esta altura se podría coincidir en que es casi imposible formular principios estratégicos que no fueren muy generales tales como "economía de fuerzas" o "libertad de acción" o "aprovechar la configuración del terreno" y así por el estilo. ¿Sería mejor atacar? ¿Sería mejor construir defensas? Los planes franceses al comienzo de la Primera Guerra Mundial y la línea Maginot parecen estar allí como para probar al mismo tiempo el acierto y desacierto de estas dos proposiciones.

Sin embargo, debido quizá a la naturaleza humana o a su incapacidad para encontrar algo mejor que hacer, los estrategias mantienen fuerte y saludable el principio "si vis pax para bellum" asegurando de paso la subsistencia de numerosas y crecientes fuerzas armadas y la asignación de enormes recursos para fines sumamente sofisticados.

En nuestros días la realidad de los diferentes significados y niveles de la estrategia es evidente. Primero, la estrategia nuclear que ocupa el pensamiento estratégico desde los años que siguieron al término de la Segunda Guerra Mundial y llevaron al Presidente Kennedy a considerar que su aplicación resultaría en que los vivos envidiarían a los muertos. Muy pronto, sin embargo, se comenzó a considerar que quizá sería mejor de todos modos sobrevivir que morir y se produjo la doctrina de la respuesta flexible, cuyos representantes fueron el equipo Kahn-McNamara. Desafortunadamente estas elucubraciones fueron muchas veces perturbadas por la realidad de situaciones conflictivas locales o periféricas o por finalidades políticas que no merecían probablemente el "holocausto total". Entonces, surgió la necesidad de mantener fuerzas "convencionales" con-

siderables para ocuparse de estos conflictos "de frontera" o de las "situaciones locales".

Sería muy largo entrar en las complejidades técnicas de la estrategia nuclear. Ella está fundamentalmente basada en el concepto de la disuasión cuyas raíces podrían encontrarse en la frase del mariscal Lysutey "muestra tu fuerza de manera que no necesites utilizarla". De la guerra preventiva, planeada cuando los EE.UU. eran poseedores únicos del arma nuclear, el concepto ha evolucionado hasta el de las represalias graduadas pasando por las frases de "pre-emptive war" dirigida a destruir las fuerzas nucleares enemigas en un ataque por sorpresa y "represalia masiva" de la que era partidario, según declaró, el Secretario de Estado Foster Dulles, dirigida a una matanza tan amplia como posible enviando las bombas a las ciudades.

Igualmente, sería muy largo tratar sobre los medios de estas estrategias. Ellos fueron posibilitados por un continuo avance tecnológico orientado tanto a incrementar el poder destructivo de las armas como a asegurar su penetración en el territorio enemigo.

El desarrollo de los aviones, cohetes, misiles; de las técnicas de mantenimiento de los aviones en el aire, de la dispersión de los silos y de su refuerzo, de los sistemas de radar, del despliegue de submarinos, etc., señalan el rápido crecimiento y cambio de la estrategia y el delicado equilibrio en el que se basa la no iniciación de un conflicto militar abierto. "Guerra en tiempo de paz" o "guerra fría" son los nombres dados a una situación en la cual la ausencia de fuego no contiene las alegrías de la paz.

Dentro de esta inconfortable situación, el conflicto ha sido restringido a áreas periféricas y los intentos directos contra intereses "vitales" de las super-potencias han sido evitados, con la excepción de Cuba en 1962.

En la actualidad, la descolonización, el discutido fin de la bipolaridad, la emergencia de China como una potencia mundial, las guerras de liberación, la lucha nacionalista, la insurgencia civil (quién sabe más difícil de controlar en las áreas desarrolladas), las rivalidades tradicionales, las consideraciones económico-sociales que presentan una crudeza hasta hace poco insospechada y, en general, todo el conjunto de los innumerables factores de insatisfacción de nuestra especie, hacen del mantenimiento de la estrategia una preocupación esencial para la mayoría de los Estados.

El rompecabezas así formado no puede ser resuelto sino por la supresión del miedo. Desafortunadamente este no es el propósito de la estrategia.

## *ASPECTOS DE LA COOPERACION PARA LA PAZ EN AMERICA LATINA*

**TEMAS.**— Los instrumentos jurídicos y la seguridad. Agenda de consenso sobre temas de seguridad regional. Análisis de las principales experiencias y logros de las medidas de confianza mutua en la región. Especificación de los mecanismos de inspección y control que aseguran la puesta en práctica y vigencia de estos acuerdos. Zonas de Paz, especialmente la de Argentina y Brasil sobre el Atlántico Sur. Estudio de las propuestas y supuestos fundamentales de los regímenes de seguridad.

Por la naturaleza de los temas, algunas cosas simplemente van a ser mencionadas de manera bastante esquemática.

El primero es la cuestión relativa a los instrumentos jurídicos y la seguridad. Siempre que se trata de América Latina o de este hemisferio, que presenta una situación tan complicada, no es impensable empezar por una paradoja: existe en este hemisferio una enorme multiplicidad de tratados que constituyen una sofisticada red de recursos jurídicos y, al mismo tiempo, esta riqueza jurídica coincide con un nivel de conflictividad que no puede ser considerado desdeñable. Hay que tener en cuenta también, que muchos de esos tratados se refieren a un ámbito que llamaríamos interamericano más que latinoame-

ricano; y eso tiene explicaciones que se examinarán más adelante. En todo caso, en lo que se refiere al campo de la seguridad, es fundamentalmente el marco jurídico interamericano que continúa prevaleciendo.

Este marco ha tenido etapas bastante caracterizadas. Una que podría llamarse inicial, empezó tan temprano como el Congreso de Panamá en el momento mismo de la independencia; y llegó prácticamente hasta finales del siglo pasado con etapas sumamente importantes como los Congresos de Lima y Santiago. Inclusive, en la Reunión de Panamá se consideró la cuestión del arbitraje lo que dió lugar a una serie de acuerdos sobre esta institución jurídica que durante el siglo pasado tuvo muy amplia aplicación; probablemente más amplia que en cualquier otro lugar del mundo.

Desde finales del siglo XIX hasta mediados de este siglo, hay una etapa llamada de Panamericanismo, que también fue sumamente rica en producción jurídica. Las Conferencias Internacionales Americanas produjeron un número considerable de acuerdos jurídicos. No se citarán todos ellos porque realmente la lista es sumamente extensa. Mencionaré apenas la Primera Conferencia de Washington, a fines del siglo pasado, donde se trató de arbitraje obligatorio; la Conferencia de México que recogió las disposiciones sobre arbitraje de las Conferencias de La Haya a comienzos de siglo; la Conferencia de Santiago donde se suscribió el llamado Pacto Gondra que establecía procedimientos de investigación con comisiones permanentes; la Conferencia de Washington de conciliación y arbitraje; la Conferencia de Río de Janeiro en el año 1933 donde se suscribió el Pacto antibélico y de no agresión y conciliación, llamado Saavedra Lamas; y finalmente, la Conferencia de Buenos Aires de 1936, donde se suscribieron una serie de convenios relativos al mantenimiento y conservación de la paz y la solución de controversias. Se ha realizado pues, una tarea de construcción jurídica nada desdeñable.

Desde el año 1945 hasta nuestros días, hay una etapa que podría ser llamada de consolidación del Sistema Interamericano en la cual sin abandonarse lo que había sido conseguido anteriormente en términos jurídicos, se trataba de establecer una mejor forma de relación con los EE.UU. La vinculación contractual de los tratados internacionales, muy influenciada naturalmente por la óptica interamericana, de alguna manera se tradujo y se plasmó en lo que podrían ser los pilares de este sistema interamericano. Ello había tenido sus inicios en la Conferencia de México sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, que coincidía con la naciente organización de las NN.UU. Aquí, se produjo una situación curiosa: en aquellos tiempos los países latinoamericanos parecían tener una marcada preferencia por las soluciones regionales para las situaciones de conflicto, en tanto que los EE.UU., preocupados por el carácter universal de la organización internacional, quería referir todo al nuevo organismo que estaba por crearse. Pasado algún tiempo, la Guerra Fría y las nuevas perspectivas de la hegemonía en el continente, hicieron que los papeles se invirtieran y los países latinoamericanos encontraron que era conveniente contornear en cierta forma el sistema interamericano, que establecía algunos pasos previos para la solución de controversias o conflictos, e ir directamente a la organización mundial; frente a la nueva posición norteamericana que insistía en que todo lo relativo a la seguridad en esta área debería tratarse exclusivamente en el ámbito regional interamericano.

Se debe añadir una referencia a las conferencias que produjeron estos pilares o textos básicos del sistema interamericano: la de Río de Janeiro en que se aprobó el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca y la Novena Conferencia de Bogotá, donde se suscribieron la Carta de la Organización de los Estados Americanos y el Pacto de Bogotá relativo a soluciones pacíficas; que fueron muy importantes. Sería del caso

mencionar que estos acuerdos, más allá de todas sus carencias y la obsolescencia que de alguna manera puedan estar mostrando, trataban de cuestiones tan importantes como someter las controversias a métodos de solución pacífica, procedimientos para reuniones de consultas, el no recurso a la agresión, la suspensión de hostilidades, la reversión de los acontecimientos y de las situaciones al *statu quo ante bellum* y procedimientos para el restablecimiento de la paz y la solución de los conflictos. Más específicamente, el Pacto de Bogotá incluía una serie de reglas sobre buenos oficios, mediación, conciliación, arreglo o procedimiento judicial como se llamaba; señalando también curiosamente una cierta preferencia por el recurso a la Corte Internacional.

En el Pacto de Bogotá se pretendía un tratado comprensivo; es decir se suponía que debía establecer un procedimiento hermético para la solución de controversias y de cualquier situación susceptible de devenir en conflicto y que podía ser atendida por algunos de sus procedimientos. Pero, en la práctica, este Tratado no ha sido objeto de ratificación de parte de todos los países y consecuentemente es uno más de los instrumentos jurídicos que está vigente dentro del sistema interamericano para solamente algunos miembros.

Lo señalado muestra que la multiplicidad de instrumentos traducía tensiones reales. Estos acuerdos indican también una vocación interamericana o latinoamericana permanente de encontrar fórmulas jurídicas para la solución de controversias, lo que hacía que se vinculasen unos a otros y, en cierta manera, fueran complementarios.

Todo esto, desafortunadamente, no ha impedido un apreciable nivel de conflictividad en el continente. Se dejará de lado lo relativo a la tipología del conflicto en la región, porque es un elemento conocido. En todo caso debe anotarse que, lamentablemente, la tipología del conflicto regional no es modesta; es más bien bastante amplia y abarca distintos tipos de disputas:

de soberanía, territoriales, ideológicas, de recursos y probablemente —lo que es más preocupante— una posible tendencia a incorporar elementos de unos y otros lo que haría más delicada la situación.

La ley existente, con toda su complejidad y relativa sofisticación, no ha conseguido atender a esta situación de conflictividad y podría ser considerada ahora un elemento menos significativo que antes; entre otras razones por la influencia que podrían haber tenido las percepciones o los puntos de vista norteamericanos. Además se piensa que Estados Unidos puede adecuar a ella su conducta en la medida en que determinados tipos de conflictos o no afectan sus intereses directos; sea por la naturaleza del conflicto o la significación de los actores o porque se refiere a una cuestión periférica a sus intereses; pero que no habría vacilado en violaciones al derecho en los casos en que consideró que sus intereses importantes o esenciales estaban de por medio. Se une a ésto, otro elemento: la mayor autonomización de los países de la región hace que se considere que este marco jurídico, o no habría resuelto todos los conflictos o que algunos de ellos habrían sido resueltos al margen del mismo —mediante procedimientos que fueron establecidos diplomáticamente sobre una base ad-hoc en ciertas circunstancias— o también que determinados actores en el estadio actual de las relaciones internacionales pueden perfectamente mantener algún asunto en un nivel de conflictividad en espera, es de suponer, de circunstancias que puedan estimar más favorables para la solución que encuentran sería propicia a sus puntos de vista.

Esto ha ido llevando a un cierto desapego de lo que vendría a ser el marco jurídico interamericano. Ello no ha impedido que haya una manifestación muy terca del anhelo regional de encontrar fórmulas jurídicas de solución de controversias, como lo muestra el hecho que hace algunos años se realizara en Cartagena una conferencia extraordinaria, precisamente

para buscar la actualización de algunos de los textos principales del sistema interamericano; en la línea de lo que habrían sido en su oportunidad los protocolos de reforma del TIAR y de la misma Carta de la OEA.

Sería pues un error tratar de minimizar la significación del marco jurídico para la solución de la conflictividad en la región y para el ordenamiento de las relaciones y la seguridad en América Latina. Es equivocado pensar que el hecho que no presenciemos en estos momentos situaciones de conflicto abierto, deriva exclusivamente de condiciones de disuasión militar eficientes. No es así; y el marco jurídico, el peso de la ley y de la contratación internacional, es realmente muy importante. Evidentemente, se podría pensar en fórmulas que atendieran mejor a estos intereses a través de, por ejemplo, acuerdos sub-regionales u otros que fueran incorporando las percepciones latinoamericanas y que serían viables en la medida en que la institucionalidad regional latinoamericana pudiese ir progresando y se hiciera patente esa voluntad general de paz que políticamente es declarada una y otra vez por los gobiernos de la región.

Aun teniendo muy presente la necesidad de encontrar soluciones pacíficas a las controversias y disputas y siguiendo el lineamiento que se planteó en términos de decisión, es decir, de un acto de voluntad, parece poco probable que encontremos en nuestro ámbito un tratado de soluciones pacíficas tan perfecto que pudiera solucionar todas las situaciones de divergencia o conflictivas. Ocurriría probablemente lo que ocurre, por ejemplo, con el Pacto de Bogotá; es decir que no todos estarían dispuestos a atenerse a ese tipo de procedimientos porque no lo consideran conveniente o podría ser que entiendan que políticamente determinadas soluciones arbitrales podrían ser desestabilizadoras en el ámbito interno. Existe ese margen político que debe ser tenido en cuenta; pero lo esencial, sería el reconocimiento por todos los actores que las cosas se arreglarán pacíficamente o no se van a arreglar. No hay ninguna posibilidad

de un conflicto bélico exitoso en la región. El conflicto es siempre posible, pero que tenga éxito es otra cosa. No habría sino que mirar lo que está pasando en otras regiones del mundo para concluir que el conflicto no resuelve, como pudo haberlo hecho en el pasado, situaciones conflictivas y que, en estos momentos, es impensable e intolerable en el ámbito regional.

En resumen, no se puede tener certeza si lo que estaría faltando es más derecho en términos de contratación internacional o si con el ya relativamente sofisticado procedimiento de solución pacífica de controversias general o específico que tenemos, deberíamos más bien insistir en el camino político de que las diferencias van a tener que encontrar solución negociada dentro de contextos políticos muy cambiados. La posibilidad del conflicto para arreglar cuestiones en esta región no solamente sería un gravísimo error sino que no conduciría a ninguna parte.

Otro tema es la agenda de consenso sobre asuntos de seguridad regional. La reflexión académica es absolutamente indispensable con relación a este punto y si es académico-diplomático, mejor todavía, en la medida en que los diplomáticos pueden ir dando mayor permeabilidad a los procesos de toma de decisión sobre preocupaciones perfectamente legítimas. Estas, canalizadas por la vía académica, se supone que están recogiendo percepciones sociales que no deberían ser ignoradas a riesgo de desconocer un elemento de la vida real al cual debemos asignar la mayor importancia. Eventualmente, en su oportunidad, esto debe también ser objeto de consideración política para llegar a una definición de seguridad regional autónoma e independiente que naturalmente tenga en cuenta y esté basada fundamentalmente en los elementos de inseguridad propios a la región; que si bien puede tener elementos comunes con otras tiene también peculiaridades que deben ser consideradas.

Esa definición regional debería superar los planteamientos de tipo interamericano; pero no se trata de que sean antinortea-

americanos porque eso no llevaría muy lejos y debería más bien haber un margen de compatibilidad entre los intereses de unos y otros. Debería comprender esta definición los aspectos políticos, sociales, económicos y militares. Sin embargo, son muy pertinentes las preocupaciones planteadas sobre cual es el ámbito, es decir, cual vendría a ser el perímetro máximo del concepto de seguridad. ¿Debería limitarse a determinado tipo de elementos estatales y referidos fundamentalmente a la defensa y a la percepción de amenaza externa o debería comprender otras cosas? Sobre este punto la discusión no se va a agotar, pero es absolutamente indispensable tener en cuenta que mientras unos factores pueden ser absolutamente esenciales para la relación con el mundo exterior, sería impensable hablar de seguridad en América Latina sin por lo menos considerarlos en el ámbito interior que maneja tanto ciertos elementos. Estos otros factores son los que vendrían a constituir la seguridad de los nacionales o la seguridad de la sociedad nacional; y no la seguridad nacional como una cosa más abstracta. Este es un elemento para discusión y no tengo convicción definitiva al respecto. Hay preocupaciones que sustentan uno y otro punto de vista pero es importante no dejar de examinar esos variados elementos.

Los factores de inseguridad existentes en la región son de muy variada naturaleza y deben incorporar la emergencia de nuevas amenazas. Debe tenerse en cuenta la pérdida de significación política, estratégica y económica de América Latina que se viene advirtiendo y que todo hace pensar que continuará en un futuro previsible; las situaciones derivadas del crecimiento demográfico, la ineficiencia estatal, la desarticulación social y otros aspectos igualmente importantes. Es decir, no habría posibilidad de hablar razonablemente de seguridad si estos componentes esenciales dejaran de ser tenidos en consideración. Para que pueda haber una autonomización regional en la materia se debería comprender una serie de elementos como los citados.

Un listado rápido colocaría en primera instancia la desnuclearización militar. No es preciso extenderse sobre este tema, pero debe dejarse perfectamente en claro que no existe asunto de mayor entidad política y estratégica en el ámbito latinoamericano. Todos conocemos nuestras respectivas posiciones en relación a los acuerdos internacionales que incluyen garantías con relación a este asunto pero no deberíamos dejar dudas de que si algo negativo aconteciera en ese campo, las lamentaciones nunca serían suficientes. Es también importante la no inserción regional en esquemas estratégicos externos, incluyendo cuestiones relativas a bases militares y mares adyacentes. Sería impensable tratar de cuestiones de autonomía estratégico-política y de solución de conflictos, si nos precipitamos a tratar de incorporarnos a esquemas que responden a características muy diferentes de las nuestras.

La agenda debería comprender también el proceso de consolidación democrática. En esto se debería mencionar simplemente un elemento; no es que necesariamente las democracias sean más pacíficas que los gobiernos autoritarios o dictatoriales pero como estamos examinando la cuestión de seguridad debe reconocerse que las democracias tienen una mayor permeabilidad a las preocupaciones de sus grandes mayorías nacionales en ésta y otras materias. Por ejemplo, se ha dicho que la introducción de los euromisiles acabó con un consenso entre conservadores y social-demócratas en Europa respecto a la disuasión nuclear. Ello impresiona mucho por una razón: cabe recordar que puede haber lugares en los cuales hay consenso de seguridad pero en el interior de nuestras sociedades la verdad es que el tema no existe; la pregunta sobre en que consiste sería incomprendida y consecuentemente estamos en una situación tan diferente que para que la definición de seguridad tenga una base de autenticidad y solidez que la haga proyectable al futuro, un sistema democrático podría tener mayor permeabilidad y capacidad de definirla adecuadamente.

Deberían darse también formas paulatinas de desarrollo de la cooperación entre las políticas exteriores y en materia de seguridad. Algo de esto se ha tratado, por ejemplo, en reuniones políticas sustantivas como la de Presidentes en Acapulco; orientadas a lo que podría ser la superación de hipótesis de conflicto, pero no exclusivamente sobre la base de la solución de problemas, de conflictos o de disputas. Una breve reflexión que puede parecer una paradoja indica que en una realidad como la nuestra, suponer que la cooperación y la posibilidad de acción conjunta van a ser el resultado de la superación de todos aquellos elementos de diferenciación o de disputa, es tan impensable que no habría mucho más que hacer. La hipótesis de trabajo debe tener una base que reconociendo los elementos comunes y los de divergencia, establezca que necesitamos porque las circunstancias lo imponen, partir del principio que debemos hacer algo juntos. Los elementos comunes y las necesidades compartidas tienen tal entidad que si fuéramos a darle prioridad exclusiva a la solución de las controversias para de ahí pasar a la amistad sin límites y eterna, sería como colocar la carreta delante de los bueyes. Es esta la realidad con la que tenemos que vivir y trabajar; porque de lo contrario, nos vamos a condenar al inmovilismo.

También sería necesario un proceso de identificación de amenazas mediante un procedimiento consensual que incorpore elementos como la deuda, la droga, la importación ilegal de armas, el terrorismo, los conflictos de varios tipos, las diferencias que pueden existir, etc. Y también, naturalmente, las relaciones con Estados Unidos; las medidas de fomento de la confianza donde existe un espacio de trabajo para nuestros países mucho más grande de lo que podemos sospechar a primera vista; la prioridad a cuestiones que pueden no parecer tremendamente dramáticas pero tienen significación como por ejemplo la cooperación fronteriza, la integración física, los proyectos de desarrollo conjuntos o los esquemas de integración de varios

tipos: económicos, integración física, cooperación amazónica, Cuenca del Plata; en fin, todo lo que se puede avanzar en términos bilaterales o zonales o inclusive entre áreas particulares de dos países.

Debe mencionarse también la cuestión de las zonas de paz, oceánica y eventualmente territoriales, el papel de las fuerzas armadas dentro de la sociedad y su paulatina integración bajo orientación civil a un esquema de seguridad compartida, la limitación de gastos y de equipamientos y la coordinación de industrias militares. Por más idílico que pueda parecer todo esto, se trata en realidad de elementos que tendrán que ser paulatinamente incorporados a un nuevo concepto de seguridad.

Junto a ello se requiere la cooperación política, económica, técnica, cultural y la promoción de los derechos humanos. La prioridad a la problemática económica y social es de una urgencia social tan manifiesta que no vale la pena insistir en ella, y la promoción —y esto puede sonar a literatura pero no lo es— de una comunidad latinoamericana que termine constituyéndose eventualmente como un espacio físico y defensivo pero fundamentalmente también como un espacio económico, humano y social frente a los desafíos actuales y futuros. Si miramos un poco lo que está ocurriendo en otras áreas del mundo y el estado en que está nuestro proceso, no digo de integración sino simplemente de diálogo y comunicación, podríamos reconocer que realmente estamos bastante atrasados.

El tema siguiente se refiere a las zonas de paz. Si bien el concepto no ha sido totalmente definido en derecho internacional, algunos de sus elementos constitutivos son claros. Los países que dentro de un área geográfica determinada encuentran que deben unir esfuerzos en pro de la buena vecindad, la desaceleración de la carrera armamentista, la desmilitarización y diversos tipos de cooperación, conservación, etc.; tienen por lo menos el derecho político, como ha sido reconocido en Naciones

Unidas, de declarar el propósito de constituirse en zona de paz. Naciones Unidas ha declarado dos hasta el momento: el Océano Indico, lo que no ha impedido la continuación de la carrera armamentista en la zona, quien sabe mayor con la base de Diego García y otras "facilidades" en varios lugares; y el Atlántico Sur. A este tipo de proyecto político y eventualmente jurídico y estratégico, se le opone naturalmente el argumento "jurídico" de la libertad de los mares pero, fundamentalmente, de lo que se trata es de intereses estratégicos evidentes.

En lo que se refiere al Atlántico Sur hay que reconocer que representó una iniciativa brasileña de la mayor trascendencia que, mediante un trabajo sumamente sofisticado de negociación diplomática, consiguió prácticamente la unanimidad de la organización internacional. El proyecto de creación solamente tuvo un voto en contra, de los Estados Unidos; y muy pocas abstenciones.

Los propósitos para la creación de esta zona han sido muy similares a los mencionados, pudiendo añadirse que en esta circunstancia específica se habría pensado en algunas consideraciones adicionales como por ejemplo la mayor militarización del Atlántico Sur después del conflicto de las Malvinas y, naturalmente, la posibilidad de introducción de armas nucleares en esa zona; y también, un tipo de relación más dinámica y eficiente que se está dando entre el Brasil y los países del Africa. Creo que éstos vendrían a ser los condicionantes conceptuales que llevaron a la decisión de establecerla.

Lo que es interesante en el caso del Atlántico Sur, es que el enorme apoyo que tuvo no se dió necesariamente por las mismas razones. Por ejemplo, Argentina habría procurado un espacio en el cual el planteamiento de cuestiones importantes como las pesquerías en las Malvinas o lo que podría ser un nuevo marco para la colocación del problema de las Islas del Atlántico

Sur, se encontró con una reacción británica que también daba apoyo al proyecto por razones perfectamente contrarias. La explicación británica es que debería apoyarlo porque podría ayudar "contra el peligro de una acción militar arbitraria". También Gran Bretaña dió apoyo a la FAO en materia de recursos vivos del mar, en contraposición a la posición Argentina e hizo las referencias que eran comprensibles desde su punto de vista con relación al Tratado de Tratelolco y a las vinculaciones con el régimen del apartheid en Sudáfrica. Este último país no pudo votar porque no asiste a la Asamblea General, pero en una comunicación al Secretario General apoyó la idea, haciendo naturalmente una reserva sobre las críticas que se le hacían. Todos los países latinoamericanos apoyaron el proyecto.

En conclusión, no todos estuvieron de acuerdo en la importancia y en la viabilidad de este proyecto de establecimiento de una zona de paz en el Atlántico Sur. Evidentemente la cuestión es sumamente compleja y como señaló un profesor brasileño no parece pensable que la marina brasileña fuera a dejar de participar en las maniobras UNITAS. El Perú estuvo examinando la posibilidad de crear una zona de paz en el Pacífico Sur; pero por lo que se conoce tampoco se pensaría dejar de participar en maniobras UNITAS.

En fin, hay evidentemente problemas serios para la creación de zonas pero es claro que el establecimiento de un ámbito político y de cooperación, en el cual se persigue crear presiones para desacelerar la militarización y promover la cooperación, es importante y debe ser apoyada. Hay que tener en cuenta que Brasil convocó en Río de Janeiro a una conferencia de los países miembros de esta zona de paz, realizada en 1988, en la cual se han tratado gran diversidad de aspectos relativos al transporte, cooperación, recursos vivos del mar; en suma, una serie de proyectos que interesan a todos los ribereños y se ha reiterado el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz en la zona y de unir esfuerzos con tal fin.

El tema siguiente son las medidas de fomento de la confianza, sobre lo que habría muchísimo que decir. Las percepciones sobre lo que puede ser el fomento de la confianza en los países de desarrollo, no divergían mucho de las percepciones europeas tal como fueron enunciadas en la Conferencia de Helsinki de 1975; sino que las incorporaban, pero iban un poco más allá. En ningún momento los países en desarrollo consideraron que el fomento de la confianza podía limitarse a las cuestiones que eran preocupaciones muy legítimas en el ámbito de confrontación militar OTAN-Pacto de Varsovia, respecto a si el ataque armado iba a ser más o menos inminente o más o menos diferido. La cosa para nosotros iba más lejos y consecuentemente en América Latina se partía de lo que se llama una conceptualización amplia del fomento de la confianza; en que aparte de todas las cuestiones militares en las que realmente hay muchísimo que se viene realizando pero que por una de esas paradojas latinoamericanas no es objeto de conocimiento público, comprendería también distintos niveles y tipos de actividades en áreas diferentes de la militar.

Ello va desde el acuerdo de desarme —porque no hay nada que pueda producir mayor confianza que un acuerdo de desarme— como la consagración exitosa del Tratado de Tlatelolco, a los convenios universales en materia de desarme y los relativos a solución pacífica de las controversias; o las manifestaciones políticas sustantivas y consecuentes como podrían haber sido Ayacucho y Acapulco. Inclusive, se firmó un acuerdo específico sobre fomento de la confianza entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú hace algunos años. Además, debe añadirse todo lo que tiene que ver con la cooperación para la integración regional, incluyendo el Sistema Económico Latinoamericano, ALADI, el Grupo Andino, los acuerdos entre Brasil, Argentina y Uruguay, el Parlamento Latino Americano que tomó veinte años para institucionalizarse pero lo consiguió y los contactos políticos de varios tipos que ocurren cada vez con más frecuencia. Por último, la creación del mecanismo perma-

nente de consulta y concertación política (Grupo de los Ocho, después llamado Grupo de Río), que aunque nadie pueda predecir razonablemente el resultado final de su gestión o cómo va a evolucionar, es de trascendencia histórica en América Latina porque ha producido, aparte de su gestión inicial como Grupo de Contadora y Apoyo, una reunión de Jefes de Estado en Acapulco, que hasta hace pocos años hubiera sido absolutamente impensable.

Existen muchas posibilidades en materia de promoción y fomento de la confianza en América Latina que no excluyen al ámbito militar. Hay cantidades de cosas que los sectores militares y fuerzas armadas pueden hacer en términos de fomento de confianza sin modificar sus dispositivos militares, sin cambiar sus doctrinas, sin cambiar sus planteamientos y sin solucionar problemas y, menos aún, sin hacer un diseño estratégico o defensivo o de seguridad para la región. Esto es realmente muy importante y debería ser estimulado.

Lo que vale para el sector militar, vale para los sectores políticos y no debe dejarse de lado. Vale también para los sectores cívicos, los medios de difusión, las asociaciones cívicas de diferentes tipos que tienen un enorme espacio y que de alguna manera vienen mostrando el camino de lo que vendría a ser una institucionalización latinoamericana. Si recordásemos que hace cuarenta años cualquier asociación internacional tenía que ser interamericana, encontramos que ahora sin apoyo de ningún gobierno prácticamente todos los sectores sociales de tipo profesional, técnico, etc., encuentran que deben tener un espacio latinoamericano. Y lo hacen sin que nadie se los pida ni los apoye. Esos sectores sociales están tratando de decir algo que deberíamos escuchar con atención.

El mecanismo de inspección y de control que asegura la puesta en práctica y vigencia de acuerdos de limitación de armas o desarme es la verificación. Es una cuestión sumamente

importante porque en este tipo de acuerdos uno de los actores coloca una parte de su seguridad en el cumplimiento de otra parte, sustrayendo naturalmente ese sector de lo que puede ser su propio dispositivo militar. Consecuentemente, la verificación es indispensable en esos acuerdos o inclusive en determinados entendimientos relativos a la seguridad. Su objetivo es verificar, es decir, determinar el cumplimiento de las obligaciones, desalentar el incumplimiento, permitir la creación de confianza y la evaluación del acuerdo y, por todo ello es muy importante.

En América Latina se ha hecho un trabajo político-conceptual enorme en materia de verificación. Parte de eso está reflejado fundamentalmente en el proyecto de Acta de Contadora que no se llegó a suscribir; lo cual no quiere decir que la región sea ajena a algunas experiencias concretas. Hemos mandado fuerzas de observación, separación y verificación a lugares en varias regiones del mundo, donde el personal profesional muestra que ha adquirido experiencia. Naciones Unidas tiene capacidad de asesoría o tendría los medios para realizar ella misma la verificación, dentro de sus procedimientos. En algunas circunstancias latinoamericanas, se han dado formas de verificación o control.

El problema en la región no sería falta de conceptualización del asunto. No sería tampoco falta de capacidad diplomática para determinar cuáles serían las formas de verificación que convendrían a cada caso concreto; sobre la base de criterios de adecuación, de no ingerencia, de equidad, de suficiencia; en fin, de una serie de criterios que son conocidos por la doctrina y también por la organización internacional. Lo que estaría faltando es la voluntad de llegar a los acuerdos que deberían ser verificados, cualquiera que sea la naturaleza de estos acuerdos, en la medida que comprendan aspectos de seguridad.

Finalmente, se debe tratar el estudio de propuestas y supuestos fundamentales de los regímenes de seguridad. Las pro-

puestas podrían ser consideradas en distintos niveles, a partir del supuesto que la concertación, la institucionalización y la integración en el contexto latinoamericano, son por sí mismas intentos de promover la seguridad. Lo que en otras partes quien sabe no tendría esa significación, definitivamente la tiene en Latinoamérica en la medida en que por ejemplo el tratado del Pacífico Sur, se refiere a la conservación de recursos del mar y como tal es una forma de defensa diplomática de algunos elementos del mar. La idea de una zona de paz está siendo objeto de consideración académica; pero de ella habría un esbozo de tratamiento diplomático-político en el Grupo de los Ocho porque entre otras cosas, se están tratando aspectos de seguridad. Es también una propuesta formal y jurídicamente establecida la zona libre de armas nucleares. Esas son las principales propuestas pero puede ser que haya otras.

En materia de supuestos, la posibilidad que los Estados de la región o los Estados sudamericanos, que para el caso sería quien sabe una propuesta de viabilidad mayor, acepten o accedan a un esquema de seguridad, responsablemente definido en forma autónoma, con independencia de los Estados Unidos; supone definición de intereses comunes y amplios de seguridad externa regional pero que tengan en cuenta también percepciones conceptuales de seguridad interna. Esta relación interno-externa es absolutamente insoslayable en términos de seguridad en América Latina. Vale lo que ya dijimos respecto de los regímenes democráticos, en el sentido de que podrían mostrar una mayor permeabilidad a las percepciones mayoritarias, porque se supone que dentro de ese tipo de régimen, las fuerzas armadas bajo orientación y conducción civil, podrían integrarse más fácilmente a una conceptualización de seguridad compartida. Esto comprendería doctrinas estratégicas y eventualmente otros aspectos. Eso que ya es un terreno sumamente complicado se daría en medio de enormes dificultades conceptuales y técnicas; pero sería más viable en un régimen democrático que en uno que no lo fuere.

El concepto supone también que habría autonomía; es decir, no se trata de revivir lo que puede ser una conceptualización interamericana de seguridad y menos aún ideas como ejes estratégicos y esquemas por el estilo. Hay determinados elementos que hacen pensable que aquello que es difícil, no es imposible. Se suponía tradicionalmente, por ejemplo, que en el caso del Brasil y Argentina había una rivalidad estratégica que tenía condicionantes de tal naturaleza que debía desembocar en un tipo de conflicto. La decisión política de desmentir esos supuestos ha sido tan sustantiva e importante que sugiere y demuestra que eso no solamente no es así, sino que inclusive el adoptar esquemas que se orientan precisamente a lo contrario, es decir, a la cooperación e integración, es de tal trascendencia que hay que apoyarlos enérgicamente.

Sin el elemento de cooperación política, por más elemental que parezca, va a ser difícil que podamos dar pasos. Eso será facilitado en la medida en que se promueva la institucionalidad latinoamericana. Ya hemos visto que hay intentos de todo tipo: intergubernamentales, sectoriales, profesionales y cívicos para crear una institucionalidad latinoamericana, lo que es importante. Lo que tenemos hasta ahora es el SELA y algunos acuerdos de integración; pero América Latina en más de 160 años de vida independiente, no ha conseguido dotarse de una institucionalidad política. Al fin y al cabo es un hecho que no tenemos un organismo político, pero algún día habrá que tenerlo, pues es absurdo que aún no lo tengamos. No es cuestión de contentarnos en el discurso de la identidad, en el cual hemos vivido sumamente complacidos y contentos, diciendo que ésta es la única región del mundo donde compartimos historia, religión, lengua, raza, tradiciones y visión del mundo; pero ello no impide que sea también la región donde probablemente se dialogue menos; donde hay menor capacidad de hacer cosas juntos. Debemos tener muy presente el caso de Africa, donde la cuestión de identidad prácticamente no se plantea y a nadie le inte-

resa saber si todos son iguales, pero donde año tras año los Jefes de Estado se reúnen desde hace veinticinco años para ponerse de acuerdo o para pelearse, pero no han dejado de reunirse. Es una lección que podríamos tener presente.

Para el siglo XXI es muy importante que en materia de seguridad miremos a nuestras necesidades, al interior de nuestras sociedades y miremos también a lo que está aconteciendo en el mundo para ver si hay algo que debemos aprender de los procesos de conflicto o de cooperación que se vienen dando; o dejar que el inmovilismo y la conflictividad exacerbados siempre por factores que no precisan mencionarse podrían llevarnos a pasar inexorablemente por la catástrofe conflictiva antes de llegar, como vamos a llegar necesariamente, a la cooperación. Frente al viejo dicho: "no se aprende en cabeza ajena", es claro que hemos aprendido algunas cosas pero hemos dejado de aprender otras. Si vemos lo que está pasando en Europa, el ritmo de concertación que puede estarse dando en determinados procesos económicos, políticos y sociales en varias partes del mundo, tendríamos que considerar seriamente si podemos saltarnos una etapa conflictiva y no necesaria de nuestro devenir político como naciones.

En estos momentos uno de los problemas principales de seguridad, sino el problema principal que tenemos unos más y otros menos, es el problema de viabilidad de nuestras sociedades nacionales. La viabilidad debería concluir con la desarticulación social que estamos viendo actualmente y sin acabar con la cual no habrá seguridad de ningún tipo que merezca examen.

Para concluir, cabe decir que si en América Latina pudiera superarse el discurso retórico de la identidad y demostrarse que se tiene capacidad de movilización y de cambio externo e interno habríamos hecho algo importante; porque sin cambio externo e interno y manteniendo las conceptualizaciones del pasado en el siglo XXI no tendremos seguridad, ni individual ni compartida.

## ZONAS DE PAZ; POSIBILIDADES Y PERSPECTIVAS EN AMERICA LATINA

### INTRODUCCION

El concepto de Zona de Paz, relativamente nuevo en las relaciones internacionales, es objeto de considerable debate y no poca controversia. En cualquier caso, no ha sido todavía profundamente examinado por la doctrina y sus manifestaciones concretas indican tanto posibilidades como ambigüedades y frustraciones.

De cualquier manera, no hay acuerdo general sobre los elementos y características de tal concepto. Las zonas hasta ahora declaradas por las Naciones Unidas son objeto de sustantivo cuestionamiento y no han conseguido el propósito para el que fueron establecidas. Adicionalmente, se incorporan ahora elementos relativos a la cooperación, e inclusive a la conservación del medio ambiente, que añaden a la complejidad del tema.

Sin embargo, las expectativas que el concepto despierta exigen continuado examen con miras a su perfeccionamiento y consolidación. Las dificultades experimentadas hacen parte de una situación caracterizada aún por políticas de poder, a veces apenas disimuladas en consideraciones jurídicas, traducidas

en la proyección de fuerzas navales y aéreas y la implantación de bases militares o "facilidades" en zonas consideradas estratégicas.

Fundamentalmente, las zonas de paz se presentan como una manifestación de voluntad política ejercida por países en desarrollo para fortalecer su seguridad por medios políticos y consideraciones jurídicas, frente a amenazas actuales y potenciales, provenientes de factores o rivalidades percibidos como ajenos a la región. Desde este punto de vista, más que obligaciones para los proponentes "entre ellos", se presentan como reclamación relativa al comportamiento "de otros".

#### I. — ANTECEDENTES.

En 1970, la Conferencia de Jefes de Estado o Gobierno de los Países No Alineados celebrada en Lusaka, Zambia, adoptó la idea de establecer una Zona de Paz en el Océano Índico. En 1971, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó una resolución en ese sentido (2880 - XXVI). Aprobada por 61 votos, con 55 abstenciones, contó apenas con el apoyo suficiente. En 1972, la Asamblea estableció un Comité Especial de 15 miembros que fue expandiéndose hasta llegar a cerca de 50, de los cuales solamente un latinoamericano, Panamá, hace parte.

En 1978, una reunión de Estados ribereños e interiores del Océano Índico celebrada en Nueva York, conjuntamente con los países miembros del Comité Especial, las grandes potencias y los principales usuarios, convino en la realización de una conferencia sobre el Océano Índico que, a pesar de sucesivos llamados, hasta ahora no ha recibido el apoyo suficiente para ser convocada.

En 1979, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, celebrada en La Paz, Bolivia, por iniciativa de Granada declaró el Caribe como Zona de Paz. (Res. IX - 0 - 79).

En 1986, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció, a iniciativa del Brasil, una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. La resolución respectiva patrocinada por Brasil, Argentina y Uruguay y los países africanos del Atlántico Sur, con la exclusión de Sud-Africa, (41/II), contó con 124 votos a favor, el contrario de Estados Unidos y ocho abstenciones. Tuvo pues, a diferencia de la del Océano Indico, un apoyo sustantivo.

En los últimos años se realizaron conversaciones y sondeos en el ámbito de Naciones Unidas, propiciados por el Perú, para examinar las posibilidades de establecer una Zona de Paz y Cooperación en el Pacífico Sur.<sup>1</sup>

Igualmente ha sido planteado el establecimiento de tales zonas en el Asia Sudoriental (Paz, Libertad y Neutralidad), en el Mediterráneo y en los Balcanes. Nepal ha solicitado en el ámbito de Naciones Unidas que se le considere como Zona de Paz.

Por último, no debe dejar de mencionarse el caso de la Antártica. Aunque la región de este Continente no es generalmente calificada como tal, es claro que sus características de utilización exclusivamente para fines pacíficos, desmilitarización, desnuclearización, delimitación, cooperación científica, solución pacífica de controversias, conservación y otras, hacen de ella una Zona de Paz; con las ventajas adicionales que las obligaciones y derechos fueron consignados en un Tratado formal y son ampliamente reconocidos y respetados y cuentan con mecanismos de verificación y control.

En el párrafo 64 del Documento Final de la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas dedicada al desarme, celebrada en 1978, se dijo: "El establecimiento de Zonas de Paz en diversas regiones del mundo, en condiciones apropia-

( 1 ) Ver varios artículos en: Instituto Peruano de Polemología - Año 3, N° 3, Ene-Ago. 1988 - Lima.

das que han de ser definidas claramente y determinadas libremente por los Estados interesados en la zona, teniendo en cuenta las características de ésta y los principios de la Carta de Naciones Unidas y de conformidad con el Derecho Internacional, puede contribuir a fortalecer la seguridad de los Estados en esas Zonas y, en general, a la paz y la seguridad internacionales”.

La primera reunión de Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo de Consulta y Concertación Política (Grupo de los Ocho) celebrada en México en 1987 incluyó en el Compromiso de Acapulco para la paz, el desarrollo y la democracia, entre otros, el compromiso de “promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación”.<sup>2</sup>

## II.— ELEMENTOS BASICOS.

### a) Jurídicos.—

Es imprescindible iniciar el examen, coincidiendo con quienes como Gros Espiell<sup>3</sup>, entienden que el Derecho Internacional no ha definido el concepto de Zonas de Paz. Dice el autor citado “. . . una institución todavía jurídicamente imprecisa no ha conseguido hasta hoy producir el efecto o las consecuencias que de su existencia normativa se esperaban”. Añade más adelante: “Hasta hoy las dos Zonas de Paz creadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas son simplemente dos entelequias jurídicas, dos bellas expresiones de loables objetivos, que no han logrado resultados positivos y no han sido capaces de asegurar ni promover la paz en la región”.

( 2 ) Vease las Naciones Unidas y el Desarme. Breve reseña. Naciones Unidas - Nueva York, 1988.

Compromiso de Acapulco.— Primera Reunión de Jefes de Estado del Mecanismo de Consulta y Concertación Política - México 1987..

( 3 ) Héctor Gros Espiell.— El Concepto de Zona de Paz.— Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988.

En el mismo trabajo, Gros Espiell, adelanta una definición de zona de paz que es del caso transcribir :

“Una Zona de Paz es una región geográfica —concebida con la misma elasticidad y relativismo que el concepto de región utilizado en materia de proscripción zonal de las armas nucleares— en que los Estados que se incluyen en ella, habida cuenta de las características de la región, reafirman su compromiso de no recurrir al empleo de la fuerza para resolver los conflictos que puedan existir, de acuerdo con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional actual, en que se conviene en desacelerar la carrera armamentista, en que se prohíbe el uso bélico de la energía nuclear y de otras armas de destrucción masiva y en que las potencias externas a la región se comprometen a no servirse de esa Zona para sus objetivos bélicos o armamentistas, de manera directa ni indirecta, en especial mediante la eliminación de las bases militares y de toda otra actividad que signifique una presencia armada permanente”.

Como se aprecia, el eminente jurista establece una significativa repartición de responsabilidades entre Estados de la Zona y ajenos a ella y enfatiza la significación de la no nuclearización militar. En otro pasaje, Gros Espiell considera que tales zonas deben ser negociadas entre todas las partes interesadas y formalizadas en un tratado. Sobre estos importantes asuntos se volverá más adelante.

La paz, entendida como ausencia de violencia bélica, es prerrequisito de la plena vigencia del concepto de zona de paz. Esta paz, en principio, debería estar garantizada por la Carta de Naciones Unidas que permite exclusivamente las medidas de defensa individual o colectiva, superando el derecho de guerra tal como codificado en el Tercer Convenio de La Haya de 1907.

No obstante, este tipo de paz limitada a la ausencia de hostilidades militares, se acomoda mal a las modernas necesi-

dades de la relación internacional y también puede ser insuficiente para el espíritu que informa el concepto de Zona de Paz. En la actualidad, esa forma de paz interesa especialmente a las superpotencias y, como consecuencia de los sistemas de seguridad que por sí y ante sí montaron, a la humanidad en su conjunto que será víctima de eventuales hostilidades al nivel de destrucción nuclear. Sin embargo, el interés de las grandes mayorías de la humanidad no se agota en ese tipo de paz. Le interesan, especialmente, los condicionantes de su seguridad provenientes muchas veces de factores estratégicos regionales; pero también de aspectos relacionados a la justicia, las posibilidades de supervivencia, la vigencia de los derechos humanos y otros varios. Estos elementos posiblemente no facilitan las cosas pero se han ido incorporando paulatinamente al concepto de paz que se transforma así en uno mucho más dinámico y complejo.

La vinculación jurídica del concepto de Zona de Paz con el Derecho del Mar, esencial en cuanto las dos proclamadas por la ONU se refieren especialmente a espacios marítimos, será examinada más adelante.

Debe señalarse adicionalmente, que el hecho que las Zonas de Paz hayan sido aprobadas por Resoluciones de Naciones Unidas, hace que tanto la del Océano Indico como la del Pacífico Sur, no tengan carácter mandatorio. Lo mismo sucede con la del Caribe proclamada por la OEA.

Desde ese punto de vista, la Zona de Paz es sustantivamente distinta de las zonas desmilitarizadas o libres de armas nucleares que, estas sí, dependen de compromisos formales asumidos por los Estados concernidos y cuentan con procedimientos de verificación y control. No obstante, parece ineludible alguna forma de vinculación como la que señala Uruguay: "La zona de paz del Atlántico Sur presupone, en principio, la inexistencia en ella de armas nucleares. De aquí la necesaria relación

entre esta zona y la zona libre de armas nucleares establecida en el Tratado de Tlatelolco. . . ”<sup>4</sup>.

b) Estratégicos.—

Cada zona tiene peculiaridades estratégicas que la diferencian y que influyen en las posibilidades de establecer zonas de paz.

Así, por ejemplo, en el caso del Océano Indico, las dos superpotencias no son ribereñas pero las rutas petrolíferas, la tradicional rivalidad entre India y Pakistán, así como otros factores, hacen que se haya producido gradualmente una ampliación de la presencia militar de tales superpotencias. La base militar soviética en Berbera (Somalia) pasó eventualmente a manos norteamericanas, en tanto que la población del minúsculo archipiélago de Diego García fue desplazada para construir una poderosa base aero-naval norteamericana. India ha aumentado enormemente su poderío militar contando ya con un submarino atómico y un portaaviones y parece mostrar una tendencia a hacer sentir su presencia en el área como lo muestra su actuación en Sri Lanka y en los episodios en las Islas Maldivas. La posición estratégica y la presencia militar de las superpotencias, no se ha modificado de manera perceptible, a pesar de algunas rondas de conversaciones entre ellas orientadas a reducirlas.

En el caso del Océano Atlántico, es evidente que la guerra de las Malvinas y el incremento de la militarización del área fue factor determinante de la iniciativa brasileña. Otros factores estratégicos son la situación en Africa del Sur, incluyendo el problema del Apartheid, el conflicto de Angola y la presencia militar cubano-soviética y la aun postergada indepen-

( 4 ) Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur.— Informe del Secretario General. Doc. A/42/557 Set. 1987. Naciones Unidas - Nueva York.

dencia de Namibia. Aun así, como señaló la explicación brasileña, "la presencia de marinas de guerra de las superpotencias es escasa, siendo éste el menos militarizado de todos los Océanos en el contexto de la rivalidad Este-Oeste"<sup>5</sup>.

Se trataba, en general, de dificultar políticamente una mayor proyección de la ya existente del esquema estratégico de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) hacia el Sur; proceso que con la fortificación de las Malvinas y la Isla Ascensión se había hecho más patente.

De todos modos, conviene tener presente que la iniciativa de la Cancillería brasileña parece haber encontrado cierta resistencia o falta de comprensión en las fuerzas armadas, lo que condujo a una elaborada explicación respecto a que "no-militarización" del área no equivalía a "desmilitarización" por parte de los países ribereños y que, inclusive, podía preverse un aumento de la capacidad militar de éstos para hacer frente a nuevas responsabilidades. El Ministro de Marina además de indicar que su institución era ajena al proyecto que era "asunto de Itamaraty", subrayó que la diferencia entre no-militarización y desmilitarización, "no era solamente semántica".<sup>6</sup>

El caso del Pacífico puede ser considerado aún más complejo pues las superpotencias, además de China, Japón, la isla-continente de Australia, los archipiélagos e islas, los países del sudeste de Asia y buena parte de los países latinoamericanos son ribereños o se ubican en dicha área.

Delimitar el Pacífico Sur es también sumamente difícil, encontrándose superposición de acuerdos militares como ANZUS, foros políticos y económicos, acuerdos de desarme como Rarotonga y Tratelolco, acuerdos sui-generis como el relativo a la

---

( 5 ) Resenha de Política Exterior do Brasil: Pg. 68.— Edição Suplementar. Dezembro 1986, Ministerio das Relacoes Exteriores, Brasilia.

( 6 ) Id. (5) pág. 77.

Isla de Pascua entre Estados Unidos y Chile, bases militares de distintos países, etc. Del mismo modo, la complejidad de los factores económicos, políticos y ecológicos no puede ser subestimada.

Finalmente, el caso del Caribe se presenta también como muy difícil. Aquí, la Resolución de la Asamblea General de la OEA de 1979 parece apenas una manifestación de buenas intenciones, pues no impidió los acontecimientos en Granada, ni disminuyó en lo absoluto la impresionante militarización del área. La coincidencia en el mismo espacio geográfico de intereses y percepciones estratégicas norteamericanas con el sistema vigente en Cuba y la presencia militar soviética, la inestabilidad de varios de los mini-Estados, la subsistencia de divergencias en la delimitación de áreas marítimas y plataformas, las características peculiarísimas del mosaico territorial, histórico y cultural de ese ámbito que incluye posesiones coloniales y otros factores políticos, ideológicos y económicos, hacen que no sea previsible por ahora la vigencia de la Declaración de la OEA.

### c) Políticos.—

No hay modo de subestimar la significación de los factores políticos en el examen de las Zonas de Paz, declaradas o potenciales. En efecto, ellos constituyen la motivación y sustento principal tanto en el caso del Océano Indico como en el Atlántico Sur; y, hasta el momento, el motor de su efectiva implantación eventual.

Si bien Zonas de Paz establecidas por Resoluciones de Naciones Unidas no tienen efecto jurídico obligatorio, no puede dejar de reconocerse la importancia de la voluntad política manifestada. Esto es especialmente relevante en el caso del Atlántico Sur donde el respaldo de la comunidad internacional fue masivo y no parece haber entre los Estados de la Zona el nivel

de confrontación que se advierte en el Océano Indico. La excepción está constituida por los casos Argentina - Reino Unido por las Malvinas y Sud-Africa - Angola por el Apartheid, la presencia cubana —que está en vías de finalizar— y Namibia; pero puede reconocerse que sus peculiaridades son realmente singulares.

No sería éste el caso del Océano Indico donde no solamente el cuestionamiento inicial a la declaración de Zona de Paz fue mucho mayor, sino que las mismas situaciones y percepciones de confrontación entre Estados en desarrollo del área restan considerablemente autoridad a los países de la misma que continúan tercamente reclamando determinados comportamientos a las superpotencias en el seno de la Comisión Especial sobre el Océano Indico, la Asamblea General de Naciones Unidas y las Conferencias de los Países No Alineados.

Es claro que se encuentra aquí una de las principales dificultades para el efectivo establecimiento de Zonas de Paz. La presencia militar de países ajenos a la región, se fundamenta en percepciones de seguridad que sustentan políticas de poder de alcance planetario, imperial o hegemónico, al amparo del ejercicio del principio de libertad de los mares. Como se examinará, este principio no parece indiscriminadamente compatible con el de uso pacífico de los espacios oceánicos que fue reconocido por la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar.

Naturalmente, en los casos del Caribe y el Pacífico, la trama de factores de orden político hace aún mucho más difícil el establecimiento potencial de Zonas de Paz en esas áreas<sup>7</sup>.

---

( 7 ) Ver: El Caribe Zona de Paz?— Andrés Serbin, Ed. Nueva Sociedad - Caracas, 1989.

Id. (1).

## d) Económicos y de cooperación o conservación.—

En la Declaración sobre el Océano Indico no se encontraba este tipo de elementos. El propósito era fundamentalmente estratégico y político. Sin embargo, en la Declaración del Atlántico Sur, se incluyen expresamente los conceptos de cooperación y conservación.

El párrafo 2 de la parte resolutive dice: “Exhorta a todos los Estados de la Zona del Atlántico Sur a que promuevan una mayor cooperación regional, entre otras cosas, para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos vivos y la seguridad de la región”.

Naturalmente, la adición del concepto de “cooperación” al de “paz” no facilita ni la clarificación de uno u otro, ni la puesta en práctica efectiva de la Zona. En efecto, la cooperación tiene particularidades que no se ajustan necesariamente a un enfoque como el de Zona de Paz. No es que ellos sean contradictorios; sino que son propósitos que pueden ser perseguidos independiente o separadamente.

No obstante, visto desde otro ángulo, debe también reconocerse que la cooperación debe ser adecuado complemento de la paz; inclusive podría decirse que la cooperación promueve la consolidación de la paz, entendida como concepto más complejo, comprehensivo y dinámico que la mera ausencia de hostilidades militares.

En todo caso, téngase presente que así fue establecido en la referida Declaración sobre el Atlántico Sur; y que también fue considerado de ese modo en las consultas sobre el Pacífico Sur, la región del Asia Sudoriental y, en cierta forma, el Mediterráneo.

Parece demostrarse, pues, que más allá de las dificultades conceptuales, operacionales y prácticas de sumar los dos con-

ceptos, los países entienden que ellos no pueden ser desligados. Esto subraya, en alguna manera, la naturaleza política del concepto de Zona de Paz que puede así integrar otros elementos sin el rigor que demanda, por ejemplo, un acuerdo de desmilitarización o el establecimiento de una Zona Libre de Armas Nucleares.

De cualquier manera, por lo menos en el caso del Atlántico Sur y bajo el impulso incuestionable del Brasil, se ha procurado dar operacionalidad al concepto de cooperación. Ciertamente es que ya el tipo de relación que mantenía el Brasil con los países africanos, servía de antecedente para una reunión especial como la celebrada en Río de Janeiro, en Julio de 1988, entre los Estados de la Zona. En esa ocasión, se reiteraron los propósitos de la Declaración y se estableció un incipiente mecanismo de coordinación que deberá tratar de diversos aspectos de cooperación. Se han realizado ya cursos en oceanografía, hidrografía y otros como desertificación. Del mismo modo, se acordó promover el transporte intraregional y el comercio.

En la misma reunión se acordó examinar la conveniencia de establecer un mecanismo de control marítimo para impedir el vertimiento de desechos peligrosos, tóxicos o nucleares. Este acuerdo está en línea con lo expresado en el párrafo 2º ya citado de la Declaración.

Similares preocupaciones fueron examinadas en las consultas sobre Zonas de Paz en el Pacífico Sur y, como es sabido, hacen parte del Tratado de Rarotonga que prohíbe totalmente el vertimiento de desechos nucleares.

Pueden formularse respecto de los factores de conservación y ambientales, las mismas consideraciones que las hechas respecto a la cooperación. No obstante, dentro de los propósitos amplios y relativamente ambiguos de las Zonas de Paz, parece difícil advertir cómo este tipo de preocupaciones podría ser excluido.

## III.— EXAMEN DE LAS ZONAS PROCLAMADAS.

## a) Posibilidades.—

Un mérito esencial de las Zonas de Paz proclamadas es el de traducir la voluntad política de Estados en desarrollo respecto de elementos centrales de las relaciones internacionales como son la paz y la seguridad.

En efecto, dispositivos básicos de la Carta de las Naciones Unidas como los relativos a la amenaza y empleo de la fuerza evidentemente aun están distantes de tener una aplicación cabal. En el caso de Estados ajenos a determinadas áreas, pero que proyectan a ellas su política de poder respaldada por fuerzas aeronavales, bases militares, "facilidades" etc., la situación es aun más delicada para los Estados en desarrollo.

Se trata pues, de una gestión destinada a crear mediante la presión política, modesta por cierto, las condiciones que hagan posible superar situaciones determinadas por presencia militar ajena, reduciéndola y eventualmente eliminándola.

Distinto es el caso de la Antártida, donde la desmilitarización, la desnuclearización y la cooperación son definidas y establecidas en un tratado internacional, instrumento legalmente mandatorio para los Estados partes. Sin embargo, fueron en este acuerdo las superpotencias y otros Estados desarrollados, los principales interesados en definir ese estatuto para no extender hasta los confines del Planeta su confrontación armada. Análogamente, podrían hacerse estas consideraciones para determinados ámbitos como los fondos marinos o el espacio ultraterrestre respecto de la no implantación en ellos de artefactos nucleares o de destrucción en masa.

Pero, y aquí deberíamos plantear interrogantes con relación a las alternativas a las Declaraciones de Zonas de Paz, si se fuere a empezar por conseguir el asentimiento de las grandes

potencias para reducir y eliminar su presencia militar en determinada zona, sería preciso un tiempo impredecible para vencerlos de la conveniencia de ello. Esto debe ser intentado pero nada obsta para que los Estados en desarrollo, amparados en el Derecho Internacional y en el principio de uso pacífico de los espacios oceánicos no traten de crear circunstancias políticas que contribuyan a presionar en ese sentido. Lo contrario, sería condenarlos al inmovilismo hasta que las potencias militarmente significativas encontrasen conveniente disminuir su presencia.

Otro factor positivo es la contribución que declaraciones de este tipo pueden hacer para fortalecer el sentido de unidad regional. Téngase presente que, al menos en parte, como resultado de pasados coloniales muchos países en desarrollo en diversas áreas experimentan todavía un incipiente sentido de solidaridad regional. Acostumbrados a vinculaciones sustantivas con las metrópolis más que con los vecinos, el examen y planteamiento de sus intereses "regionales" puede contribuir no solamente a disminuir la amenaza venida de afuera sino también a crear conciencia de comunidad.

#### b) Ambigüedades y dificultades.—

Evidentemente, pueden apuntarse sustantivas ambigüedades y dificultades en los planteamientos de las Zonas de Paz acualmente declaradas. Conviene examinarlas brevemente, no con ánimo de llegar a un veredicto de inutilidad o imposibilidad, tradicionalmente conclusivo cuando se trata de iniciativas de los países en desarrollo; sino precisamente para que pueda intentarse su eventual consolidación y perfeccionamiento.

En el caso del Océano Indico puede indicarse, por ejemplo, que ya el párrafo 1º de la parte dispositiva establece que los límites de la Zona de Paz habrán de determinarse, sin indicar el modo de hacerlo. Las responsabilidades de la Zona parecen

estar más encaminadas a las grandes potencias que a los Estados del área. La eliminación del Océano Indico de todas las bases, instalaciones militares y otras de las grandes potencias, mediante un procedimiento de consulta con los Estados ribereños, parece referirse a aquellas existentes en "el contexto de la rivalidad entre ellos"; lo que es suficientemente equívoco como para dejar lugar a otras interpretaciones. No se especifican las obligaciones militares o de seguridad que de la Declaración derivarían para los Estados ribereños. Del mismo modo, parece permitir la presencia de buques de guerra supuestamente distintos de los que se encontrarían allí "en el contexto de la rivalidad" pudiendo en consecuencia ser de los países de la Zona o ajenos a ella para actividades que no constituyen "ninguna amenaza o empleo de la fuerza contra la soberanía . . . , de cualquier Estado con o sin litoral de la Zona del Océano Indico . . .".

En principio, estas dificultades podrían superarse en el seno del Comité Especial del Océano Indico que está llevando a cabo el procedimiento de consultas sin que hasta el momento haya sido posible convenir fecha para celebrar una conferencia internacional sobre el Océano Indico propuesta hace ya varios años.

Como se indicó antes, a estas dificultades debe sumarse las percepciones políticas y estratégicas de los Estados de la Zona. Divergencias nada desdeñables entre Sri Lanka, India, Pakistán, Afganistán y otros Estados auguran continuadas dificultades para el establecimiento de la Zona.

Son posiblemente este tipo de consideraciones las que han llevado a calificar de lamentable la historia de casi dos décadas de la Zona de Paz en esa área; donde, por lo contrario, la presencia militar extra-regional ha aumentado considerablemente, como lo han hecho la conflictividad, las tensiones y la militarización de los mismos países del área<sup>8</sup>.

---

( 8 ) Vease H. Gros Espiell - Texto ya citado.

En el caso del Atlántico Sur, hay mayor precisión en la delimitación geográfica del área pues en el párrafo dispositivo 1º se dice: “. . . el Océano Atlántico, en la región situada entre Africa y América del Sur. . .”. Una ojeada al mapa muestra, sin embargo, que esa mayor precisión es relativa. Una indicación adicional del criterio entendido podría ser la participación en la reunión de Río, ya mencionada, de los “Estados de la Zona” que tiene como país más septentrional a Guinea Bissau, sugiriendo un límite norte inclinado desde ese país hasta el límite de Brasil con la Guyana francesa que, juntamente con Suriname, Guyana y Venezuela estarían excluidos de la Zona; aunque indudablemente forman parte de América del Sur.

Similar consideración puede hacerse respecto al límite Sur; quedando Sud-Africa excluida de participación en las actividades de la Zona ahora y en el futuro previsible, en función del Apartheid cuya eliminación, naturalmente se subraya en la Resolución como objetivo a alcanzarse.

Como en el caso del Océano Indico, la declaración se dirige más a Estados ajenos a la región, particularmente en el sustantivo párrafo 3º donde los insta a la “reducción y eventual eliminación de su presencia militar. . . la no introducción de armas nucleares o de otras armas de destrucción masiva y la no extensión a la región de rivalidades y conflictos que le sean ajenos”. No son específicamente mencionadas las bases militares pero la expresión “presencia militar” las sugiere. No se menciona, como es el caso del Océano Indico ni el espacio aéreo ni los fondos marinos. No estarían prohibidas las maniobras navales o aéreas en la zona de alta mar.

La Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur tiene también severos críticos. S. Miyamoto encuentra que en el planteamiento brasileño “. . . no se hace ninguna restricción al aumento de la capacidad bélica o a las pesquisas nucleares, orientadas al dominio del ciclo nuclear completo. . .”<sup>9</sup>.

Por su parte, en el Anuario del Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo se dice: "Evaluación.— La Declaración de Naciones Unidas sobre el Atlántico Sur como una Zona de Paz es un documento abstruso. No solamente los límites geográficos de la zona están inadecuadamente descritos; inclusive las obligaciones estatales propuestas, fuera de aquellas ya incorporadas en la Carta de Naciones Unidas, parecen poco claras"<sup>10</sup>.

Respecto de las ambigüedades político-estratégicas, téngase en cuenta, por ejemplo, los planteamientos efectuados por Argentina, Gran Bretaña y Sud-Africa. Para el primero, la zona debe facilitar la realización de negociaciones directas con Gran Bretaña sobre las Malvinas y superar las situaciones coloniales y la militarización. Adicionalmente protesta por la zona pesquera y la de "protección" establecidas por Gran Bretaña.

Para este último país, las posibilidades de aumentar la seguridad en la región se justifican especialmente en la necesidad de prevenirse "contra el peligro de una acción militar arbitraria". Más adelante, indica que las medidas sobre pesquerías fueron adoptadas en beneficio de la conservación y merecieron la aprobación de la FAO y recuerda que apoya el Tratado de Tlatelolco siendo parte de los dos Protocolos Adicionales; e indica esperar el día de ratificación por todos los signatarios, en clara referencia al caso de Argentina que aun no lo ha ratificado.

Sudáfrica, finalmente, luego de rechazar las consideraciones relativas al Apartheid establece que su contribución a la paz y cooperación en la zona comprende el hecho que "... viene abogando por la eliminación de todas las fuerzas destabilizadoras de la región del Africa Meridional"<sup>11</sup>.

( 9 ) S. Miyamoto.— Atlántico Sul: Zona de Paz e Cooperaçao? Lua Nova.— Brasil - Jan-Mar. 1987.

(10) SIPRI Yearbook - 1987 Estocolmo.

(11) Id. (4).

## IV.— ZONAS DE PAZ Y DERECHO DEL MAR.

Esta materia es de gran complejidad y deberá merecer cada vez estudios más especializados y profundos a medida que se aproxime la previsible vigencia de la Convención de las Naciones Unidas sobre Derecho del Mar. Este acuerdo, su aplicación e interpretación, habrán de tener sustantivos efectos sobre la evolución del concepto y consolidación de las Zonas de Paz. Por ello, es del caso hacer algunas consideraciones al respecto.

En diversos artículos de la Convención de 1982, se hace referencia a los usos pacíficos del espacio oceánico; pero no se mencionan las zonas de paz. Así, por ejemplo, el art. 301 señala: “Al ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones de conformidad con esta Convención, los Estados Partes se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas”.

El art. 141 dice: “La Zona (de los Fondos Marinos) está abierta a la utilización exclusiva con fines pacíficos por todos los Estados, ya sean ribereños o sin litoral, sin discriminación y sin perjuicio de las demás disposiciones de esta Parte”.

El art. 88 señala: “La alta mar será utilizada exclusivamente con fines pacíficos”. Régimen similar rige para la Zona Económica Exclusiva (Art. 58 par. 2º). El mismo artículo, par. 1º señala: “En la Zona Económica Exclusiva, todos los Estados, sean ribereños o sin litoral, gozan . . . , de las libertades de navegación y sobrevuelo y de tendido de cables y tuberías submarinos . . . y de otros usos del mar internacionalmente legítimos relacionados con dichas libertades, tales como los vinculados a las operaciones de buques, aeronaves, cables y tuberías

submarinos, y que sean compatibles con las demás disposiciones de la Convención”<sup>12</sup>.

El art. 301 citado reproduce, adaptándolo, al art. 2º par. 4ta. de la Carta de Naciones Unidas. Su redacción sugiere que la utilización pacífica es de aplicación para todos los espacios oceánicos.

Obviamente, el problema para la cuestión de las zonas de paz, e inclusive para la apropiada aplicación del dispositivo de la Convención, sería precisar con la mayor exactitud posible lo que debe entenderse por la referida utilización pacífica. Aquí la cosa se complica muchísimo porque tal precisión no deriva claramente del texto de la Convención, ni tampoco puede deducirse de una práctica que, en razón misma de que todavía no ha entrado en vigencia no es concluyente.

Por ello, es del caso tener presente dos interpretaciones formuladas por vía de declaración al momento de la suscripción. La brasileña, en lo fundamental, señala: “El Gobierno del Brasil entiende que las disposiciones de la Convención no autorizan a otros Estados a realizar en la zona económica exclusiva ejercicios militares o maniobras, en particular aquellas que implican el uso de armamentos o explosivos, sin el consentimiento del Estado ribereño . . . El Gobierno del Brasil entiende que de acuerdo a los dispositivos de la Convención, el Estado costero tiene en la Zona Económica exclusiva y en la plataforma continental, el derecho exclusivo de construir, autorizar y regular la construcción, operación y uso de cualquier clase de instalaciones y estructuras. . .”.

Por su parte, la declaración del Uruguay indica: “En la zona económica exclusiva, el goce de la libertad de comunicación internacional de acuerdo con el modo como éste es definido y de acuerdo con otras disposiciones relevantes de la Con-

(12) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar - Naciones Unidas - Nueva York - 1982.

vención excluye cualquier uso no pacífico sin el consentimiento del Estado costero por ejemplo, ejercicios militares y otras actividades las cuales pueden afectar los derechos o los intereses de este Estado —y también se excluye la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial, independencia política, paz o seguridad del Estado costero”<sup>13</sup>.

Las declaraciones transcritas no han sido observadas y su multiplicación y reconocimiento pueden, por vía interpretativa, consolidar un factor de enorme importancia para el concepto de zona de paz; cual sería excluir en la zona económica exclusiva determinadas actividades militares o de otro tipo, sin permiso del Estado ribereño.

Las formulaciones de las Declaraciones del Océano Índico y del Atlántico Sur, no permiten una interpretación inequívoca del tipo de vinculación que se supone mantienen con el Derecho Internacional. No obstante, anótese que la del Océano Índico fue anterior a la Convención sobre el Derecho del Mar.

La del Atlántico Sur se limita a hacer referencia en el preámbulo a “los principios y normas de derecho internacional aplicables al espacio oceánico y, en particular, el principio de la utilización pacífica de los océanos”. La del Océano Índico indica en el párrafo dispositivo 3º que deben adoptarse “las medidas que sean necesarias para conseguir que: a) los buques de guerra y las aeronaves militares no puedan utilizar el Océano Índico para ninguna amenaza o empleo de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de cualquier Estado con o sin litoral de la zona del Océano Índico, en contravención de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas; b) sin perjuicio de lo que antecede y de las normas y principios del derecho internacional, no queda afectado el derecho el uso libre y sin restricciones de la zona por los barcos de todas las naciones”.

---

(13) Id. (4).

Id. (1).

El punto a), como se puede apreciar, repite para los barcos y aviones militares una prescripción genérica de Derecho Internacional que, además, se encuentra contenida en la Carta de Naciones Unidas. El punto b), utiliza un lenguaje curioso y ambiguo, que en modo alguno aclara si se trata de tránsito, paso inocente, ejercicios o maniobras militares, exploración científica o económica, pesca o cualquier otra actividad.

Como se ve, el problema de la vinculación del Derecho Internacional y, específicamente, del Derecho del Mar con las Zonas de Paz, actuales o potenciales, tiene aún mucho camino por delante. Sin embargo, parece difícil que sea admitida una interpretación tan extensiva del art. 301 de la Convención como para que pueda equipararse a una restricción en la capacidad de los países de movilizar flotas y conducir ejercicios y maniobras militares en alta mar. Aun cuando la presencia de tales flotas, fuera de las áreas aledañas a sus países no puede tener significación sino en relación con políticos de poder y, sino amenaza, por los menos advertencia a los países de otras áreas —lo que en términos conceptuales no puede ser legitimado— en el estadio actual de las relaciones internacionales se harán necesarios nuevos esfuerzos para que sean posibles restricciones efectivas a tal capacidad. Esta tarea debe corresponder en lo diplomático, lo político y lo jurídico a los países en desarrollo que históricamente no pueden exhibir sino perjuicios y agresión de las actividades de tales flotas.

#### V. — ZONAS DE PAZ EN ESPACIOS NO MARITIMOS — EL CASO LATINOAMERICANO.

Como se indicó al comienzo del trabajo, se trataría acá más de iniciativas o consultas que de proclamaciones concretas. La caracterizada excepción vendría a ser el Tratado Antártico sobre el cual ya se han formulado algunas consideraciones.

En América Latina, se vienen realizando esfuerzos académicos y, en forma incipiente, también diplomáticos y políticos, orientados al establecimiento de una Zona de Paz que a diferencia de las otras propuestas o declaradas, estaría dirigida fundamentalmente a un grupo de Estados y no a áreas marítimas<sup>14</sup>.

Expresado en forma por demás sumaria, el concepto de Zona de Paz aplicado a la región equivaldría a la puesta en práctica de manera comprensiva y dinámica, de enunciados como los contenidos en los principios y propósitos de las Naciones Unidas.

El concepto busca la autonomización estratégica de la región —o de parte de ella; más probablemente América del Sur— a los efectos de lograr una definición propia y auténtica de sus intereses de seguridad y estratégicos, diferenciados de los de potencias ajenas a la región; que incorpore las nuevas amenazas a su seguridad que se vienen evidenciando cada vez más dramáticamente.

Este proyecto que puede parecer conceptualmente complejo, políticamente inviable o iluso y estratégicamente insuficiente se ve facilitado, al menos como planeamiento, por una serie de factores. Entre éstos, puede citarse la demostración de las prioridades estratégicas de la potencia hemisférica que fue revelada más allá de toda duda o ilusión por el conflicto del Atlántico Sur. Otro factor es la redemocratización general que ha ocurrido en la región, acompañada de una crisis sin preceden-

---

(14) Véase por ejemplo: Zonas de Paz y Seguridad Regional.— Carlos Portales.— FLACSO - Santiago, 1985.

Seguridad Democrática Regional.— Comisión Sudamericana para la Paz, la Seguridad Regional y la Democracia.— Santiago, 1988.

Conferencia de Expertos de las Naciones Unidas sobre el Fortalecimiento de la Concertación Política en América Latina - Lima, 1988 - Naciones Unidas Nueva York, 1989.

Id., (2).

tes en los planos económico y social que exige concentrar el máximo de esfuerzos ya no en el desarrollo económico sino en las posibilidades de viabilidad y supervivencia de los pueblos latinoamericanos. Adicionalmente, puede mencionarse una cierta perplejidad frente al hecho que el incremento enorme de gasto militar, equipamiento y personal que compartió la mayoría de los países, no se tradujera en un correlativo aumento de la sensación de seguridad; aunado al peso significativo que dicho gasto continúa teniendo en términos de deuda externa y otros, a pesar de las reducciones casi generalizadas a que la profundidad de la crisis ha obligado en el último lustro<sup>15</sup>.

Podría mencionarse también que las experiencias propias a la región y las que provienen de otras áreas del mundo en desarrollo parecen estar mostrando muy serias limitaciones a la posibilidad que un conflicto bélico sea "exitoso". Las circunstancias actuales en términos de potenciales militares, crisis económicas y entorno político internacional; por no mencionar consideraciones jurídicas y de otro tipo, hacen que ningún "objetivo político" nacional, por legítimo que fuere, pueda ser alcanzado por la fuerza.

No debe omitirse mencionar la prioridad proclamada por todos los países de mantener y consolidar los regímenes democráticos de gobierno; garantizar la vigencia de los derechos humanos y promover el desarrollo económico y social de los pueblos. Tampoco debe subestimarse la significación de factores externos e internos que están reduciendo, quiérase reconocer o no, el espacio tradicional del ejercicio de las soberanías nacionales. La deuda externa y la marginación económica y política de la región son evidentes. El crecimiento del narcotrá-

---

(15) Véase por ejemplo la recomendación formulada sobre la reunión periódica de Conferencias Regionales sobre Seguridad y Cooperación en diversas regiones del Tercer Mundo en Common Security - Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Seguridad y Desarme presidida por Olof Palme - Pan - Books - London, 1982.

fico hace con que se haya transformado en un vergonzoso pero eficaz proceso de integración. La subversión proveniente de los extremos del aspecto político constituye en varios países una amenaza a la estabilidad de gobiernos democráticos.

Finalmente, los procesos de integración en curso y la aparición de formas de concertación política y diplomática impensables hace pocos años, unidos a un perceptible crecimiento de la institucionalidad latinoamericana, pública o privada, están creando una situación especialmente promisorio<sup>16</sup>.

En resumen, este complejo de factores: imposibilidad de solucionar diferendos por la vía militar, consolidación democrática, crisis económica, aislamiento y diferenciación estratégica, puede representar el fundamento de una conceptualización de las relaciones intra-latinoamericanas o sudamericanas sustancialmente distinta de las admitidas tradicionalmente. Este camino se presenta plagado de dificultades y obstáculos; pero también representa una posibilidad frente al agotamiento del sinnúmero de vías que la región ha perseguido infructuosamente; incluyendo la recurrente expectativa de que otro país o grupo de países sacará al área, o mejor, a uno u otro país determinado, de sus dificultades.

Desde luego, la puesta en práctica de una conceptualización de esa naturaleza aparece como una tarea formidable. Cabe preguntarse si existirán en las clases dirigentes las enormes dosis necesarias de visión política, de ambición en los objetivos y pragmatismo en los métodos, de tenacidad para perseguirlos, claridad para presentarlos y patriotismo grande para reconocerlos y hacerlos propios; de modo que recojan el anhelo de sus pueblos de vivir en paz y luchar juntos por la supervivencia, el desarrollo y la cultura.

(16) Ver por ejemplo: *The effect of regional cooperation en peace in Latin America*.— Augusto Varas - FLACSO - Santiago, 1987.

*Medidas de Confianza Recíproca*.— Hugo Palma.— Comisión Sudamericana de Paz - Santiago, 1988.

Presionados por las circunstancias, los gobiernos vienen enfatizando éstos y otros aspectos de cooperación. Es difícil prever las formas que podría o debería adoptar una visión como la presentada. El objetivo general es compartido: la integración —y no solamente económica— para llegar, como lo expresara Bolívar y lo mencionan ya algunas Constituciones a hacer de la región una Nación de Repúblicas.

En cuanto al método, parecería sensato no precipitarse a formular un texto contractual que pudiese recoger la gran diversidad de elementos que debieran incorporarse y, menos aun, suponer que un proyecto histórico como el sugerido impone el arreglo previo de todos los asuntos que pudieran estar pendientes.

Se requiere más bien una aproximación gradual, desarrollada en diversos campos de modo que se pueda avanzar sin pretender atropellar en tareas como las medidas de fomento de confianza, la integración física, los proyectos conjuntos de desarrollo, la consulta diplomática, la integración económica, social y cultural, el diseño de lineamientos de seguridad compartida en el ámbito regional, la concertación política, la solución pacífica de controversias, la vinculación y cooperación militar, la definición y defensa conjunta de intereses regionales en los foros multilaterales, la consolidación democrática, la vigencia de los derechos humanos, la reacción conjunta frente a amenazas como el narcotráfico y otras, la investigación científica y tecnológica y probablemente en acciones en muchos otros campos.

Es el avance en esa tarea lo que traducirá las posibilidades de hacer de la región latinoamericana o de parte de ella una Zona de Paz; y no la redacción de un texto más o menos elocuente. Nada hay en ello incompatible, sino todo lo contrario, con el Derecho Internacional, la Carta de las Naciones Unidas, la prédica de los precursores de la independencia, la gesta de los libertadores y los legítimos y respetables anhelos de los pueblos de la región con respecto a la paz, la cooperación y el bienestar.

Por ello, no parece indispensable empezar por formalizar esta aspiración en un tratado que impondría ab initio cierta rigidez que puede ser contraproducente. Bastaría un enunciado general de propósitos y, eso sí, un desarrollo consecuente de acciones en los distintos campos. El tratado o convenio vendría a formalizar una situación en vías de consolidación y perfeccionamiento y no representaría una manifestación inicial de voluntad cuya autenticidad quedaría pendiente de probarse en los hechos.

De esta manera, la Zona de Paz, se presenta más como un proceso; como una manera de encarar las relaciones internacionales a nivel regional atendiendo a todas las características históricas, culturales, políticas y estratégicas del área que como una realización acabada y definitiva.

#### VI.— EVOLUCION PROBABLE — COMPLEMENTARIDAD Y PERSPECTIVAS.

En las circunstancias actuales, parece difícil advertir cómo habrían de ser superadas las resistencias que vienen encontrando las Zonas de Paz. Cabría preguntarse, respecto del criterio básico de la presencia militar ajena, porqué las potencias que la mantienen habrían de variar de opinión si, precisamente, sostienen tal presencia militar en apoyo de intereses que consideran importantes.

Siempre es pensable la modificación de las condiciones internacionales, por su naturaleza misma dinámicas y fluctuantes. De hecho, ella se advierte en este momento en función de la reaproximación de las superpotencias, las rápidas modificaciones en la estructura del "bloque" socialista, los sustantivos acuerdos de desarme alcanzados y en negociación, la cada vez más acelerada pérdida de significación del Tercer Mundo y de muchos otros factores.

Sin embargo, cabría preguntarse también si para hacer efectivas y viables las zonas de paz, la única cosa que puede hacerse es esperar que ese cambio de circunstancias internacionales alcance la decisión de las potencias de limitar, disminuir o retirar su proyección militar de áreas marítimas de las cuales no son ribereños.

Extrapolando una característica del Tratado de Tlatelolco, se puede convenir en que quizá las potencias nucleares admitieron el estatuto de no-militarización nuclear de la zona, no solamente porque sus percepciones estratégicas no requerían mantener la presencia nuclear en ese ámbito y podían continuar sustentando la competencia armamentista en otras áreas; sino también porque se advirtió una decisión de los países latinoamericanos de hacer de su parte para aislarse de la competencia nuclear militar.

Así como es responsabilidad de los países latinoamericanos asegurar el perfeccionamiento jurídico-político y la plena efectividad del Tratado de Tlatelolco, que es la fuente de su autoridad para reclamar de las potencias nucleares la observancia más estricta de sus compromisos; del mismo modo podría pensarse que para reclamar la efectividad de una declaración de Zona de Paz en el espacio marítimo, habría que estar dispuesto al esfuerzo de construir un régimen de paz y cooperación en el ámbito de los países ribereños e interiores de tales espacios.

Sin reconocer validez o legitimidad a la presencia militar ajena, parece evidente que los planteamientos indicados tendrían mayor viabilidad si fueran acompañados de la satisfacción de condiciones auto-impuestas y no se limitaran a reclamar determinados comportamientos de terceros. No parece fácil, ni quizá adecuado demandar una política de *Pacem in Maribus* sin desarrollar una consecuente y similar de *Pacem in Terra*.

En este mismo sentido se pronuncia, por ejemplo, el Estudio sobre todos los aspectos de desarme regional, de Naciones Unidas. Con respecto a las Zonas de Paz, establece la necesidad que coincidan tres elementos centrales: apartar la presencia militar y los conflictos ajenos y fomentar la cooperación económica, política y social. El tercero se expresa así: "Otro concepto central es el de mantener la paz, la seguridad y la estabilidad regionales mediante el arreglo de las controversias entre los Estados de la región en un contexto de cooperación política y de mutua moderación militar. Esto implica evitar la competencia en materia de armamentos entre los Estados de la región y mantener al mismo tiempo una relación de fuerzas aceptable entre ellos"<sup>17</sup>.

Desde luego, la presión política y diplomática, la persuasión, la clarificación de intereses reales, la negociación, formas de "phasing-out" de las presencias militares, fomento de la confianza, solidez y solidaridad en las posiciones, etc., continuarán siendo esenciales para la vigencia de zonas de paz en el espacio marítimo; como lo será demostrar que el eventual retiro de las potencias ajenas no será inmediatamente seguido de nuevas presencias hegemónicas, ajenas o propias a la región.

Consecuentemente, mucho depende de la madurez e independencia políticas, la solidez conceptual y la decisión con que la tarea del establecimiento y consolidación de una zona de paz sea emprendida. Ninguna declaración, por conceptuosa y elocuente que sea, bastará para hacer realidad este deseable propósito. Toda acción orientada a promover la integración y la unidad debe ser ubicada en el contexto de una realización histórica más amplia. Visión, pragmatismo y sobre todo perseverancia en el esfuerzo serán las demostraciones de una voluntad que ha sido tantas veces proclamada como frustrada.

(17) Estudio de todos los aspectos del desarme regional Doc. A/35/416 - Naciones Unidas - Nueva York, 1980.

## CONCLUSIONES.—

— La doctrina no ha definido cabalmente lo que debe entenderse por zona de paz; que es sin embargo diferente de zonas desmilitarizadas o de zonas libres de armas nucleares o de zonas de presencia militar convenida.

— Ningún Tratado internacional define las características y área de las Zonas de Paz. La excepción es el Tratado Antártico que formalmente no persigue tal objetivo pero reúne características de no militarización, no nuclearización, conservación y cooperación.

— Las áreas declaradas por Naciones Unidas, el Océano Indico y el Atlántico Sur, padecen de serias ambigüedades; no son de obligatoria observancia y han sido severamente cuestionadas en la doctrina y la práctica política de los Estados. Como consecuencia de ello, no hay propiamente Zona de Paz generalmente reconocida por la comunidad internacional.

— Las áreas proclamadas como Zonas de Paz son espacios marítimos donde lo principal de las responsabilidades habrá de recaer en países ajenos al área. Las responsabilidades admitidas para los países ribereños e interiores de las Zonas son bastante menores.

— Una zona de paz, “negociada” y/o consentida por las potencias ajenas a la región con presencia militar en ella; y formalizada en un Tratado, sería la mejor forma de hacerla efectiva. Sin embargo, no está resuelto el problema de cómo persuadir a tales potencias a la limitación, no aumento o retiro de sus fuerzas del área.

— No hay acuerdo sobre la significación del Derecho del Mar para el concepto de Zonas de Paz. La Convención de Naciones Unidas no las menciona pero incluye dispositivos sobre

uso pacífico del espacio marítimo que cubren todas las áreas que éste comprende. Otros dispositivos, tratados específicos y la interpretación, interesan a determinados sectores concretos del ámbito marítimo.

— Nada obsta, al menos conceptualmente, a que otras áreas del Planeta sean declaradas Zonas de Paz: el Pacífico Sur, el Mediterráneo, etc. No obstante, la experiencia de las dos ya proclamadas en el organismo mundial y la del Caribe proclamada en el interamericano, debe ser tenida en cuenta antes de adoptar nuevas decisiones.

— Nada impide tampoco para que sean establecidas zonas de paz en áreas continentales, vale decir entre grupos de países, para fines de promoción de la paz y la seguridad y eventualmente también la conservación del medio ambiente y la cooperación.

— No hay acuerdo sobre si la inclusión de uno o más propósitos adicionalmente al de paz, facilita o dificulta la consecución del objetivo principal. Institucionalmente parece complicarlo pero es posible que la interacción de otros factores cree o potencie una retroalimentación favorable.

— Por el momento, el principal interés jurídico y también político y estratégico sería el impedir la utilización de la zona económica exclusiva para maniobras navales o ejercicios aéreos de otros países o para la edificación y operación de instalaciones en la misma por parte de tales países.

— No parece muy urgente declarar nuevas Zonas de Paz, ni en el Pacífico Sur ni en general en otras áreas del mundo. Deben decantarse las experiencias en curso en el Océano Indico y el Atlántico Sur para definir el curso de acción más conveniente. Es posible, inclusive, que puedan alcanzarse acuerdos sub-regionales y hasta binacionales significativos y más fáciles de llevar a la práctica.

— Los Estados ribereños e interiores de Zonas de Paz marítimas deberían estar dispuestos a examinar sustantivas responsabilidades en materia de paz, seguridad, cooperación, fomento de la confianza, limitación de armamentos, no nuclearización militar entre ellos mismos y, naturalmente también, de no hegemonización.

— En el caso latinoamericano, ya existe una Zona de Paz declarada en el Atlántico Sur. La del Caribe, declarada por la Organización de Estados Americanos no tiene, por ahora, ninguna posibilidad de transformarse en realidad. Una Zona de Paz en el Pacífico Sur requerirá tanto el consenso de los países sudamericanos del área como la participación de los otros Estados del Pacífico Sur. La increíble complejidad estratégica, geográfica, política, cultural, económica y social de ese ámbito sugiere que se trata aun de un proyecto de difícil realización.

— En América Latina, o en parte de ella, probablemente América del Sur, puede hacerse un planteamiento de paz, sin condiciones, que privilegie la consulta diplomática, la concertación política, la integración física, la cooperación, el fomento de la confianza especialmente en las zonas de fronteras y en los ámbitos político y militar, los proyectos conjuntos de desarrollo, la identificación de nuevas amenazas a la soberanía de los países, la solución pacífica de controversias, la gestión internacional conjunta de determinados asuntos de interés común, la vinculación cultural y, también, el diseño de los lineamientos de una política de seguridad compartida para la región, autónoma, democrática e independiente de los centros de poder.

— El avance de este proceso no requiere un compromiso formal y comprehensivo como un tratado. Bastaría la formulación del propósito general al cual todos esos elementos deben apuntar y la formalización de la Zona de Paz puede entonces representar el reconocimiento de una realidad en vías de consolidarse, antes que una expresión de voluntad que, como todas tendría por delante la tarea de demostración de su autenticidad.

DECLARACION DEL OCEANO INDICO COMO ZONA  
DE PAZ. 2880 (XXVI)

La Asamblea General,

Consciente de la determinación de los pueblos de los Estados con o sin litoral de la zona del Océano Indico de preservar su independencia, soberanía e integridad territorial y de resolver sus problemas políticos, económicos y sociales en condiciones de paz y tranquilidad.

Recordando la Declaración de la Tercera Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados, celebrada en Lusaka del 8 al 10 de setiembre de 1970, en la que se pide a todos los Estados que consideren y respeten el Océano Indico como una zona de paz de la que deben excluirse las rivalidades y la competencia entre las grandes Potencias, así como las bases concebidas en el contexto de tales rivalidades y competencias, y en la que se declara que en la zona debe estar también libre de armas nucleares,

Convencida de la conveniencia de asegurar el mantenimiento de tales condiciones en la zona del Océano Indico por medios que no sean alianzas militares, pues éstas entrañan obligaciones financieras y de otra índole que exigen la desviación de los limitados recursos de los Estados de la zona, detrayéndolos de la tarea más imperiosa y productiva de la reconstrucción social y económica, y pueden complicarlos aún más en las rivalidades entre grupos de Potencias con perjuicio para su independencia y libertad de acción, aumentando así la tirantez internacional.

Preocupada por los recientes acontecimientos que presagian la propagación de la carrera de armamentos al Océano In-

dico, lo cual supondría una grave amenaza para el mantenimiento de dichas condiciones en la zona,

Convencida de que el establecimiento de una zona de paz en el Océano Indico contribuiría a impedir esos acontecimientos, aminorando la tirantez internacional y fortaleciendo la paz y la seguridad internacionales.

Convencida asimismo que el establecimiento de una zona de paz en una extensa zona geográfica de una región podría tener una influencia beneficiosa para el establecimiento de una paz universal permanente basada en la igualdad de derechos y la justicia para todos, de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas,

1. — Declara solemnemente que el Océano Indico, dentro de límites que habrán de determinarse, junto con el espacio aéreo por encima de él y los fondos marinos subyacentes, por la presente queda proclamado para siempre como zona de paz;

2. — Insta a las grandes Potencias a que, de conformidad con la presente Declaración, inicien consultas inmediatas con los Estados ribereños del Océano Indico para :

a) Detener toda nueva escalación o expansión de su presencia militar en el Océano Indico;

b) Eliminar del Océano Indico todas las bases, instalaciones militares y servicios de apoyo logístico, los emplazamientos de armas nucleares y de destrucción en gran escala y toda manifestación de la presencia militar de grandes Potencias en el Océano Indico concebida en el contexto de la rivalidad entre ellas;

3. — Pide a los Estados con o sin litoral de la zona del Océano Indico, a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y a los demás usuarios marítimos importantes del Océano Indico que, con miras a lograr el objetivo de estable-

cer un sistema de seguridad colectiva universal sin alianzas militares y de fortalecer la seguridad internacional mediante la cooperación regional y de otra índole, inicien consultas para aplicar la presente Declaración y adoptar las medidas que sean necesarias para conseguir que :

a) Los buques de guerra y las aeronaves militares no puedan utilizar el Océano Indico para ninguna amenaza o empleo de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia de cualquier Estado con o sin litoral de la zona del Océano Indico, en contravención de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas;

b) Sin perjuicio de lo que antecede y de las normas y principios del derecho internacional, no quede afectado el derecho al uso libre y sin restricciones de la zona por los barcos de todas las naciones;

c) Se tomen las disposiciones pertinentes para que surta efecto todo acuerdo internacional que pueda concertarse en definitiva para el mantenimiento del Océano Indico como zona de paz;

4. — Pide al Secretario General que informe a la Asamblea General en su vigésimo séptimo período de sesiones acerca de los progresos logrados en la aplicación de la presente Declaración;

5. — Decide incluir en el programa provisional de su vigésimo período de sesiones un tema titulado "Declaración del Océano Indico como zona de paz".

16 de diciembre de 1971.

## ZONA DE PAZ Y COOPERACION DEL ATLANTICO SUR

### La Asamblea General,

Consciente de la determinación de los pueblos de los Estados de la región del Atlántico Sur de preservar su independencia, soberanía e integridad territorial y de desarrollar sus relaciones en condiciones de paz y libertad,

Convencida de la importancia de promover la paz y la cooperación en el Atlántico Sur para beneficio de toda la humanidad y, en particular, de los pueblos de la región,

Convencida además de la necesidad de mantener la región libre de medidas de militarización, de la carrera de armamentos, de la presencia de bases militares extranjeras y, sobre todo, de armas nucleares,

Reconociendo el interés especial y la responsabilidad de los Estados de la región de promover la cooperación regional para el desarrollo económico y la paz;

Plenamente consciente que la independencia de Namibia y la eliminación del régimen racista del apartheid son condiciones indispensables para garantizar la paz y la seguridad del Atlántico Sur,

Recordando los principios y normas de derecho internacional aplicables al espacio oceánico y, en particular, el principio de la utilización pacífica de los océanos,

Convencida que el establecimiento de una zona de paz y cooperación en el Atlántico Sur contribuiría considerablemente al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y a la promoción de los principios y propósitos de las Naciones Unidas,

1.— Declara solemnemente el Océano Atlántico, en la región situada entre Africa y América del Sur, como “Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur”;

2.— Exhorta a todos los Estados de la zona del Atlántico Sur a que promuevan una mayor cooperación regional, entre otras cosas, para el desarrollo económico y social, la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos vivos y la paz y la seguridad de toda la región;

3.— Insta a los Estados de todas las demás regiones, en especial a los Estados militarmente importantes, a que respeten escrupulosamente la región del Atlántico Sur como zona de paz y cooperación, en particular por conducto de la reducción y eventual eliminación de su presencia militar en dicha región, la no introducción de armas nucleares o de otras armas de destrucción masiva y la no extensión a la región de rivalidades y conflictos que le sean ajenas;

4.— Hace un llamamiento a todos los Estados de la región y de todas las demás regiones a que cooperen para la eliminación de toda fuente de tirantéz en la zona, respeten la unidad nacional, la soberanía, la independencia política y la integridad territorial de todos los Estados de la región, se abstengan de la amenaza o la utilización de la fuerza y observen rigurosamente el principio de que el territorio de un Estado no debe ser objeto de una ocupación militar que resulte de la utilización de la fuerza en violación de la Carta de las Naciones Unidas, así como el principio de que es inadmisibles la adquisición de territorios por la fuerza;

5.— Reafirma que la eliminación del apartheid y el logro de la libre determinación y la independencia por el pueblo de Namibia, así como la cesación de todos los actos de agresión y subversión contra los Estados de la zona, son indispensables para la paz y la seguridad de la región del Atlántico Sur e insta a la aplicación de todas las resoluciones de las Naciones Unidas relativas al colonialismo, el racismo y el apartheid;

6. — Pide al Secretario General que presente a la Asamblea General, en su cuadragésimo segundo período de sesiones, un informe sobre la situación en el Atlántico Sur y la aplicación de la presente declaración, teniendo presentes las opiniones expresadas por los Estados Miembros;

7. — Decide incluir en el programa provisional de su cuadragésimo segundo período de sesiones el tema titulado "Zona de paz y cooperación del Atlántico Sur".

## REFERENCIAS SOBRE LOS TEXTOS

### Capítulo 1. ESTRATEGIA - SEGURIDAD - PAZ

- Apuntes sobre estrategia.— Artículo publicado en la Revista de la Academia Diplomática del Perú N° 9, Lima, 1972.
- Cooperación para la paz en América Latina.— Conferencia en el seminario internacional "Cooperación para la paz: América del Sur en siglo XXI". Lima, setiembre 1988.
- Zonas de Paz.— Posibilidades y perspectivas en América Latina.— Ponencia para la reunión anual del RIAL; El Escorial, España, 1989.

6. — El uso de la palabra General que precede a la forma del General en su encabezamiento según el uso de los Estados Unidos, como la situación en el Atlántico Sur y la aplicación de esta palabra de manera genérica para los países de esta región por los Estados Unidos.

7. — Que se incluya en el programa provisional de un programa de trabajo durante el primer trimestre "Xmas" de la cooperación del Atlántico Sur.

## OPINIONES SOBRE LAS TEXAS

Opinión de los Estados Unidos —

— Algunos otros artículos — Artículo publicado en la revista de la Academia Estadística del Sur N. 2, 1952-1953.

— Cooperación que se da en América Latina — Conferencia del Centro Interamericano "Cooperación para la paz" durante el mes de mayo de 1952.

— Xmas de Paz — Fortificados y cooperando en América Latina — Informe para la reunión anual del IIAE, El Salvador, febrero 1952.

**CAPITULO II**

**DESARME**

CAPITULO II

DESARROLLO

## CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE ARMAMENTISMO Y DESARME

El problema de los armamentos no es nuevo. Desde la remota antigüedad, las civilizaciones y los Estados han consagrado a los instrumentos bélicos una parte de sus recursos con el fin de atender a necesidades "internas" y a lo que se consideraba aspecto normal de la vinculación, es decir, la guerra.

Sin embargo, el examen del problema en sus causas, características y efectos es relativamente reciente. Ello obedece probablemente a una más clara percepción de los inconvenientes de la guerra moderna, a la aspiración de que ella sea evitada y al incremento del costo en términos reales y relativos de los armamentos para cada Estado, derivado del incremento de los volúmenes de armas y de su más costosa fabricación producto de la sofisticación tecnológica.

Por otra parte, podría establecerse una forma de diferenciación entre el problema de las armas y el problema del armamentismo. Las armas serán por un período aún impredecible, necesarias para el mantenimiento del orden interno y la paz pública. El armamentismo por el contrario, hace referencia necesaria a la vinculación internacional, en la cual se manifiesta como el deseo de un Estado de aventajar a otros en volumen y ca-

lidad de los armamentos a su disposición que son considerados como "garantía" de su seguridad; deseo que al ser idéntico al de cada Estado provoca una suerte de espiral o carrera que acaba convirtiéndose en un lastre considerable para el desenvolvimiento de la vida normal de los países, que se ven obligados a dedicarle recursos crecientemente importantes.

No hay un solo país que admita la imputación de ser armamentista. Cada Estado alega que sus adquisiciones militares o las fabricaciones que efectúa, responden siempre a las necesidades "mínimas" de su seguridad nacional, al tiempo que rechaza el participar en cualquier forma de carrera armamentista. Las alegaciones de que tal o cual país no es armamentista o de que se preocupa tan solo por la seguridad nacional, carecen de valor referencial suficiente para entender las características del proceso armamentista y deben ser consideradas generalmente como declaraciones orientadas a despejar parte de las suspicacias que despierta el aprovisionamiento de armamentos.

El armamentismo es pues, generalmente, lo que hacen los demás; la acusación que se pueda formular contra otros países que fabrican o adquieren armamento. Cuando un país tiene sobre otros superioridad militar e incrementa su poderío, alega no ser armamentista porque tiene superioridad. En el caso inverso, el país que pretende equipararse militarmente a uno superior alega no ser armamentista, precisamente, porque no tiene superioridad. En todo caso, en un mundo en que la salvaguarda de la seguridad está en última instancia en manos de los Estados, jueces y partes de sus respectivas seguridades nacionales, el concepto de armamentismo posee un valor referencial muy modesto.

No parece haber una relación de causa a efecto entre los armamentos y la guerra aún cuando el problema puede ser de naturaleza circular. La discusión sobre si es la tensión la que produce el incremento de los armamentos o es la existencia de

los armamentos la que aumenta la tensión, continuará vívida por un largo tiempo. Por ello, no hay enfoque serio de desarme o de control que no contemple simultánea o paralelamente procedimientos y fórmulas para garantizar la seguridad y favorecer la situación pacífica de las controversias.

Consecuentemente, parece conveniente examinar el proceso de armamento en relación con la actividad y la percepción general de los países. En este sentido, se examinarán algunas de las consideraciones básicas que motivan su actuación, tanto en función del incremento como de la disminución de las armas.

En relación con las razones para armarse habría que señalar, en primer término, que las fuerzas armadas se consideran como un símbolo de la independencia y de la soberanía de un país. La experiencia africana y asiática, posterior a la Segunda Guerra Mundial, muestra que los nuevos Estados procedieron a dotarse inmediatamente de una fuerza armada organizada y jerárquica, aún cuando su independencia hubiese sido alcanzada pacíficamente.

Una importante función que corresponde a las fuerzas armadas es el mantenimiento del orden interno, sea reconocida o no por el ordenamiento jurídico. Esta razón hace que, inclusive, la estructura de algunas fuerzas armadas esté orientada, antes que al enfrentamiento con un enemigo externo, a la preservación del tipo de orden que las autoridades político-militares consideran debe ser mantenido.

En ciertos contextos internacionales, la preservación del orden interno o la defensa contra agresiones ideológico-políticas proporciona un excelente pretexto para la actividad armamentista. Como los países no suelen proporcionar información detallada sobre sus adquisiciones militares, mientras pueden evitarlo, nada obsta para que una alegada o real necesidad de combatir guerrillas o la agitación laboral sea oportunidad para adquirir "de paso" otro tipo de armamentos que evidentemente tiene distintas finalidades.

Anotese también que las fuerzas armadas son una fuente importante de empleo, e inclusive factor de promoción de ciertas actividades económicas. Es conocida la manipulación que en muchos países desarrollados se efectúa con el número de personal de las fuerzas armadas en función de razones coyunturales de carácter laboral. Igualmente, muchos ejércitos tienen establecidos programas de extensión orientados a la preparación de sus miembros para tareas civiles que incluyen desde la alfabetización hasta la capacitación tecnológica y técnica en sectores no necesariamente militares; por no mencionar las actividades llamadas de "acción cívica" y que pueden comprender construcción de carreteras, asistencia médica, etc.; además de la participación directa de las fuerzas armadas en los procesos industriales. En lo que se refiere a los Estados Unidos, se cita con frecuencia la significación de las adquisiciones militares en relación con una coyuntura económica determinada. En muchos casos las fuerzas armadas tienen organizaciones industriales propias que participan en diversas medida en los procesos económicos.

También se considera que las llamadas "presiones militares", son importantes factores de armamentismo. Los militares, como elementos profesionales especializados, constantemente solicitan como de necesidad impostergable la modernización de los instrumentos de combate. Con el desarrollo de la tecnología moderna, estos instrumentos vienen siendo crecientemente más sofisticados y costosos y, en consecuencia, la modernización o el mejoramiento de los equipos bélicos adquiere una mecánica propia que es muchas veces difícil de controlar. Son conocidas las pugnas entre las diferentes fuerzas dentro de cada país por obtener mayores recursos.

Otro elemento, no por mencionarse al último menos importante es el que se relaciona con la función esencial de las fuerzas armadas, es decir, subsanar para cada Estado la inseguridad que se deriva de las situaciones internacionales en las que

la capacidad de tales fuerzas armadas es, con razón, evaluada como factor esencial del poder. Este es el aspecto fundamental de la existencia de fuerzas armadas propias a cada país y en el contexto internacional de nuestras épocas continúa siendo el argumento de significación.

Existen de otra parte diversas razones por las cuales el sistema de armamentos de los países tiende a mantenerse dentro de determinados límites. En circunstancias "normales", en el sentido de diferentes de un armamentismo importante y urgente —orientado probablemente a una agresión inminente o a la defensa de ella— la tendencia es a mantener ciertos niveles de fuerza; lo que no se debe a que los países sean pacifistas sino a que el mantenimiento de fuerzas es sumamente costoso.

Por ello, los procesos de alistamiento en muchos países son relativamente lentos y moderados y se percibe una creciente ampliación de las posibilidades de exceptuarse del servicio o la reorganización de las fuerzas armadas sobre bases predominantemente profesionales.

Otro factor que interviene para mantener niveles limitados de armamento, es el costo de la adquisición o de la producción de las armas. Probablemente no existan países en los cuales la graduación de armamentos para la venta externa compense el esfuerzo económico que se debe dedicar al armamento propio. Es cierto que la venta de armamentos provee un elemento muy importante de presión sobre los países consumidores que se encuentran en una situación de "dependencia para la defensa". Todo ello, frente a las necesidades sociales existentes en cada Estado, hace que el incremento de armamentos sea siempre motivo de una complicada decisión.

Por último, se estima que no toda población se siente identificada con sus fuerzas armadas, en el sentido de considerarlas reflejo de ella y elemento insustituible para su seguridad y defensa, que serían las condiciones para que gozaran de respeto y consideración. Por el contrario, muchas fuerzas armadas, o sus

cuadros dirigentes, son acusados de ser grupos privilegiados, desvinculados de las reales necesidades del país y consagrados al mantenimiento de una situación que sus actividades esotéricas y excluyentes tiene por objeto garantizar. Existe pues, en algunos países, un temor percibido o difuso a incrementar la capacidad bélica por considerarse que ello relieves la significación del "establishment" militar. Además, es un hecho conocido y estudiado el que en torno a la venta de armas o fabricaciones militares se monten negocios enormes muchas veces vinculados a maniobras oscuras o comisiones.

De lo expuesto se podría concluir que la actuación de los Estados deriva de una forma de compromiso entre lo que considera sus necesidades de armamento y las razones que sugieren la limitación de éstos.

La competencia entre los Estados por una serie de objetivos diversos, muchas veces incompatible, unida al sistema actual de manejo de los asuntos externos de los Estados —caracterizado por el tratamiento público de los asuntos, la radicalización nacionalista de objetivos a veces secundarios, etc.— hace que la capacidad real de negociación de los países sea relativamente menor a la que tuvieron en el pasado. Los gobiernos, presionados por la presentación como vital de cualquier diferencia de intereses, por mínimos que sean, no pueden muchas veces acordar compromisos o fórmulas de conciliación, bajo pena de ser acusados de traición, entreguismo, capitulación, etc. Consecuentemente, las políticas de fuerza van cobrando cada día una significación mayor y con ellas las necesidades de alianzas, compromisos de defensa, políticas armamentistas, etc.

Tal sería en líneas generales el esquema internacional en el que los Estados tienen que tomar decisiones sobre los objetivos aparentemente contradictorios de las políticas de desarrollo y de seguridad. En nuestros días, se establece una interesante y promisorio vinculación entre estas políticas indicando que el

desarrollo es condición de la seguridad lo cual, sin embargo, lamentablemente, no exime de la delicada función de señalar dentro de la asignación de recursos insuficientes, las proporciones que de éstos deban corresponder a una u otra.

En el entendimiento conceptual de que en general convendría a los países el desarrollo de políticas de no armamentismo, examinaremos las principales formas que puede revestir.

La primera de ellas sería la del desarme total. Esta tendencia se basa en la consideración simplista de que, de eliminarse los instrumentos con los que los hombres hacen la guerra, ésta desaparecerá automáticamente como una realidad y como una perspectiva. Lamentablemente, ello no es así. En el hipotético caso que se diera un desarme total, ello no significaría que se habría eliminado los factores de tensión o desinteligencia; que se habrían liquidado los desniveles de tecnología y económicos que posibilitarían a algunos países rearmarse en lapso muy breve; que se habría encontrado un sistema que permitiese la solución pacífica, justa y equitativa de los diferendos entre Estados.

Debe tenerse en cuenta la motivación profunda de un proceso de adquisición o de fabricación de armamentos. La frase de Morgenthau "los hombres no pelean porque tienen armas, tienen armas porque consideran necesario pelear", es por sí sola demostrativa de la enorme ambigüedad que existe en el examen de las características del desarme. La atribución de responsabilidad en la problemática internacional a los armamentos per se, carece de fundamento. Sin armas, pero con razones que encuentran justificadas para pelear, las naciones no harían sino retrotraer las formas de conflicto bélico a las primitivas modalidades tribales, independientemente de que la irrenunciable capacidad tecnológica devolvería los armamentos en forma proporcional a las capacidades de cada Estado.

Por ello, luego de los intentos moralistas que promovió la participación del Presidente Wilson en las relaciones internacionales del período inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial, poco se ha hablado de desarme total —algunas iniciativas soviéticas serían la excepción, aún cuando cierto recelo sobre el fondo de sus intenciones no sería infundado— como no sea para referirse a un desideratum cuya cristalización no es suceptible de admitir plazo fijo ni condiciones fáciles de determinar.

Frente a este desarme total, se dan las formas más asequibles del desarme parcial o las diversas manifestaciones que admite el llamado control de armamentos. Examinaremos en primer lugar la última de ellas por referirse a un término que puede metodológicamente incluir los variados tipos del desarme parcial.

El término no concierne la producción o la posesión de armamentos, sino que se refiere a limitaciones o prohibiciones en la experimentación, el despliegue o la utilización de los mismos. Si bien es cierto que el término se ha empleado con relativa frecuencia para referirse a armamentos nucleares, nada obsta para que sea utilizado en general para toda suerte de armamentos.

Dentro de la acepción genérica “control de armamentos” se incluyen varias actividades que examinaremos brevemente.

La primera de ellas es el grupo de las llamadas de “información”. En este sector, se intercambia información sobre ciertas actividades militares como presupuestos, sistemas de reclutamiento, programas de instrucción, etc. Igualmente, se cursan invitaciones para la asistencia de agregados militares a maniobras, paradas, desplazamientos, etc.

No es necesario insistir sobre las serias limitaciones de esta actividad. En estrategia nuclear, que requiere información

sobre, por ejemplo, las bases de lanzamiento de misiles, es evidente que ella no puede ser proporcionada con lo cual se establece una grave restricción. Sin embargo, también en materia de disuasión nuclear habría que indicar que la misma se basa en la adecuada información que sobre los armamentos es preciso comunicar al enemigo eventual; lo que muestra la complejidad del asunto.

Otra actividad de este grupo sería el conjunto de las relacionadas con el control de crisis e inclusive la solución pacífica de conflictos. Nuevamente en el campo de la estrategia nuclear nos encontramos con que las super-potencias parecen haber desarrollado un sofisticado sistema de comunicación orientado a la solución de situaciones críticas; de las cuales el más citado ejemplo es la de los misiles de 1962. Por extensión, podría considerarse que ciertas prácticas internacionales o disposiciones internacionales vigentes, como por ejemplo el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, quedarían incluidas en este campo puesto que su finalidad es, precisamente, evitar la utilización de los armamentos.

Otra forma sería la neutralidad o la neutralización en la que los países sujetos a ese tipo de regímenes pueden producir o adquirir armamentos, pero no pueden incorporarse a alianzas militares; como es el caso de Austria.

Un tipo de desarme o de limitación de armamentos es el que se impone por otras potencias como resultado de una derrota militar o de una situación de debilidad. Tal sería el caso de las limitaciones impuestas a Alemania al término de las Guerras Mundiales.

Otra forma de control concierne los acuerdos, muchas veces bilaterales o regionales, relacionados con el despliegue de armamentos. Los Estados Unidos y la Unión Soviética han convenido ciertas medidas para que la inspección recíproca de sus unidades navales y aéreas, básicamente en la zona del Medite-

ráneo, no llegue a producir accidentes. Argentina y Gran Bretaña han convenido en no dirigir unidades navales hasta una cierta distancia de las islas Falkland o Malvinas, con el objeto de no complicar más la controversia que mantienen. Ciertos acuerdos para que el despliegue militar en zonas fronterizas no llegue a traducirse en incidentes, que en la mayoría de los casos no son deseados por los países, parecen ser bastantes frecuentes.

El otro gran sector de esta denominación genérica de control de armamentos, pero con un elemento adicional de significación, vendría a ser el desarme parcial que recubre dos modalidades principales. La primera, es básicamente una forma de control que se traduce en limitaciones o techos a la producción o a la adquisición de armamentos. En otras palabras es un acuerdo de "no armarse". Dentro de esta categoría podrían incluirse los resultados eventuales de las conversaciones sobre limitación de armas estratégicas (SALT), o el acuerdo de limitación en la fabricación y despliegue de los misiles contra misiles (ABM). Ciertos acuerdos regionales, como por ejemplo el tratado de Tlatelolco, son de la misma naturaleza, así como el acuerdo de Moscú de 1963 que prohíbe la realización de explosiones nucleares en el espacio extraterrestre, la atmósfera o bajo el agua.

Existe también las formas de control de armamentos denominadas humanitarias y que han sido plasmadas en las conocidas convenciones de La Haya y Ginebra y que establecen por ejemplo la prohibición de utilizar gases o el empleo de balas blandas o las llamadas dum dum.

La segunda categoría vendría propiamente a ser la del desarme parcial. Aquí, a diferencia de la anterior, donde el acuerdo es para no incrementar la capacidad bélica de los países, se produce una efectiva reducción de la misma. El desarme parcial admite calificación, la cual ha sido examinada por la doc-

trina. Así, se habla de reducción incompleta en armas de todas las categorías o de reducción completa en algunas categorías de armas o de combinaciones de las dos. Si a ello se añade formas de acuerdo para limitaciones en el reclutamiento de personal o presupuestarias o de entrenamiento, se tendrá una idea de la increíble complejidad conceptual, técnica y de negociación que presenta el examen de los problemas de desarme.

Metodológicamente se establece una diferenciación entre el llamado desarme cualitativo y cuantitativo. Evidentemente, el primero se refiere a tipos de armamento y podría incluir a personal de ciertas calidades y el segundo a limitaciones o reducciones numéricas. Aún cuando estas formas admiten combinaciones que son las que generalmente se practican, su utilidad es relativa puesto que la experiencia muestra que este tipo de limitaciones tiende a ser automáticamente compensada con el otro factor; es decir, limitaciones cualitativas con cantidad y limitaciones cuantitativas con calidad.

Las medidas de desarme pueden ser examinadas desde un punto de vista unilateral, bilateral o multilateral. Hay razones que abonan en servicio de cada una de esas modalidades y que repasaremos esquemáticamente.

En relación con las medidas unilaterales, ciertas consideraciones morales se añaden a otras prácticas para promover dentro de cada Estado la reducción de fuerzas. Se estima, entre otras cosas, que el mantenimiento de fuerzas bélicas es moralmente inapropiado y que los recursos deben asignarse más bien a la solución de problemas de la economía nacional. Muchas veces la opinión pública cree que la guerra no es una posibilidad en el futuro previsible y consecuentemente favorece esa tendencia. Se considera también que la diplomacia es la que debe resolver los problemas internacionales y que ésta no requiere necesariamente de la amenaza de la fuerza o que de ser necesario se pueden encontrar otras fuentes de influencia. Se estima igualmente que otras naciones pueden o deben estar actuando en la

misma forma y que en todo caso, de tomarse una iniciativa, otras naciones seguirán el ejemplo y procederán por su parte a medidas unilaterales de desarme. Hay también quien considera que otros países no atacarán a uno que está desarmado o en proceso de desarme y que, de ser éste el caso, otros Estados o las Organizaciones Internacionales intervendrían o lo defenderían. Por último, se cree que en caso de invasión la oposición del tipo de resistencia pacífica o de no cooperación, puede ser más efectiva que el enfrentamiento con las armas.

Es innecesario extenderse sobre la relativa futilidad de muchas de esas consideraciones. Ellas serían comprensibles en un estadio moral de la humanidad que lamentablemente aún no hemos alcanzado. La robustez del Estado-Nación y el fortalecimiento de las tendencias nacionalistas harían pensar que son más bien consideraciones contrarias las que tienen virtualidad en nuestros días. Sin embargo, se tiene conocimiento que con un carácter tentativo y experimental, el concepto de desarme unilateral no es intraducible a la realidad. Ciertos actos de desarme unilateral pueden ser el detonante psicológico para medidas de naturaleza similar entre otros países o pueden servir para la concertación de negociaciones formales bilaterales o multilaterales de desarme.

Las medidas bilaterales o multilaterales requieren de negociación y acuerdo formal que debe no solamente fijar las modalidades de desarme sino también las medidas que garanticen la seguridad de las partes durante el proceso. Debe tenerse en cuenta las múltiples dificultades que por su misma naturaleza supone un acuerdo de este tipo en el cual el nivel de confianza de las partes —que son enemigos potenciales— es ciertamente muy bajo, lo que hace penosa la negociación y rodea el acuerdo final de contingencias y excepciones que se traducen en el escaso significado que hasta nuestros días ha tenido esta forma de concertación. Para la realización de estas negociaciones se entiende que la fortaleza relativa de las partes es aproximadamen-

te similar y que todas ellas tienen una percepción suficientemente clara de la existencia de un interés recíproco en la disminución de sus potenciales militares, sea por razones de economía, de deseo de reducir las tensiones, de limitar la influencia de los sectores militares, etc.

Examinaremos, en forma esquemática, algunas de las principales dificultades que parecen acompañar un proceso de desarme. En primer lugar, tal como se señalara más arriba, existe el problema de que es más fácil no armar que desarmar; es decir, fijar un tope antes de ser alcanzado o acordar la no fabricación o adquisición de armas, que deshacerse de ellas una vez que las mismas están en posesión de los países. Por otra parte, los factores de recelo, falta de confianza o desconfianza se potencian en procesos que deben ser conocidos si se quiere llegar a algún resultado.

Una vez alcanzada alguna definición de control de armamentos o de desarme parcial, deben ser resueltos otros importantes problemas que conciernen a la necesaria inspección, tales como que se debe inspeccionar, quién debe hacerlo, cuándo es factible, dónde realizar la inspección y también cómo hacerlo. Todos ellos plantean interrogantes de consideración y han sido, en la práctica, uno de los más difíciles obstáculos a la concreción de acuerdos.

Otro problema, de similar importancia, es el de establecer las modalidades para hacer compulsivo el cumplimiento del acuerdo. No debe perderse de vista que a todo lo largo del tratamiento del problema del armamentismo o del desarme, lo que está en juego es la posibilidad de encontrar formas de convivencia internacional que representen un menor costo real para los países y una disminución de los elementos que hacen factible la realización de acciones devastadoras. Como el precio de errores de cálculo puede ser la supervivencia misma del Estado, el recelo de los gobernantes y de grandes sectores de la población es, muchas veces, enorme. La frase del delegado de Francia en el

Comité de Desarme de las Naciones Unidas: "No control sin desarme; no desarme sin control; pero progresivamente, todo el desarme que pueda ser controlado", es ilustrativa, a la vez, de la naturaleza del problema y de la complejidad del mismo.

El no armamentismo y el desarme son, por otra parte, excelentes instrumentos de propaganda. Es difícil asegurar cuándo el tratamiento del tema es una medida destinada a buscar efectivamente un arreglo, a manifestar intenciones no por piadosas menos vacías o a edulcorar fabricaciones o adquisiciones importantes de armas frente a la preocupación de otros Estados. El tratamiento del desarme, como el de la Paz, es el propósito de todos pero hasta el momento una modesta realización. Todo hace pensar que en el futuro se continuarán con las actividades aparentemente orientadas a dar solución a estos problemas sin que pueda afirmarse que exista una voluntad real de lograrlo. La experiencia soviético-norteamericana ha mostrado algunas realizaciones importantes en sí pero muy modestas frente a la totalidad del problema. Inclusive, las negociaciones han servido en algunas oportunidades para el despliegue de lo que los estudiosos llaman "la técnica del joker" en la que se presenta toda una gama de ofertas interesantes, muy estrechamente interrelacionadas entre sí, pero que incluyen una que es inaceptable para la parte contraria lo que motiva su rechazo y la consecuente acusación de propiciar el armamentismo, ser enemigo de la paz, imperialista, etc.

Una importante corriente de pensamiento, bajo la denominación genérica de "Peace Research", pretende la promoción de soluciones parciales pero crecientemente significativas a los problemas del control de armamento, del desarme y, en general, de otros factores que tienen que hacer con la preservación de la paz, a través de una extensiva utilización del conocimiento aportado por las Ciencias Sociales; lo que representa un enfoque del mayor interés al liberar la búsqueda de la paz de sentimentalismos que no por generosos han sido menos estériles.

Aún cuando una apreciación razonable podría echar serias dudas sobre la validez del aforismo de *Vegecio* "Si vis pacem para bellum", éste mantiene como dijo Madariaga, una vitalidad increíble. Desde la época romana y también antes, la humanidad se ha preparado con todo entusiasmo para preservar la paz pero lo que ha conseguido y seguirá probablemente consiguiendo es la continuación de las guerras.

Lo expuesto debiera ser suficiente para apreciar algunas de las principales dificultades de distinto tipo que presenta el tratamiento de estos problemas, pero también de las posibilidades que sus eventuales, aunque por largo tiempo parciales soluciones ofrecen para una más sana y económica convivencia de los Estados. En un mundo de tensiones e interdependencia crecientes, los mejores y mayores armamentos no garantizarán probablemente la paz externa de los pueblos ni, con seguridad, su paz interior. Por ello, no podría denegarse que estamos quizá en una etapa intermedia en la que, posiblemente, deba concentrarse el esfuerzo y la reflexión. En todo caso, debe pensarse que los desarrollos interamericanos e internacionales del asunto exigirán nuestra reflexión sobre estos temas.

## LAS NACIONES UNIDAS Y EL DESARME

### PRESENTACION.

Como señala la Carta de San Francisco, es propósito de las Naciones Unidas "lograr por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a un quebramiento de la paz". Sin embargo, se advierte un constante deterioro de la situación internacional, derivado en parte de la desconfianza de muchos Estados en el sistema de seguridad de la Organización; y que se traduce en diversas formas de armamentismo.

No corresponde hacer aquí el análisis de la tarea de las Naciones Unidas, ni específicamente, del Consejo de Seguridad. No obstante, debe indicarse que son los miembros permanentes de este Consejo —potencias oficialmente reconocidas como poseedoras de armas nucleares— las que dedican mayores recursos a los presupuestos y actividades militares, poseen enormes arsenales de armas de todo tipo y, por último, no ocultan intereses casi planetarios que pueden ser contradictorios con los de otros Estados.

Todo esto pertenece al examen histórico y al estudio de las relaciones internacionales pero, en la medida en que son es-

tas grandes potencias las principales “locomotoras” del fenómeno armamentista, poco es lo que podría esperarse del sistema de seguridad que, paradójicamente, les corresponde en tan considerable medida garantizar. A partir de ello, muchos países consideran que no es del caso confiar en las garantías de seguridad que la Carta establece y, consecuentemente, el mantenimiento de las respectivas seguridades nacionales se convierte cada día más en tareas individuales y son, consecuentemente, más militarizadas y armentistas.

Esta situación es parte de lo paradójico que hay en el fenómeno armamentista. Los Estados se arman por que no confían en el sistema de seguridad de las Naciones Unidas; y no confían en el sistema porque en numerosas oportunidades los intereses contradictorios de los principales garantes de éste impiden su funcionamiento. Sin embargo, más allá de sus reconocidas limitaciones y crecientes dificultades, la Organización continúa siendo percibida como el foro principal e insustituible para el tratamiento de las grandes cuestiones internacionales. Es evidente que un mundo sin Naciones Unidas —por poca efectividad que se quiera reconocer a la Organización— es difícil de imaginar. A medida que la humanidad se aproxima a situaciones cada vez más dramáticas podrá ser posible una reversión de la tendencia actual; que restaure para Naciones Unidas su significación como factor principal de la seguridad internacional, condicionante psicológico y requisito indispensable de las posibilidades del desarme.

#### RESPONSABILIDAD EN EL DESARME.

Las Naciones Unidas, desde su inicio, han estado —al igual que su predecesora la Sociedad de Naciones— directa y estrechamente vinculadas a la temática de los armamentos y del desarme.

En la Carta de las Naciones Unidas existen referencias específicas al tema del desarme. En el artículo 11 se establece que la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, incluyendo los principios del desarme y la regulación de los armamentos. En el artículo 26 se hace referencia a un sistema para la regulación de armamentos, para el cual el Consejo de Seguridad deberá someter planes a los miembros de Naciones Unidas. Por otra parte, el artículo 47 se refiere a los asuntos en los cuales el Comité de Planeamiento Militar debe aconsejar y asistir al Consejo de Seguridad en la regulación de los armamentos y si es posible en el desarme.

Lo anterior es demostrativo de que las responsabilidades de las Naciones Unidas en la tarea del desarme están señaladas en la Carta, aunque no con la precisión que hubiera sido deseable. La Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicadas al Desarme (1978) examinó detenidamente el tema.

Se discutió largamente sobre el rol que le correspondería a las Naciones Unidas en materia de desarme, encontrándose divergencias entre las posiciones de los países no alineados, los occidentales y los de Europa Oriental. Eventualmente, en el párrafo 114 del Documento Final se establece: "De conformidad con la Carta, corresponde a las Naciones Unidas un papel central y una responsabilidad primordial en la esfera del desarme. En consecuencia, debería desempeñar un papel más activo en esta esfera y, a fin de ejercer sus funciones con eficacia, las Naciones Unidas deberían facilitar y fomentar la adopción de todo tipo de medidas de desarme, de índole unilateral, bilateral, regional o multilateral, y ser debidamente informadas por conducto de la Asamblea General, o de cualquier otro conducto adecuado de las Naciones Unidas que llegase a todos los Miembros de la Organización, de todos los esfuerzos de de-

sarme que tuviesen lugar fuera de su égida sin perjuicio del progreso de las negociaciones”.

Lo anterior significa que la comunidad internacional reconoce el rol central y la responsabilidad prioritaria de las Naciones Unidas en el campo del desarme, pero al mismo tiempo, como no podría ser de otra manera, deja amplia latitud para los esfuerzos que puedan realizar los países en las distintas regiones.

#### MECANISMOS Y CONFERENCIAS.

En la ya citada Primera Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme, se definieron los mecanismos que tratarían de cuestiones de desarme en el ámbito de la Organización.

De acuerdo con las disposiciones del Documento Final se reiteró el rol de la Asamblea General estableciéndose que en su Primera Comisión debían debatirse en el futuro solamente los asuntos de desarme y cuestiones de seguridad internacional. Se estableció también que la Asamblea General “Ha sido y debe seguir siendo el principal órgano deliberante de las Naciones Unidas en la esfera del desarme y debería hacer todo lo posible para facilitar la aplicación de las medidas de desarme”.

La primera Resolución aprobada por la Asamblea General a comienzos de 1946, se refería precisamente a la eliminación de las armas nucleares y a otras armas de destrucción en masa y a la utilización exclusivamente pacífica de la energía nuclear. Desde entonces la Asamblea General ha adoptado más de 500 Resoluciones sobre una variedad de cuestiones de desarme.

La Segunda Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme, celebrada en 1981, seguramente como consecuencia del evidente deterioro de la situación internacional ocurrido desde la Primera Sesión, no pudo alcanzar acuerdo sino sobre una reiteración general del Documento aprobado en

1978; y dos acuerdos relativamente modestos que se refieren a la ampliación del programa de becas de las Naciones Unidas sobre desarme y al lanzamiento de una campaña mundial de información sobre desarme. La Tercera Sesión Especial deberá celebrarse a más tardar en 1988.

En la Primera Sesión se decidió restablecer la Comisión de Desarme de Naciones Unidas, que no había funcionado desde los años sesenta; para el tratamiento específico de estas cuestiones con participación de todos los Estados miembros. La idea no atraía a todas las delegaciones, particularmente de los miembros de las alianzas militares. No obstante, el impulso de los países en desarrollo y el interés de la República Popular China en participar lo hizo posible.

Como mandato, se le confió el de actuar como órgano subsidiario de la Asamblea General, con carácter deliberante, para considerar o hacer recomendaciones en los problemas de desarme y examinar el cumplimiento de las decisiones y recomendaciones importantes de la Sesión Especial.

Desde su restablecimiento, la Comisión de Desarme se ha reunido anualmente dedicando considerable atención a cuestiones como: los elementos de un programa comprensivo de desarme; la relación entre desarme y desarrollo; la reducción de presupuestos militares; los lineamientos para un estudio comprensivo de las armas convencionales; la elaboración de lineamientos para medidas de fomento de la confianza, etc. El trabajo de la Comisión, si bien no se ha traducido en avances concretos en materia de desarme, ha permitido sin embargo una importante clarificación de cuestiones particularmente relevantes.

La Conferencia de Desarme que funciona en Ginebra y tiene una membresía restringida, es el órgano en el cual se llevan a cabo las negociaciones específicas en materia de desarme. Tiene una historia compleja, iniciada con el Comité de Desar-

me de 18 naciones que comenzó en 1962 y fué ampliado en siete miembros en 1969, cuando cambió su denominación a Conferencia del Comité de Desarme. Este órgano actuaba bajo la co-presidencia de los Estados Unidos y la Unión Soviética y por esa razón, por la ausencia de potencias mundiales como Francia y China, así como por no haber producido resultados más notables, fue objeto de crecientes críticas. A lo largo de los años se hicieron esfuerzos para reorganizarlo pero, hasta la Sesión Especial, no fue posible lograrlo.

La Asamblea acordó que el órgano —que pasaría a llamarse Comité de Desarme— estuviera abierto a todas las potencias poseedoras de armas nucleares; y su ampliación hasta completar un total de 40 miembros. Se acordó también que las decisiones serían adoptadas por consenso, que la presidencia sería ocupada en forma rotativa por todos los miembros y que se harían arreglos para permitir alguna forma de participación a otros países (propuestas por escrito de los Estados no miembros). Francia se incorporó a este órgano después de la Sesión y China algunos años más tarde. En la actualidad ha pasado a denominarse Conferencia de Desarme.

El funcionamiento de este órgano es absolutamente esencial para que puedan ser negociadas las propuestas concretas de desarme que interesen a la comunidad internacional en su conjunto, aunque el resultado de sus labores, bajo sus distintas denominaciones y composiciones no haya sido lo que debía.

En 1979, este órgano aprobó una agenda permanente en la que figuran cuestiones tan importantes como las armas nucleares en todos sus aspectos; armas químicas; otras armas de destrucción en masa; armas convencionales; reducción de presupuestos militares; reducción de fuerzas armadas; desarme y desarrollo; desarme y seguridad internacional; medidas colaterales de fomento de la confianza y de verificación; y programa comprensivo de desarme que conduzca al desarme general y

completo bajo control internacional eficaz. Entre estos temas u otros que puedan ser recomendados por la Asamblea General; el Comité selecciona cada año los que incluirá en su programa de trabajo.

Debe mencionarse que en el foro de Ginebra fueron negociados el Tratado de Prohibición de Ensayos de Armas Nucleares en la Atmósfera, el Espacio Ultra-Terrestre y en el Mar (1963); el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (1968); el de Prohibición de Emplazar Armas Nucleares en los Fondos Marinos (1972); y la Convención sobre Prohibición de Modificaciones Ambientales con Fines Militares u Hostiles (1976).

Las Naciones Unidas, dentro de la Secretaría General, cuenta con una sección especial denominada Departamento de Desarme, en la que labora un conjunto especializado de funcionarios. La dirige un Secretario General Adjunto con responsabilidades especiales referidas al campo de la información sobre la carrera armamentista y el desarme, así como coordinar las tareas de las diversas agencias especializadas y programas que en el ámbito general del sistema de Naciones Unidas se ocupan de cuestiones de desarme. Existe también una Junta Consultiva para los Estudios de Desarme que asesora el Secretario General.

Dentro del sistema de Naciones Unidas otras organizaciones como la UNESCO y UNITAR promueven investigaciones e importantes proyectos de difusión relacionados al Desarme. También se ha establecido un Centro de Naciones Unidas de Investigación para el Desarme (UNIDIR) que funciona en Ginebra. La Organización Mundial de la Salud, la Organización Internacional del Trabajo, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la universidad de las Naciones Unidas, desarrollan programas que guardan relación con la temática del armamentismo y el desarme.

Párrafo aparte merece la Agencia Internacional de Ener-

gía Atómica, incorporada al Sistema de Naciones Unidas en 1957 y que, desde 1970 tiene a su cargo la responsabilidad de establecer acuerdos de salvaguardas con los Estados no poseedores de armas nucleares que son parte en el Tratado del No Proliferación de Armas Nucleares.

En numerosas oportunidades se ha discutido, por iniciativa de los países socialistas, la conveniencia de convocar una Conferencia Mundial de Desarme. Existe inclusive un Comité Ad-hoc de esta propuesta conferencia, que continúa realizando una tarea de clarificación de las posibilidades de convocarla.

En síntesis existen los mecanismos apropiados para el tratamiento de las cuestiones de desarme. En la Primera Comisión y en el Plenario de la Asamblea General de las Naciones Unidas pueden recibirse y examinarse todas las propuestas de los miembros de Naciones Unidas con relación al tema. En cada período de sesiones de la Comisión de Desarme se analizan con detenimiento temas específicos. La Conferencia de Desarme puede negociar y aprobar acuerdos concretos. Los sectores competentes de la Secretaría General y otros organismos del sistema de Naciones Unidas, así como grupos de expertos para tareas específicas, realizan una importante labor de investigación y difusión.

#### ESTUDIOS.

Las Naciones Unidas han promovido una serie de importantes estudios en cuestiones relativas a la seguridad internacional, la carrera armamentista y el desarme.

Debe indicarse que los estudios fueron en todos los casos dispuestos por la Asamblea General, pero hay entre ellos una diferencia importante que deriva de si fueron hechos por la Secretaría General con el apoyo de asesores o si se trata de estudios hechos como dice la expresión "con la participación de expertos gubernamentales designados por el Secretario General".

En el primer caso, se trata propiamente de estudios mientras que en el segundo, la presencia de "Expertos Gubernamentales", si bien no excluye la aproximación académica, no puede dejar de asemejarse a una forma de negociación diplomática en la que los países tratan de hacer prevalecer sus puntos de vista. Esto no quiere decir que sea posible una investigación "pura" sobre cuestiones tan sensitivas como las vinculadas con el desarme; sin embargo, es claro que textos negociados representan aportes menos imaginativos y en todo caso menos amplios de lo que realmente permitiría el estado actual del conocimiento sobre distintas materias.

Tampoco quiere esto decir que tales estudios sean innecesarios. Por el contrario, se estima que ellos han permitido clarificaciones conceptuales y/o políticas muy significativas desbrozando el camino para nuevos y más significativos avances.

No obstante, la cuestión de los estudios en el ámbito de Naciones Unidas, no ha recogido una aceptación total. En la mayoría de las oportunidades, los países socialistas los han considerado una forma de distraer la atención y de evitar dirigirse a negociar las cuestiones sustantivas del desarme; sin por ello inhibirse de participar en los grupos de estudio.

#### CUESTIONES ESPECIFICAS.

Prácticamente, no hay área del desarme que no haya sido objeto de la atención de Naciones Unidas. Sería muy extensa una revista analítica de las muchísimas resoluciones adoptadas por la Organización sobre la materia; por lo cual solamente se hará una presentación somera de las cuestiones principales.

*Programa Comprensivo de Desarme.*— En 1961 los Estados Unidos y la Unión Soviética (Acuerdo Mc Cloy-Zorine) convinieron en lo que debían ser los principios del desarme.

Esa Declaración fue recogida por Naciones Unidas y constituye el esquema de referencia del tratamiento del tema. En la primera Sesión Especial de la Asamblea se encomendó a la Comisión de Desarme la elaboración de lineamientos del Programa Comprensivo. Estos lineamientos se refieren a armas nucleares; otras armas de destrucción en masa; armas convencionales y fuerzas armadas; gastos militares; verificación; medidas relacionadas (medio ambiente, fondos marinos, espacio ultraterrestre, zonas de paz); otras medidas (fomento de la confianza; relajamiento de tensiones; prevención del uso de la fuerza); estudios; desarme y desarrollo; y, desarme y seguridad internacional.

Lamentablemente, no ha habido acuerdo sobre fecha de iniciación y calendario de negociaciones del Programa Comprensivo de Desarme.

*Desarme nuclear.*— El Documento Final de la Sesión Especial reconoció que las armas nucleares constituyen el mayor peligro para la humanidad y la supervivencia de la civilización. Los arsenales nucleares continúan aumentando en número y peligrosidad y los riesgos de guerra se han incrementado correlativamente. Las Naciones Unidas han efectuado diversos estudios sobre este tipo de armas y la Asamblea General ha adoptado numerosas Resoluciones sobre la materia; incluyendo la que declara su uso como “crimen contra la humanidad”. Entre otros importantes asuntos considerados está el de garantías a los Estados no poseedores de armas nucleares de que no serán atacados o amenazados con el uso de armas nucleares. Las negociaciones realizadas entre las potencias nucleares han llevado a los acuerdos SALT I y SALT II. Un tratado de prohibición total de ensayos de armas nucleares —que representaría un gran avance frente al tratado que los prohibió en la atmósfera, debajo del agua y en el espacio— no ha podido ser perfeccionado por falta de voluntad política. Las Naciones Unidas continúan presionando para que se suscriba.

*No proliferación de armas nucleares.*— En 1967 se suscribió el Tratado de No Proliferación que ya cuenta con cerca de 140 adherentes. No obstante, la Segunda Conferencia de Revisión no alcanzó acuerdo sobre una Declaración Final porque no se ha advertido avance en la contrapartida de las potencias nucleares que es negociar el desarme nuclear. Ciertos países consideran el Tratado discriminatorio. El problema de la proliferación es sumamente serio; tanto en su aspecto vertical (aumento y sofisticación de arsenales nucleares) como horizontal (que otros países se doten de armas nucleares). El Organismo Internacional de Energía Atómica, órgano de Naciones Unidas con sede en Viena, organiza un régimen de salvaguardas relativo a la utilización pacífica de la energía nuclear.

*Zonas libres de armas nucleares.*— En la actualidad existen tratados que los establecen en la Antártida, América Latina, el Espacio Ultra Terrestre y los Fondos Marinos. Existen propósitos de establecerlas en África, Europa, el Oriente Medio, el Sur de Asia y el Pacífico Sur. El Documento Final de la Sesión Especial estimó que el establecimiento de ZLAN constituye una importante medida de desarme. Existe un estudio de Naciones Unidas al respecto.

*Otras armas de destrucción en masa.*— Comprende principalmente las armas biológicas (que han sido prohibidas por su Tratado de 1972) y las armas químicas sobre las cuales aún no se ha alcanzado acuerdos en las negociaciones en Ginebra. Se investiga para fabricar otras armas como las radiológicas, armas de partícula de rayos, armas infrasónicas y electromagnéticas. Estos experimentos abren las posibilidades a nuevas y peligrosas armas que complicarán aún más la carrera de armamentos.

*Técnicas de modificación ambiental.*— El uso militar u hostil de técnicas de modificación ambiental fue prohibido por un Tratado en 1976; el cual, sin embargo dejó abierta la po-

sibilidad de su utilización dentro de márgenes imprecisos; lo que es grave.

*Armas convencionales.*— El crecimiento de la producción, transferencia, despliegue y utilización de armas cada día menos “convencionales” constituye uno de los peligros mayores de la carrera armamentista y comprende, naturalmente a numerosos países en desarrollo. Se ha intentado prescribir el uso de algunos tipos de estas armas por razones humanitarias pero no se han alcanzado compromisos reales.

*Desarme regional.*— Se ha considerado necesario en el Documento Final antes referido, porque constituye el espacio donde se dan más claramente las dinámicas de confrontación y cooperación. Naciones Unidas ha declarado el Océano Indico como Zona de Paz pero aún no se ha podido dar efectividad al planteamiento. En Europa y América Latina se han efectuado diversos intentos, incluyendo algunos tan significativos como la Declaración de Ayacucho. Existe un importante estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional.

*Medidas de Fomento de la Confianza.*— El Documento Final ya citado estableció que los países podrían seguir políticas y aplicar medidas que fomentarían la confianza entre Estados, particularmente en relación con la posibilidad de ser objeto de ataque. Se realizó un estudio que establece que hay considerable campo de acción para los países en esta materia; que fuera originalmente tratada en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, Helsinki, 1975.

*Consecuencias Económicas y Sociales de la Carrera Armamentista.*— Naciones Unidas se ha ocupado en múltiples oportunidades y de distinta forma de este importante tema. El gasto militar ha aumentado en términos de porcentaje del Producto Bruto Interno y de Presupuesto Central en casi todos los países; sin que ninguno haya mejorado realmente su percepción de seguridad. Correlativamente, el peso que éste repre-

senta para todas las sociedades nacionales, que están lejos de haber resuelto sus necesidades de distinto tipo, incluyendo las más elementales, es realmente abrumador. Hay numerosos estudios que demuestran lo negativo de la carrera armamentista en términos de recursos naturales, científicos, tecnológicos, económicos y también ecológicos y de disminuída cooperación internacional.

*Reducción de Presupuestos Militares.*— Una propuesta de la Unión Soviética estuvo en el origen de este tema en Naciones Unidas. Los sucesivos estudios realizados por la Organización permiten considerable sofisticación en el tratamiento del asunto. Como en otros aspectos, la ausencia de voluntad política inhibe realizaciones concretas.

*Información Pública.*— Las Naciones Unidas han establecido que se requiere la participación activa de cada vez más vastos sectores de la población para que puedan darse pasos efectivos en materia de desarme. La creciente complejidad del fenómeno armamentista y el celo por mantener reserva en todos estos asuntos, han ido alejando a los supuestos beneficiarios de esta “búsqueda de seguridad” del tratamiento del tema. Hay algunos modestos esfuerzos para promover una Campaña Mundial de Información sobre el Desarme, incluyendo la celebración de una Semana del Desarme.

#### CONSIDERACIONES FINALES.

Es evidente que, a pesar de sus esfuerzos, Naciones Unidas no ha tenido buen éxito en la tarea de promover el desarme. Han tenido participación en ésto, al igual que en otros importantes aspectos como la seguridad y la cooperación, las variadas percepciones de los países sobre el rol de Naciones Unidas y la autenticidad de su respeto a los Principios y Objetivos de la Carta.

En la medida en que ha faltado eficacia para aplicar decisiones sobre el mantenimiento de la paz y la seguridad; o aquellas no han podido ser alcanzadas, la erosión del sistema se ha traducido también en crecientes formas de armamentismo lideradas, una vez más, por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

El relativo fracaso de la Organización en este campo, refleja la confrontación y tensiones que se advierten a lo largo y ancho del Planeta. No obstante, las Naciones Unidas permiten el tratamiento permanente del problema y recogen las crecientes angustias de las grandes mayorías sobre la continuación del lamentable fenómeno del armamentismo.

Grave responsabilidad corresponde pues a los Gobiernos y a los pueblos. La supervivencia es asunto de todos y, como lo planteara recientemente el mismo Secretario General de Naciones Unidas, es legítimo preguntar a las grandes potencias con qué derecho mantienen a la humanidad sometida a la posibilidad de destrucción atómica.

Cada sociedad nacional y cada ciudadano habrá de verse más agudamente enfrentado a la necesidad de replantear las concepciones de seguridad. Las seguidas hasta ahora no la garantizan pero en cambio han favorecido el terror, la agresión, el empobrecimiento y la guerra. En esta tarea Naciones Unidas tendrá que seguir desempeñando una tarea insustituible.

## REGULACION DE ARMAMENTOS Y DESARME

La publicación del libro "Las Negociaciones sobre la Regulación de Armamentos y el Desarme Nuclear", del diplomático peruano Dr. Félix Calderón, recuerda que ésta no es materia extensamente tratada en América Latina. Sea porque la región no muestra un gasto y equipamiento militar muy significativos en relación con otras áreas del mundo, sea porque los países latinoamericanos no han establecido una relación desprovista de ambigüedades entre las instituciones militares, otros sectores del gobierno y la sociedad en general; el hecho es que no ha emergido un interés sostenido y compartido en las cuestiones relativas a las armas.

Es claro que el manejo de estos temas padece en América Latina de varios tipos de confusiones. Algunas, de carácter histórico, dicen relación con el papel de las fuerzas armadas. Adicionalmente subsiste, más allá de los preceptos constitucionales y legales y de las declaraciones en contrario que reiterativamente se producen de parte y parte, una ambigüedad en la vinculación entre las instituciones militares y otros sectores del aparato estatal. Basta una ojeada a la historia política latinoamericana para advertir que la "alternancia" entre gobiernos civiles y militares ha dejado como secuela varios grados de "incomodidad" en cada sector respecto del otro. En el plano revelador de las

expresiones verbales, es relativamente común escuchar en muchos países latinoamericanos, comentarios políticos sobre las "excelentes relaciones que mantiene el gobierno con las fuerzas armadas", o viceversa; como si no se tratase de elementos de una sola unidad.

Consecuencia de ello parece ser cierto estilo de actuación que se orienta a mantener preocupaciones "separadas"; siendo la defensa y hasta la seguridad, prerrogativa de las fuerzas armadas, a veces sin más limitaciones que las de tipo presupuestario; y conservando considerable autonomía para definir el "enemigo potencial", las doctrinas estratégicas, el ordenamiento de las fuerzas y los sistemas de armas.

Desde luego, esto puede considerarse una generalización inconveniente y se no pretende que cada caso nacional pueda ser cortado con esta misma medida; pero lo indicado corresponde a una situación en la que todos pueden encontrar varios elementos comunes.

Por estas y otras razones, entre las que se podría incluir el profesionalismo militar, América Latina en general, no ha sido ajena a los fenómenos políticos, estratégicos, militares, sociales y económicos relacionados con las armas. No obstante que es perceptible en la mayoría de los países de la región que desde el término de la Segunda Guerra Mundial el gasto, los equipamientos y efectivos y en general la "presencia" militar han aumentado considerablemente, las sociedades no se han sensibilizado respecto a la cuestión de armamentos como fenómeno de características sui-generis.

Por ello, salvo el caso del Tratado de Tlatelolco que establece la proscripción de armas nucleares en América Latina y que si, por desgracia, no pudiera cumplir su cometido se crearía una situación que motivaría consternación y repudio generalizados, no se advierte un interés suficientemente específico y profundo en los niveles políticos y sociales para encarar la

cuestión de los armamentos. Los pocos y modestos intentos realizados, como se sabe, no condujeron a resultados concretos.

Sin embargo, los conceptos de desarme, limitación de armamentos o limitación de gastos militares o de gastos en armas, a veces usados sin excesiva precisión, afloran tercamente en el discurso político y parlamentario; recogiendo, que duda cabe, anhelos de amplios sectores de la población que o no consideran viable la posibilidad de conflicto externo o perciben, aunque sea intuitivamente que parte del gasto militar puede ser aplicado en servicio de apremiantes necesidades sociales. Téngase presente que, en muchos casos, los indicadores de relación entre gastos militares y satisfacción de necesidades sociales resultan poco halagadores.

A las dificultades políticas evidentes para abordar tema tan sensible y en el que no debieran caber posicionamientos dogmáticos, se adiciona una relativa modestia en el esclarecimiento académico de la materia, y más aún, una casi total ausencia de información apropiada para sectores más amplios de la sociedad sobre la naturaleza, características y experiencias relacionadas con la limitación de armamentos y el desarme. La primera parte de este problema, puede estar empezando a modificarse con los trabajos de Alfonso García Robles sobre la desnuclearización de América Latina, las investigaciones que empiezan a ser promovidas por instituciones como FLACSO, Santiago de Chile, el Centro Peruano de Estudios Internacionales, el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela y algunas otras activas instituciones académicas en Brasil, Argentina, Colombia, México y Puerto Rico; aunque es obvio que queda muchísimo por hacer.

Prevalece en general una falta de diálogo, al interior de las sociedades y también en el plano internacional de nuestra región, donde la posibilidad de explorar racionalmente el problema, en lo que puede tocarnos directamente, muchas veces es descartada de plano por razones de "seguridad".

Por ello, debe darse la bienvenida a los esfuerzos que desde una perspectiva académica —y eventualmente social y política— aborden la materia en nuestra región. Ellos contribuirán a ampliar los hasta ahora reducidos tratamientos del asunto y mostrarlo en su verdadera naturaleza que no es de inspiración religiosa o mística —aunque no puede dejar de apoyarse en una fundamentación ética— sino la de un problema de manejo y acomodo político en que “todos” los participantes tengan posibilidad de apuntar a un objetivo común en términos de mejores condiciones de seguridad a menor costo.

Tal es el caso del libro publicado recientemente por el Dr. Félix Calderón, distinguido diplomático peruano, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de París, quien presta actualmente servicios en la representación ante la Conferencia de Desarme en Ginebra.

El título “Las Negociaciones sobre la Regulación de Armamentos y el Desarme Nuclear” ha sido publicado en Lima por la Asociación Peruana de Investigación para la Paz (APEP) con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC); y fue prologado por el eminente internacionalista mexicano Alfonso García Robles, Premio Nóbel de Paz.

El libro representa un trabajo impresionante de más de quinientas páginas, y será seguido de un volumen adicional con anexos. En él, se hace un examen sustantivo, erudito y profundo de los acuerdos multilaterales de limitación de armamentos y desarme suscritos a partir del término de la Segunda Guerra hasta nuestros días; además de otros específicos. El Índice comprende así: I.—El Estatuto del OIEA y el Tratado Antártico; II.—El Tratado de Moscú de 1963; III.—Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes; IV.—El Tratado de Tlatelolco; V.—El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares; VI.—El Tratado sobre los Fondos Marinos; VII.—La Convención sobre la Proscrip-

ción de las Armas Biológicas; VIII.—Acuerdo SALT; IX.—La limitación de los ensayos nucleares; X.—La modificación del medio ambiente con fines militares; XI.—Los acuerdos SALT II; XII.—Las armas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; XIII.—El Tratado de Rarotonga; y XIV.—El Desarme Nuclear. Además, se incluye una sólida bibliografía referida a cada uno de los aspectos examinados.

En una sustantiva introducción, y luego de consideraciones generales sobre la guerra y la paz y el papel de las armas, el autor resume el carácter sui-generis de la situación que vivimos a nivel mundial, a la que califica como una en que "... la paz total ha quedado sacrificada en aras de la proscripción de la guerra total. Es decir, ni paz total ni guerra total, sino coexistencia de procesos parciales de guerra y paz que interactúan constantemente".

Consecuencia de este estado de cosas, es el recuerdo que a continuación nos hace que en la "paz" que vivimos desde el término de la Segunda Guerra Mundial, han muerto más de veinte millones de seres humanos en conflictos de varios tipos. De este hecho político, que evidentemente no se agotó con el empleo militar del "arma definitiva", deriva el examen del ya antiguo y tantas veces frustrado anhelo de lograr formas de "regulación" ("arms control" en el sentido de la expresión inglesa) o limitación de armamentos y desarme.

Tras diferenciar y explicar los términos, tarea nunca inútil cuando son reales las presiones o actitudes que preferirían descartar en bloque la posibilidad del desarme, pasa revista a los numerosos intentos realizados en estas materias. Nos recuerda así que hace casi un siglo el tema es asumido y, tras los repetidos fracasos experimentados, vuelto a asumir; como si las frustraciones no consiguieran hacer admitir la más común y menos científica de las generalizaciones negativas en esta materia: la de que "es imposible".

Imposible no; pero sumamente difícil sí lo es. Ahí están para demostrarlo los múltiples intentos que no condujeron a nada; pero también los pocos aunque sustantivos sucesos que demuestran que aproximaciones limitadas a ciertos tipos de armas, o a su ubicación o a un número determinado de países, son factibles y, de hecho, fueron llevadas a la práctica.

La revista de Calderón muestra cómo el proceso se acelera luego de la Segunda Guerra, se extiende e institucionaliza por influencia de factores como la gestión de las Naciones Unidas, el llamado apremiante de vastos sectores de la comunidad internacional y también por una suerte de reconocimiento de que habría un límite al armamentismo indiscriminado, sea porque el uso de ciertas armas puede ser nocivo para todos, por la peligrosidad de extender su emplazamiento a áreas como los fondos marinos o el espacio; o por otras varias que de hecho hicieron posibles los acuerdos alcanzados.

Estos acuerdos fueron gestionados en el ámbito institucional de la ONU; otros directamente entre las superpotencias y, en fin, hay casos especiales como el Tratado Antártico y el de Tlatelolco que se inscriben en el marco conceptual de la no-militarización de zonas geográficas. Refiere también en esta Introducción los casos de otras tratativas de importancia como las relativas a las Medidas de Fomento de la Confianza, las negociaciones de Viena sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas militares en Europa y otros contactos e iniciativas, constituyendo en general un útil resumen de los esfuerzos que no tuvieron como resultado la formalización en forma de Tratado.

La parte central del trabajo, como se ha indicado, es un riguroso examen de los Tratados concertados, desde los que denomina "precursores": el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica y el Tratado Antártico, hasta el Tratado de Washington de 1987 relativo a la eliminación de los misiles de alcance medio y menor que abre una perspectiva que

una vez más, fue largamente considerada imposible en el ámbito del armamento nuclear.

Para el detallado examen de cada uno de los acuerdos que constituyen Capítulos específicos de la obra, Calderón sigue un esquema relativamente similar, iniciándolos mediante una introducción a la materia y la revisión de los antecedentes; pasando luego a la revista de las negociaciones, el análisis de los dispositivos principales, el seguimiento de las acciones derivadas como puede ser el caso de las conferencias de examen, y también el establecimiento de "balances" o conclusiones y la indicación de posibles nuevos desarrollos o posibilidades. Todo ello se realiza en forma de una documentada exposición con abundantes referencias y pertinentes anotaciones y comentarios que demuestran la seriedad y acuciosidad del trabajo.

Dicho ésto, sería del caso referirse a algunos aspectos del contenido. Apropiadamente, se inicia con el examen de la negociación del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, llamado a regular la cooperación internacional en las actividades nucleares pacíficas, mostrando cómo presta un irrenunciable servicio en área tan sensible.

A continuación pasa a examinar el Tratado Antártico de 1959; significativo desde varios puntos de vista. Fue tarea germinal establecer esa zona libre de armas nucleares; aunque se tratase de área deshabitada. Pero también es importante que otros de sus dispositivos establezcan limitaciones y prohibiciones militares y, adicionalmente, procedimientos de verificación que fueron pioneros.

Mayor interés despertó en la opinión pública, sin embargo, el "Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua" firmado en Moscú en 1963 y que reúne ya la adhesión de más de 115 países. Este Tratado fue, en su momento, una transacción frente a las presiones —que no han desaparecido

ni habrán de desaparecer— para que se acordase una terminación de todos los ensayos con armas nucleares. El estudio muestra la participación de países en desarrollo —figurando por América Latina Brasil y México— en el órgano negociador que establecía entonces Naciones Unidas con el nombre de Comité de Desarme de Dieciocho Naciones. Examina también el fenómeno registrado el 22 de Setiembre de 1979 en una región próxima a Sudáfrica; sin que haya sido posible comprobar fehacientemente —aunque parece muy probable— que se tratara de la explosión de un artefacto nuclear.

Del acuerdo aprobado en 1967 sobre “Principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes”; derivaron otros importantes convenios de amplia aceptación internacional. Téngase presente que los lanzamientos de los primeros satélites artificiales hacían previsible que se extendiese al espacio la carrera armamentista que ya tan duramente se disputaba en el Planeta. En este mismo Capítulo se formulan útiles esclarecimientos y resúmenes sobre el desarrollo de los misiles y los inicios de la exploración del espacio ultraterrestre, dramáticamente subrayado por el lanzamiento del Sputnik en 1957; hasta el planteamiento reciente de la Iniciativa de Defensa Estratégica conocido como Guerra de las Estrellas.

El Tratado de Tlatelolco de especial relevancia por tratarse del establecimiento de una zona libre de armas nucleares en área densamente poblada, a diferencia de lo acontecido en el caso de la Antártida, es examinado con detenimiento. En conclusión, convergente con la opinión de otros analistas, Calderón estima que “. . . Luego de haber transcurrido veinte años. . . la no nuclearización militar de América Latina es todavía una empresa inconclusa. . . indispensable intensificar los esfuerzos para romper el presente inmovilismo. . .”, apuntando al final las iniciativas en curso para tratar de atender a tan justificada

preocupación.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares es, indudablemente, el más duramente cuestionado de los acuerdos en materia de armas. Suscrito en 1969, ha experimentado constante crecimiento en el número de Estados partes en el mismo (son ya más de 130); a pesar de la irreductibilidad de la oposición de ciertos países que no han dejado de considerarlo discriminatorio y de la frustración que reiteradamente produjeron las conferencias de revisión de su cumplimiento, en lo que dice respecto a la obligación del Art. VI de "... celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear...". Concluye Calderón que el TNP fue satisfactorio en términos de prevenir la no proliferación de armas nucleares y promover la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y señala también que con la firma del Tratado de Washington de 1987 se estaría entrando a una nueva fase de negociaciones que son de suyo alentadoras.

El Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo se abrió a la firma en 1971. Por su naturaleza, guarda estrecha relación con las negociaciones sobre derecho del mar que iniciaban en aquella época una nueva fase. El acuerdo restringe el uso militar de los espacios marítimos y constituye, en ese sentido, una limitación importante.

La Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, fue abierta a la firma en 1972. Su importancia radica no solamente en la prohibición de producir sino en el hecho que las armas existentes en esas categorías deberían ser eliminadas; es decir constituía un auténtico acuerdo de "desarme".

El Cap. VIII dedicado a los Acuerdos SALT' (Strategic Arms Limitation Talks) examina ese importante proceso de ne-

gociaciones y acuerdos norteamericano-soviéticos. Originalmente orientados a impedir el desarrollo y la generalización de los misiles antibalísticos, que debían destruir vehículos portadores de armas nucleares durante su trayecto y que hubieran constituido un factor desestabilizador de la estrategia de disuasión por destrucción mutua asegurada (MAD); tuvo importantes desarrollos posteriores y se establecieron prácticas de contacto y negociación de considerable proyección entre las superpotencias. El tema siguiente es la limitación de los ensayos con armas nucleares y las posibilidades, todavía no definidas, de lograr un acuerdo general de prohibición de tales ensayos.

La modificación del medio ambiente con fines militares u hostiles es una de las modernas posibilidades de ampliar los instrumentos de destrucción. Calderón anota su vinculación con el clásico Protocolo de Ginebra de 1925 y otros Convenios como el de armas biológicas y el Protocolo I de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. Señala que a diferencia de otros textos, éste contó apenas con un apoyo relativo tanto en la Conferencia del Comité de Desarme como en la Asamblea General de 1976. La impresión de que será necesario establecer una prohibición "comprehensiva" y no sólo parcial como la existente, no se ha desvanecido. El Cap. siguiente XI trata de los acuerdos SALT II; consistentes básicamente en el tratado URSS-EU sobre limitación de armas estratégicas ofensivas de 1979.

Continúa el examen con la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados que se adoptó en 1980, acompañada de varios protocolos sobre fragmentos no localizables, minas y otros artefactos y armas incendiarias. Este acuerdo, vinculado estrechamente al derecho humanitario, retoma el tratamiento contractual de asuntos relativos a armas convencionales.

El Tratado de Rarotonga abierto a la firma en 1985 se dirige a establecer una zona libre de artefactos nucleares explosivos en un área del Pacífico meridional. Concluye el libro con el Capítulo relativo al desarme nuclear, básicamente referido hasta ahora al acuerdo de Washington de 1987 sobre eliminación de misiles de alcance medio y menor. Califica el autor esta situación como de una "... nueva dinámica que puede muy bien generar (el Tratado de Washington) en pro del desarme nuclear", añadiendo luego que a pesar de su modestia "... es un acuerdo histórico... se conviene la destrucción de armas existentes y desplegadas...". También es significativo el procedimiento de verificación.

Dicho ésto, cabría volver a la significación general de este importante trabajo de investigación académica para una realidad como la de América Latina. Habría que decir, en primer término, que todo lo relativo al desarme y la limitación de armamentos es significativo para esta región y para el mundo en desarrollo en su conjunto; no solamente porque existe una responsabilidad política y moral por el problema de las armas a nivel mundial que debe ser reclamada a quien corresponda, sino también porque como lo indican aproximaciones recientes, existen vinculaciones decisivas entre la carrera armamentista y cuestiones como la deuda externa, la ecología, la disposición de recursos para el desarrollo, etc., por no hacer referencia a las tradicionales políticas de poder.

Más allá del Tratado de Tlatelolco y determinados acuerdos sobre armas convencionales, interesa también este trabajo desde dos puntos de vista. Para las personas vinculadas al tema constituye lectura indispensable en la línea de estudios clásicos como "Disarmament" de Dariush Chilaty o trabajos incluidos en las publicaciones y anuarios del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y algunos otros. Para las personas interesadas, que sería deseable fueren muchas en distintos sectores de la sociedad, se trata de una

fuentes de consulta valiosas y completas sobre lo realizado en la materia.

Calderón concluye la sección introductoria con la reflexión a que pueden llegar todas las personas que examinan esta materia desde una perspectiva diferente a la de creer que solamente el aumento de armamentos incrementa la seguridad y porfiadamente creen en la posibilidad de alternativas racionales. "Vivimos en un mundo que no honra ni al hombre ni a su ciencia. Se prefiere gastar más en armas que en salvar vidas humanas" anota con cierta exasperación. Aquí es que se produce su aporte a la visión de los que indudablemente creen que sí se puede hacer algo en materia de carreras armamentistas.

Como hombre de estudio, su contribución es esa: el examen serio y detenido de lo realizado, la disección de los puntos de vista respectivos, la separación de lo sustantivo de lo adjetivo, la clarificación de cómo es que no se trata de todo o nada si no de ejercicios político-diplomáticos de negociación y acercamiento de posiciones que, "imposibles" al principio, parecen razonables cuando alcanzados.

Que América Latina no comparta las características de la problemática que hasta ahora ha sido mayormente manejada en la negociación internacional, no quiere decir en absoluto que la materia le es ajena. Sea para promover conjuntamente las posiciones que correspondan en relación a determinados tipos de armamentos y su tratamiento internacional, en Naciones Unidas y otros ámbitos; sea para examinar en su propia área lo que puede y debe ser hecho en materia de medidas de fomento de la confianza, reducción de gastos militares, coordinación de políticas de producción y aprovisionamiento de armamentos y, en general, de todo aquello que pueda ir acercando percepciones con vistas al diseño de esquemas de seguridad compartida, es evidente que puede y debe establecerse en nuestra área una agenda política.

Para ello, el trabajo académico no puede ser omitido. El que se comenta abre vías que deben ser activamente transitadas por quienes creen que las cosas no tienen necesariamente que ser lo que son; especialmente cuando ellas no son particularmente satisfactorias. Tal es el caso de las armas y el esfuerzo realizado por este aún joven y prometedor diplomático y estudioso a quien tuve como distinguido alumno hace algunos años y del que naturalmente es esperable nuevas realizaciones, merece ser reconocido en todas las acepciones del término.

## *LIMITACION DE ARMAMENTOS Y DESARME EN AMERICA LATINA*

### I. — PRESENTACION.

Este trabajo tiene por objeto examinar el alcance de algunas experiencias de la región en materia de limitación de armamentos y desarme, los obstáculos que han encontrado y las posibilidad de señalar nuevos caminos.

La expresión desarme es utilizada en su significación más genérica, que se relaciona con distintos conceptos como la congelación o prohibición de adquisiciones de ciertos tipos de armas; la limitación de adquisiciones de armamentos, de gastos militares, de efectivos militares y de despliegues militares; medidas de fomento de la confianza, etc.

El problema consistiría en determinar las posibilidades de dar a los temas del armamentismo y desarme, un tratamiento fundamentalmente "regional", divorciándolos de la problemática mundial de la carrera armamentista; así como la delimitación del concepto de región que es extremadamente complejo y posiblemente equívoco. No se examinará con detenimiento lo que podría ser la vinculación entre la superación de elementos o situaciones de fricción y el desarme.

Se formularán algunas consideraciones sobre los impulsos internos a la carrera armamentista, sustentados entre otros factores en el rol político y social que históricamente han asumido las fuerzas armadas de los países latinoamericanos.

Se hará referencia a algunos antecedentes regionales del tratamiento de esta problemática, sin pretender que la enumeración sea definitiva. El examen de las experiencias recientes debe indicar que en América Latina se ha tratado formalmente cuestiones específicas tan significativas como el fomento de la confianza, el gasto militar, las características de los equipos militares y las posibilidades de encontrar acuerdos sobre ellos.

El trabajo no hará referencia a ningún aspecto relativo a las cuestiones del armamentismo nuclear. No obstante, es difícil ocultar la significación de una eventual introducción de armas nucleares en América Latina. Esta ominosa posibilidad, que es absolutamente indeseable, insertaría inextricablemente a la región en un esquema mundial inmanejable y representaría no solamente la liquidación de toda posibilidad de detener y revertir la situación actual sino que abriría la puerta a una carrera conceptual, política y estratégicamente diferente; de incalculables pero en todo caso siniestras consecuencias. Las seguridades de que en América Latina se proyecta exclusivamente la utilización pacífica de la energía nuclear son indispensables y serán bienvenidas.

Se procuraría finalmente identificar algunos "nuevos caminos" que podrían ser explorados. Es evidente que este intento tiene que estar enmarcado dentro de otra cuestión más amplia y fundamental, por elemental que parezca en su presentación: se trata de saber si el camino hasta ahora recorrido ha conducido a una mayor seguridad y no ha constituido un obstáculo adicional a las posibilidades de desarrollo de los pueblos.

Queda definitivamente entendido que aunque la carrera de armamentos y el crecimiento de los gastos militares tienen con-

siderables consecuencias económicas, sociales y políticas al interior de cada país, la tarea del desarme o de la limitación de armamentos y gastos no puede ser entendida sino como una responsabilidad conjunta de varios actores. Estaría en el interés de todos los pueblos reconocer desde el inicio esta condición sine qua non, de modo de poder hacer frente a los inevitables alegatos de quienes señalan que la preocupación por estos temas no puede responder sino a oscuras y hasta poco patrióticas motivaciones.

Se incluirán, al final, algunas conclusiones.

## II.— EL CONCEPTO DE REGION.— EL CASO DE AMERICA LATINA Y SUDAMERICA.

El concepto de región tiene importancia fundamental para todo lo que se relaciona con la problemática de la carrera armamentista y el desarme. En efecto, si bien existe una confrontación global de ámbito planetario que en alguna medida se superpone o se inserta en todos los problemas específicos, la vigencia de situaciones de fricción bilaterales, subregionales o regionales, continúa constituyendo un poderoso estímulo de los fenómenos armamentistas.

La Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 33/91 E, de 16 de diciembre de 1978, decidió realizar un estudio sistemático de todos los aspectos del desarme regional<sup>1</sup>. El estudio realizado comprende: a) las condiciones básicas que rigen el enfoque regional, en particular desde el punto de vista de las exigencias de la seguridad; b) la definición de las medidas que por iniciativa de los Estados interesados pueden prestarse a un enfoque regional y c) el vínculo entre las medidas de carácter regional y el proceso del desarme general y completo.

( 1 ) Documento A/35/416; Naciones Unidas.— 1981.— Estudio de todos los aspectos de desarme regional. Informe del Secretario General.

Interesan particularmente algunos aspectos del estudio, como el que señala lo siguiente :

“Para la gran mayoría de los Estados, las amenazas a su seguridad, según ellos la perciben, y la necesidad de estar preparados militarmente, se relacionan sobre todo con las condiciones reinantes en su propia región; en consecuencia, los problemas que obstaculizan el progreso en materia de desarme son, en gran medida, de naturaleza regional. La importancia de un enfoque regional del desarme radica principalmente en esa situación”<sup>2</sup>.

El concepto regional tiene significación para esta problemática, en virtud de las tensiones que pueden generarse al interior de la región y también porque se dan en ese espacio más limitado otras formas de interacción que pueden facilitar el tratamiento del tema.

Una región debe ser entendida como un ámbito que encierra dos tipos de dinámicas: cooperación y confrontación, que interactúan permanentemente y son posiblemente inextricables. En algunas regiones una de las dinámicas puede tener mayor significación que la otra pero esto tiene mucho que hacer con las actitudes y percepciones de los actores políticos y es, consecuentemente, susceptible de ser alterado en función de voluntad y decisión políticas.

Las decisiones que se refieren a estos asuntos, no responden pues a un carácter inexorable sino que son opciones que se han escogido deliberadamente y no pueden ser y quizá nunca fueron, las únicas posibles.

Respecto a la complejidad de definir el concepto de región en el contexto del desarme, el estudio ya mencionado señala lo siguiente :

---

( 2 ) Idem (1) Párrafo 136.

“En relación con el desarme regional, debe adoptar un enfoque flexible del concepto de “región”. . . ello dependerá de la iniciativa de los Estados interesados y, en muchos casos, de la índole de la medida prevista. Así, a los efectos del desarme, dos o más Estados vecinos pueden constituir una “región” y, de hecho, lo mismo puede ocurrir con partes contiguas de los territorios de Estados, como en el caso de una zona limítrofe desmilitarizada. En otros casos, todo un continente u otra entidad geográfica conocida pueden constituir el marco más apropiado para medidas de desarme regional”<sup>3</sup>.

Esta formulación es interesante y adecuada porque sugiere que deben ser reconocidos los márgenes de maniobra indispensables para tratar el tema; márgenes que estarían determinados fundamentalmente por la voluntad de los Estados. Esto supone que si bien el concepto no puede desvincularse del todo de una realidad geográfica determinada, tampoco ésta constituirá por sí misma el criterio principal de la definición.

En ese mismo sentido dice :

“El criterio más importante para definir una región, a los efectos de una determinada medida de desarme, será normalmente el de su coherencia desde el punto de vista de las condiciones militares y del concepto de seguridad y las preocupaciones que tengan los Estados de que se trate, aunque ello también puede tener un sentido diferente, acordes con las medidas previstas y la situación política y de seguridad de la región”<sup>4</sup>.

La cita muestra cómo el examen de la situación existente es un pre-requisito para determinar el alcance de una región. Este examen en su doble vertiente geográfica y estratégica debería complementarse con otras consideraciones de tipo cultural, económico, político y social que, en su conjunto, sugieran a los actores que efectivamente constituyen una región.

( 3 ) Idem (1) Párrafo 152.

( 4 ) Idem (1) Párrafo 154.

Respecto a este asunto, el informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad presidida por Olof Palme indica :

“Los acuerdos regionales de seguridad, si fueran a ser viables, deben resultar de una iniciativa proveniente de la región misma y recabar el apoyo de una amplia mayoría de los países de la región... así, las aproximaciones regionales deben tratar no solamente las cuestiones de seguridad, sino también los problemas económicos que están influenciados por —y que a su vez pueden tener un impacto decisivo— sobre los problemas de la guerra y de la paz”<sup>5</sup>.

Históricamente se suponía que la expresión América Latina encerraba un concepto claramente delimitado y percibido y que constituía propiamente una región. Razones de vinculación histórica, geográfica, cultural, económica-social y hasta estratégica —en la medida que se entiende a los países latinoamericanos como dependientes de una potencia hegemónica ubicada en el mismo ámbito geográfico continental— sugerían que el concepto se refería a una realidad y era inequívoco.

Sin embargo, diversos factores hacen que el término no posea realmente la claridad conceptualizadora que durante mucho tiempo se le ha atribuído. En lo ideológico, América Latina recusa la hasta hace relativamente poco tiempo incuestionada uniformidad. En lo estratégico, un país latinoamericano tiene significativos acuerdos de seguridad con una potencia extracontinental; y una serie de países han optado por una multiplicidad de fuentes de aprovisionamiento de equipo militar a diferencia de lo que sucedía hasta hace algo más de dos décadas cuando el proveedor casi exclusivo era los Estados Unidos. En lo político, dentro de oscilaciones que han llevado de los regí-

---

( 5 ) Seguridad común, un programa para el desarme.— Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por Olof Palme Londres 1982.— (traducción libre).— Página 95.

menes democráticos de gobierno a los totalitarios, América Latina reclamará el reconocimiento del pluralismo político, independientemente de que muchos de los países estén optando o hayan optado por formas de gobierno democrático y constitucional.

Mención aparte merecen otros factores como la composición misma de América Latina, incuestionada durante muchos años pero complicada con la emergencia de Estados no provenientes de la colonialización española o portuguesa. Esto se hace también notorio con la ya admitida referencia a "América Latina y el Caribe".

Por estas y otras consideraciones, las posibilidades de concertar un acuerdo para la limitación de armas convencionales en "América Latina" son muy remotas; como lo muestra, entre otros, el resultado de las diferentes tratativas que se plantearon en el marco del Sistema Interamericano .

Lo anterior no debe entenderse como un cuestionamiento de la significación y aplicación del Tratado de Tlatelolco. El hecho es que la idea de un "Tlatelolco de armas convencionales", que habría sido el propósito que informó la Conferencia de México de 1978 para tratar de estas armas, encontró el obstáculo formidable de una situación en que no se trataba ya de evitar la introducción de armas inexistentes en un contexto regional, sino de manejar una dinámica armamentista que para entonces había alcanzado enormes proporciones.

Aunque existe mucha diferencia entre América Latina y otra región como Europa, ello no basta para hacer posible el tratamiento de la problemática de las armas convencionales. El Embajador Jorge Morelli señala que :

"En la vertiente de las armas convencionales las tres subregiones latinoamericanas se diferencian entre sí (México y Centroamérica, Caribe y Sudamérica) en grado tal que se hace imperativo su separado tratamiento"<sup>6</sup>.

Es válido el criterio de que sería indispensable un tratamiento separado, de tipo subregional, de la problemática de las armas. Hay diversas dificultades que harían inmanejable para los efectos de la limitación de armamentos o del desarme, un concepto de región entendido de manera general pero posiblemente equívoca. Además de lo ya señalado, debe tenerse presente otros factores como el hecho que la crítica situación en América Central, con posibilidades de conflicto generalizado y de consecuencias difíciles de prever, no hacen pensable su participación en un esquema general para el tratamiento del tema. Por otra parte, esa situación tiene un marco político-diplomático en la gestión del Grupo de Contadora.

Por su parte, México constituye un caso diferente en el que su vecindad geográfica y la continuidad y presencia políticas del partido de Gobierno se han traducido en una significación relativamente menor de las fuerzas armadas en la vida política; y menores niveles de equipamiento y gasto militar.

Dividida así América Latina y excluidas dos subregiones por las consideraciones antes anotadas, quedaría el caso de América del Sur. Sin embargo, probablemente es más fácil sugerir que demostrar la posibilidad de identificar sin dudas a la América del Sur como una "región" o subregión para los propósitos del desarme o la limitación de armamento.

En lo geográfico, América del Sur está ciertamente vinculada a América Central, el Caribe, el Atlántico Sur, la Antártida y naturalmente el Pacífico; aún cuando es lícito suponer que las dos últimas regiones mencionadas no tendrían necesariamente —al menos por un tiempo— la significación estratégica de

---

( 6 ) J. Morelli Pando "Armamentismo y Políticas de seguridad en América Latina: Una perspectiva peruana.— Discurso en el Seminario Internacional sobre Seguridad Regional y Paz en América Latina del Instituto de Estudios Internacionales de Chile.— 19-22 Noviembre de 1984.

la primera. Desde luego, sería necesaria una manifestación de voluntad política de los países en el sentido de que no tratarán de integrarse a esquemas estratégicos extra-subregionales.

En lo político, coexisten gobiernos de diferente extracción, aún cuando se advierte una clara tendencia a la democratización de los regímenes de gobierno. En lo histórico se da la presencia de ex-colonias españolas y el gigante brasileño, heredero del Portugal; una ex-colonia inglesa, una holandesa y un "territorio de ultramar" francés. Una parte del territorio argentino se encuentra ocupado por una potencia colonial. Además, como en otras partes del mundo, la historia de la subregión ha sido una de conflicto y cooperación. El primero, deriva fundamentalmente del proceso de definición del perfil territorial de los países superando las imprecisiones de los límites coloniales y otros factores de diverso tipo entre los que no deben dejar de mencionarse políticas de poder y de conquista que alteraron lo que había sido en algunos casos la posesión tradicional de determinadas áreas. Sería inútil negar la subsistencia de algunos elementos o situaciones de fricción tradicional, generalmente considerados como fuente principal de la carrera armamentista.

Se procurará, sin embargo, aprovechándose los criterios de flexibilidad y voluntariedad que se establecen en el estudio de Naciones Unidas ya referido, sugerir que no es impensable el esfuerzo político-conceptual que se requiere para abandonar el inmovilismo y explorar algunas vías de acción.

Se partirá del supuesto que los pueblos de América del Sur, y no solamente los Gobiernos, tienen un interés concreto y significativo en esta problemática; aunque no fuere sino por el hecho que son los primeros los que cargan con el enorme peso de una crisis económica y social sin precedentes entre cuyas causas figuran los gastos militares. Esto supone igualmente que se estaría llegando a una situación en que la problemática

de los armamentos y sus consecuencias económicas y sociales directas en la vida de los pueblos de América del Sur, no podría seguir siendo objeto de consideración exclusiva por parte de los gobiernos. Estos, sin embargo, serán los únicos que puedan concertar los necesarios arreglos y acuerdos.

América del Sur no tendría porqué partir de una conceptualización totalista o global del problema que se formula aproximadamente en referencia al día que las potencias nucleares realicen el desarme atómico y los bloques militares o países más armados den pasos significativos en materia de desarme convencional; para que sólo entonces América Latina (o cualquier otra región) pueda iniciar tratativas de desarme.

Aceptar lo anterior supone dos cosas: que América del Sur se consideraría adversario eventual de las potencias nucleares y que se admita que lo que ocurre en la región en términos de armamentismo y gasto militar no tendría fundamentación endógena a la región misma.

El primer caso debe ser descartado, sino por consideraciones ideológicas, al menos por razones prácticas. La brecha tecnológica, económica y de potencial entre el conjunto sudamericano y las potencias nucleares es de tal naturaleza que sería impensable que puede ser colmada en términos militares o estratégicos. Desde luego, se sigue partiendo del supuesto que todos los países de la región abrigan la misma voluntad de paz y están identificados por la ausencia de visiones o conceptualizaciones hegemónicas o de dominación militar.

Careciendo de objeto práctico una conceptualización de defensa o si se quiere de competencia con las potencias nucleares y los bloques militares, iniciarla sería sino suicida al menos ruinoso; y constituiría en todo caso un factor de distorsión de los intentos de aislar la problemática sudamericana.

Si bien existen los factores estratégicos a que se hizo referencia más arriba, debe tenerse presente que, por ejemplo, la

República Argentina ha señalado ya que la recuperación de las Islas Malvinas se buscará exclusivamente por medios pacíficos y negociados. También parecen haber pasado de moda las elucubraciones que se hicieron hace años con respecto a la concertación de acuerdos estratégicos para el Atlántico Sur. La indispensable presencia de Sudafrica y el carácter claramente bloquista de tales planteamientos, ha restringido sus posibilidades de aceptación en un contexto global y sudamericano que se orienta señaladamente hacia el cambio. Similares consideraciones caben respecto de lo que podrían haber sido en distintas oportunidades, algunos planteamientos para establecer formas de "relación especial" con una de las superpotencias; la cual tendría significación para determinados países sudamericanos también con referencia a sus vinculaciones con otros países de la región.

Otro factor de particular importancia radica en la actuación de los países proveedores de armas. Este factor introduce mayor complejidad en una problemática ya enormemente intrincada. Sin embargo, debe estimarse que la responsabilidad que deben encarar los países en desarrollo es fundamentalmente la propia; es decir evitar que la gestión de los países proveedores encuentre la receptividad que hasta ahora viene teniendo. Las adquisiciones de armamento siempre tratarán de ser emuladas por otros países, particularmente los vecinos. Suponer que la espiral puede ensancharse y alcanzar nuevos niveles en forma indefinida, constituye el factor central de lo que podría llamarse el razonamiento tradicional en la materia.

Finalmente, es un hecho que varios países de la región se han venido convirtiendo en importantes productores de armamentos, lo que constituye un factor de significación estratégica y económica innegable, cuya importancia no puede ser desestimada.

Es claro que no se ha agotado—ni se pretendía— el examen de las situaciones que, se supone, harían inextricable la

problemática sudamericana de un contexto mucho más amplio e inclusive global. Sin embargo, de lo que se trata aquí es de plantear las cosas desde una óptica diferente, en vista que el mantenimiento indefinido de las corrientemente utilizadas muestra que no habría más opción que el inmovilismo actual. La relativa modestia de los esfuerzos realizados para encontrar nuevas conceptualizaciones en este campo, que se orienten más bien al aislamiento de la situación sudamericana, sugiere que por lo menos el punto puede ser tratado en sectores académicos y políticos.

A este respecto Morelli señaló que :

“Para precisar más este concepto, pensemos en Sudamérica como una realidad *sui generis*, como la zona más alejada de todos los conflictos actuales y potenciales que confronta lo comunidad internacional y al mismo tiempo como zona que genera y debe resolver sola sus propios problemas. De este modo, si existe un grado de armamentismo en América del Sur, este armamentismo tiene efectos en cadena dentro de un proceso en donde sería impropcedente e inútil tratar de encontrar responsabilidades singulares”<sup>7</sup>.

El segundo aspecto sustantivo son los condicionantes de la situación en América del Sur. Ya se ha indicado que no se comparte el punto de vista que la carrera armamentista es una e indivisible; sino por el contrario el de que sin perder de vista las interrelaciones existentes, debería priorizarse y profundizarse el examen de los condicionantes endógenos sudamericanos de la actual situación.

Con relación a ésto pueden examinarse dos aspectos particularmente significativos: la subsistencia de elementos o situaciones de fricción internacional en el ámbito sudamericano y el impulso interno que la dinámica armamentista recibe dentro de cada uno de los países.

( 7 ) Jorge Morelli. — Conferencia en la Universidad de El Salvador. — Noviembre 1979. — Buenos Aires.

Sobre el primero se indicó que es universalmente admitido que las fricciones constituyen un poderoso estímulo del incremento del equipamiento y del gasto militar. En la manera más bien genérica en que suele tratarse estas cuestiones en el debate público, se señala que es la existencia de los referidos elementos y situaciones de tensión lo que constituye la causa de la dinámica armamentista. La argumentación sugiere —aunque no lo precisa— que la superación de éstos traería consigo el desarme.

No obstante, la más ligera exploración de la experiencia histórica sugiere que el argumento no es necesariamente válido. Muchas cuestiones internacionales se han arreglado y sin embargo, los procesos de desarme o mejor dicho de relativa desmilitarización se han dado más bien como consecuencia de formas de desmovilización ocurridas al término de algunos de los grandes conflictos internacionales.

Es difícil identificar casos en que la superación de las situaciones que motivarían el armamento se haya visto acompañada de formas de desarme o reducción de gastos y efectivos militares. Esto, en todo caso, parece ser válido para las experiencias sudamericanas.

Podría pensarse pues, que el argumento de base no se refiere tanto a la superación de tal o cual situación concreta sino más bien a una circunstancia abstracta en la que no habrían razones de fricción o, lo que parece ser el fondo del asunto, en que todos los actores estuvieran de acuerdo en todo. Huelga decir que tal situación es absolutamente impensable e imposible. Mientras existan los actores actuales en las relaciones internacionales, es indudable que existirán diferencias y hasta conflictos. Esto está en la naturaleza de la interacción de los contactos entre actores independientes y probablemente no puede ser de otro modo.

En virtud de lo anterior, puede entenderse una conceptualización distinta en la cual las posibilidades de formas de reduc-

ción de armamentos o de gastos militares sean pensables independientemente de si las situaciones pudieren ser superadas o no. De lo que se trata es de perseguir el desarme por su mérito propio y por su significación en términos de seguridad común. A este respecto el informe Palme señala que :

“Los negociaciones para la limitación y reducción de armas requieren un alto grado de continuidad y estabilidad. Ellas no son regalos a un adversario o premios por su buena conducta, sino más bien un medio de promover la seguridad común y obtener beneficio de intereses compartidos. La tarea de la diplomacia es limitar, separar y subdividir los conflictos; no generalizarlos y sumarlos. El acuerdo político previo no puede ser hecho una precondition para las negociaciones sobre limitación de armamentos. Es más, los acuerdos sobre limitación de armas y desarme pueden hacer más fáciles de resolver las cuestiones pendientes”<sup>8</sup>.

El énfasis debe ponerse en las circunstancias específicas a una determinada región, en este caso América del Sur, cuya crisis económica y social reviste características ampliamente conocidas. Esto quiere decir que mientras la posibilidad de contentarse con una forma de razonamiento que podríamos llamar tradicional, es dable en condiciones en las que el conjunto de las sociedades puede seguir costeándolo, tal no parece ser el caso en América del Sur. En efecto, se atraviesa por una circunstancia en la que más que preguntarse sobre los beneficios que podría tener el derivar hacia fines de desarrollo parte de los gastos militares se trata fundamentalmente de interrogarse sobre la viabilidad institucional de sociedades sometidas al peso de la deuda externa y la crisis económica.

Baste señalar, como consecuencia de todo lo anterior, que la interrogante sudamericana debería plantearse ya no en términos de superar situaciones que pueden arreglarse o no, sino de explorar realmente los modos de lograr que los aprestos su-

---

( 8 ) Idem (5) Página 140.

puestamente dirigidos al manejo de tales situaciones tengan un costo menor para las sociedades, cuyas preocupaciones y hasta angustias se vienen centrando en la necesidad de asegurar su supervivencia.

El otro factor que es objeto de un tratamiento sumamente cuidadoso fuera del campo académico, es el de la significación de los impulsos internos de la dinámica armamentista. Los países sudamericanos, al igual que los de otras regiones, han visto crecer constantemente sus efectivos y gastos militares. Pero además de eso, es un hecho histórico que en América del Sur y en América Latina en general, ha correspondido o corresponde a las fuerzas armadas un rol político y social diferente del de otras regiones, particularmente en el hemisferio norte.

Con relación a esta significación especial del rol político y social de la fuerza armada en la sociedad nacional, el senador peruano Enrique Bernalles, refiriéndose al Perú —pero es obvio que su reflexión podría hacerse extensiva a cualquier otra sociedad latinoamericana— dijo :

“... en las sociedades subdesarrolladas... la política forma parte del subdesarrollo y el poder de la sociedad civil es débil e inexistente... contrasta con esta debilidad el desarrollo relativo que en tales contextos alcanzan las fuerzas armadas... No es ajeno a esta dinámica, sino natural al subdesarrollo político, que surja entonces una cierta sobrevaloración del rol de las Fuerzas Armadas, como portadoras de valores y virtualidades que la civilidad no tiene. De allí la percepción en sectores de los altos mandos militares, sobre la misión tutelar y salvadora, la afirmación de poseer en exclusividad la conciencia de nación y el amor a la patria, la desconfianza a los partidos políticos y el rechazo a ideologías que son supuestamente portadoras de antivalores que contrarían los que ellas encarnan... Pero otra cuestión clave es la eliminación progresiva del falso antagonismo civilidad-fuerzas

armadas. La una no porta valores distintos de la otra y ambas en armónica conjunción encarnan la nación, pero con misiones y funciones diversas dentro de la unidad..."<sup>9</sup>.

Se ha producido en América Latina una mayor profesionalización y crecimiento de todas las fuerzas armadas y su significación política y social en el plano interno es, correlativamente, también más considerable. No se trata de señalar si esta situación es conveniente o no porque ello corresponde a la responsabilidad y decisión de cada sociedad nacional; pero es claro que como todo estamento profesional, las fuerzas armadas aspiran a un lugar de importancia dentro del ordenamiento interno.

Con respeto por las percepciones nacionales de seguridad y especialmente por la historia de nuestros pueblos tejida de dramáticos y dolorosos episodios, podría convenirse en que no puede minimizarse la significación de un factor cuya razón de ser y legitimación, se encuentran en buena parte sustentada en el mantenimiento y si es posible acrecentamiento de su rol y consecuentemente de los recursos que se le deben asignar.

Por otra parte, la profesionalización impulsa el anhelo de dotarse de equipamiento más moderno y sofisticado. La evolución en este aspecto ha sido dramática en el curso de las últimas décadas. Obviamente, el costo económico y la capacidad bélica son incuestionablemente mayores. Se trataría pues de evitar que la región se hunda en búsqueda de "El Arsenal Barroco" que describe M. Kaldor<sup>10</sup> y de preguntarse, una vez más, si en la actualidad alguna de las naciones sudamericanas tiene la sensación de encontrarse más segura.

Naturalmente, las percepciones de seguridad al menos en el nivel de fuerzas armadas, no están absolutamente separadas

---

(9) E. Bernaldes.— "Pueblo, democracia y fuerza armada"; El Observador — Lima, 25 de agosto de 1983.

(10) Mary Kaldor, *The Baroque Arsenal*.— Andre Deutsh, London.— 1982.

de lo que puedan ser sus impresiones sobre la idea de "balance" o "equilibrio" entre distintas fuerzas. Es innecesario indicar que la complejidad intrínseca de este asunto, y su carácter dinámico, hacen que su planteamiento como una precondition para iniciar cualquier forma de tratamiento del problema equivalga a una negativa a hacerlo.

No es del caso ignorar que la complejidad de la problemática puede hacer que cualquier planteamiento que difiera del tradicional parezca ingenuo o irrelevante. Sin embargo, cabe insistir en que se trata de explorar alternativas a la vía seguida hasta el presente y que no habría conducido, como se suponía, a una mayor seguridad a ninguno de los actores ni a la región en su conjunto.

Para los fines del tema se trata, consecuentemente, de conceptualizar a la América del Sur como una unidad problemática con sus propias fuentes de fricción y desentendimiento, pero también con su propia posibilidad de encontrar maneras de disminuir el enorme costo actual de la prescripción seguida; deteniendo y si posible revirtiendo una tendencia cuyas limitaciones en términos de posibilidad de entendimiento y de garantía de seguridad, hacen posible considerar que se encuentra agotada. Con este objeto se examinará en el punto siguiente algunos intentos latinoamericanos y sudamericanos de encarar el problema; a efectos de demostrar que la región o sudamérica han pensado y piensan que a pesar de la enorme complejidad del tema hay cosas que se podían y debían hacer.

### III.— EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS Y SUDAMERICANAS.

Se tratará de pasar revista a algunas de las experiencias registradas en este campo. Las que se consignan no son con seguridad todas las que efectivamente han ocurrido.

- En 1831 y 1849 Colombia y el Perú habrían acordado la reducción de sus fuerzas militares y limitaciones al número de personal militar permitido en zonas fronterizas;
- En 1881 Argentina y Chile acordaron neutralizar y desmilitarizar el Estrecho de Magallanes;
- En 1902 los mismos países acordaron en los “Pactos de Mayo” la reventa de barcos de guerra ya ordenados, a fin de mantener un equilibrio de fuerzas;
- En 1906 El Salvador, Honduras y Guatemala acordaron reducir sus fuerzas militares;
- En 1923 las Repúblicas centroamericanas adoptaron una convención sobre la limitación de armamentos fijando criterios para el máximo de fuerzas militares que podrían poseer;
- En 1923 la Quinta Conferencia Internacional Americana consideró la reducción y limitación de gastos militares y navales y adoptó una Resolución que condenaba “la paz armada que aumenta las fuerzas navales y militares más allá de los requerimientos de seguridad interna” y otra para prevenir el conflicto armado entre naciones latinoamericanas;
- En 1929 la República Dominicana y Haití acordaron no construir fortificaciones militares dentro de 10 kms. de la frontera común;
- En 1929 Chile y el Perú acordaron que el Morro de Arica sería desartillado;
- En 1933 se adoptó en el marco de otra Conferencia Interamericana una Declaración similar a la de 1923;
- En 1936 la Conferencia Internacional Americana de Consolidación de la Paz adoptó una recomendación relativa a la limitación de la carrera armamentista en la región;

- En 1958 Costa Rica propuso en la OEA la limitación de los armamentos convencionales y la prohibición de las armas nucleares;
- En 1959 la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Resolución (Nº XII) que establece una vinculación entre el desarme y el desarrollo y exhorta a los Gobiernos a considerar el problema de los gastos militares;
- En 1959 el Presidente del Perú propuso al de Chile una reunión sudamericana “a fin de estudiar un plan que limite las adquisiciones de armamento a las necesidades esenciales de la defensa de estos países”;
- En 1959 el Presidente de Chile presentó a la OEA una propuesta de limitación de armamentos;
- En 1963 los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México formularon una declaración que conduciría más adelante a la firma del Tratado de Tlatelolco;
- En 1967 en Punta del Este, los Presidentes de América formularon una declaración en la que se establece:  
“... que las exigencias del desarrollo económico y el progreso social, hacen necesario aplicar a estos fines el máximo de recursos disponibles en la América Latina. En consecuencia, expresan su intención de limitar los gastos militares en proporción con las disposiciones constitucionales de cada país, evitando aquellos gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las Fuerzas Armadas y, cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos gobiernos”.
- En 1967 se suscribió el Tratado de Tlatelolco sobre proscripciones de armas nucleares en América Latina;
- En 1971 el Gobierno de Colombia propuso que se incluyera la eliminación de los gastos militares innecesarios en el

- temario de la Asamblea General de la OEA de ese año;
- En 1971 la Asamblea General de la OEA aprobó en San José una resolución para que el Consejo Permanente de la Organización estudie la declaración de los Presidentes de América sobre gastos militares;
  - En 1974 el Presidente del Perú Juan Velasco planteó a los gobiernos latinoamericanos una iniciativa para congelar durante los próximos diez años la compra de armamentos y destinar los recursos así preservados a programas de desarrollo económico y social;
  - En 1974 el Presidente de Colombia Misael Pastrana Borrero formuló un nuevo llamamiento a los países de América Latina para la limitación de la carrera armamentista;
  - En 1974 los Jefes de Estado de Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina o sus representantes personales suscribieron la Declaración de Ayacucho que dice :

“Nos comprometemos a propiciar y dar apoyo a la estructuración de un orden permanente de paz y cooperación internacionales y a crear las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamentos y ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos, para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico y social de cada uno de los países de América Latina”.

- En 1975 y 1976, los representantes de los países firmantes de la Declaración de Ayacucho, con excepción de Argentina y Panamá celebraron reuniones técnicas;
- En 1976 los Representantes de las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y el Perú suscribieron en Santiago un “Acuerdo de Cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las fuerzas armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú;

- En 1978 los Cancilleres de los países firmantes de la Declaración de Ayacucho, suscribieron en Washington otra declaración en que reiteraban el compromiso asumido en la de Ayacucho y “expresaron, asimismo su disposición a explorar conjuntamente con los otros países latinoamericanos las posibilidades de concertar un acuerdo para la limitación de armas convencionales en la América Latina”;
- En 1978 (21 al 25 de agosto), por iniciativa del Presidente de México se celebró una Conferencia Latinoamericana para examinar el “desarme regional convencional”, que contó con la participación de veinte países latinoamericanos;
- En 1980 (11 de setiembre) en Riobamba, Ecuador, los Presidentes de Colombia, Ecuador y Venezuela y el representante personal del Presidente del Perú, con motivo del Sesquicentenario de la Constitución del Estado del Ecuador aprobaron una Carta de Conducta cuyo punto quinto dice:  
“Propiciar un proceso de desarme subregional y regional que, inspirado en los postulados de la Declaración de Ayacucho, constituya una contribución efectiva al desarme general y completo, y permita liberar recursos para el desarrollo económico y social”.
- En 1983 los Presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela (17 de julio) suscribieron en Cancún una Declaración sobre la Paz en América Central que se refería, entre otros aspectos, al compromiso para la congelación del nivel de armamentos ofensivos existentes y el reinicio de negociaciones sobre acuerdos de control y reducción del inventario de armas con mecanismos adecuados de supervisión así como al establecimiento de zonas desmilitarizadas y medidas para fortalecer la confianza;
- En 1983 (9 de setiembre) los Cancilleres de los países Centroamericanos y los del Grupo de Contadora formularon un documento de 21 puntos para la paz en la subregión, que incluía disposiciones relativas al desarme;

- En 1983 la Asamblea General de la OEA aprobó a propuesta de Colombia una Resolución sobre “Conveniencia de la creación de un mecanismo de inspección de armamentos y efectivos militares en América”;
- En 1984 (24 de julio) los Jefes de Estado de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Panamá con motivo del Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, emitieron un manifiesto a los pueblos de América Latina; que establece: “una desenfrenada carrera armamentista que alcanza a los países en desarrollo, y que es contraria a los anhelos de paz y prosperidad que animan a sus pueblos . . . limitar los gastos de armamentos al mínimo indispensable para la seguridad de los países. Parte VIII. Declaración Final. Décimo segundo: reiteramos nuestra convicción sobre la necesidad de limitar los gastos en armamentos y derivar esos recursos a la tarea del desarrollo económico y social de todos los pueblos”;
- En 1984 en el marco de la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito del 9 al 13 de enero, los Jefes de Estado o de Gobierno y representantes de países latinoamericanos y del Caribe suscribieron una Declaración cuyo punto dos dice: “Insistimos en nuestro llamado en favor del desarme que permita reasignar los recursos dilapidados en la carrera armamentista y en armamentos hacia objetivos que contribuyan a fortalecer el desarrollo de todos los pueblos del mundo”.
- En 1984 (4 de mayo) el Parlamento Andino reunido en Lima exhortó a los Gobiernos de los países andinos a iniciar acciones encaminadas a la conclusión de un acuerdo sobre limitación de armas en América Latina;
- En 1984 (9 de junio) los países centroamericanos suscribieron el “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, intento de limitación de armamentos

y efectivos militares con mecanismos de verificación y control;

- En 1984 (diciembre), los Presidentes de los Parlamentos Democráticos de habla Hispana expresaron en una Declaración Final su decisión de que se adopte en la región una política generalizada y efectiva de desarme y canalización de los recursos disponibles para el desarrollo y que por vías institucionales se examine la conveniencia y posibilidad de concertar un pacto de no agresión entre todos los países de la región;

El listado anterior es suficiente para mostrar una evidencia: en América Latina ha existido y existe una preocupación constante por las cuestiones de la problemática del armamentismo y el desarme. Tal preocupación ha tenido manifestaciones políticas concretas y, más importantes aún, ha sido objeto de tratamientos específicos y negociaciones en diversas oportunidades.

Esta ponencia considera que lo afirmado es absolutamente esencial en la medida que no habría lugar en América Latina, en América del Sur o eventualmente en los países andinos para afirmaciones que sugieran que vista la complejidad del asunto "no hay nada que hacer". Los países de la región han demostrado fehacientemente que entendían que sí habían cosas que hacer y, de hecho, han tratado de hacerlas. América Latina no está pues a la zaga de otras regiones en desarrollo con relación al tratamiento del tema.

Debe enfatizarse que dos aspectos examinados en el capítulo anterior, la posibilidad de no tratar a América Latina como una unidad sino más bien dividirla en sub-regiones que pueden ser objeto de tratamiento particular y el no establecer como precondition inescapable para tratar del armamentismo y desarme la superación de lo que podrían ser los elementos o situa-

ciones de fricción entre los países; se han concretado en algunas de las actividades señaladas en la lista referencial.

La conclusión preliminar que puede extraerse es que la repetición de intentos y tratativas, por modesto que haya sido, su resultado, demuestra que el interés está ahí. América Latina considera que los equipamientos y gastos militares son un problema que debe ser encarado y no se resigna a la idea que habría que considerarlos como inevitables, o por lo menos, irreductibles. La preocupación no habrá de desaparecer porque los Gobiernos no hayan tenido éxito hasta el presente. Por el contrario, es perfectamente previsible que aquella crezca, encuentre mayor eco en importantes sectores sociales, académicos y cívicos y también naturalmente en el nivel político.

Se pasará revista a algunos de los tratamientos concretos que ha tenido la problemática de la carrera armamentista y el desarme en la región; la que no será completa ni en profundidad.

Una primera consideración es que a diferencia de lo que podría haber ocurrido en décadas anteriores, en años más recientes la manifestación política se ha visto seguida de algún tratamiento concreto. Mientras declaraciones, propuestas o llamados efectuados hace algún tiempo, si bien mantenían vigente la significación del tema pero no se traducían en acciones, la preocupación expresada en 1963 condujo eventualmente al tratado de Tlatelolco y la iniciativa peruana de comienzos de 1974 llevó ese mismo año a la Declaración de Ayacucho y posteriormente a las reuniones técnicas que se celebraron como consecuencia de aquella. Similares consideraciones podrían hacerse respecto de la forma como se está encarando el problema de América Central.

La tarea concreta más significativa realizada en la región fue la Declaración de Ayacucho y las reuniones que derivaron de ella. Esta Declaración guarda relación, aunque no directa

con el Acuerdo de Integración Subregional Andino que, para entonces, tenía casi un lustro de vigencia. Panamá y Argentina concurrieron a la firma de dicha Declaración.

La Conmemoración en Lima del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho tenía un significado especialmente simbólico, por cuanto en la última acción bélica contra la dominación colonial en el subcontinente participaron combatientes de varios países; por lo que se atribuyó a las celebraciones un carácter representativo de la unidad de tales países. La Declaración se ocupa de muy diversos asuntos. No obstante, el aspecto que más consecuencias ha tenido es indudablemente el relativo a "las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamentos y ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos, para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico social...".

La formulación parece enfocar tres aspectos particularmente importantes a los que se considera interrelacionados. La "efectiva limitación de armamento": supone que los armamentos en general deben ser limitados. Esto se diferencia de la formulación "ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos"; que supone que pueden ser identificados armamentos de tales características que deberían, consecuentemente, dejar de ser adquiridos. La consideración final "dedicar todos los recursos posibles..." que se entiende como consecuencia de los dos anteriores, introduce el criterio del logro de una efectiva limitación o reducción del gasto militar que podría ser dedicada a los fines del desarrollo.

El mérito específico de la Declaración debe encontrarse en el trabajo que como consecuencia de ella se realizó después. En efecto, es destacable y digna del mayor encomio la voluntad de los países participantes que se tradujo, concluidas las celebraciones, en una serie de reuniones técnicas durante los años 1975 y 1976.

La primera reunión de expertos celebrada en Lima emitió un comunicado de prensa en que se establece el carácter preliminar de la reunión en la que "revisaron criterios y estudiaron fórmulas metodológicas que han permitido elevar a sus respectivos gobiernos conclusiones y recomendaciones que visualizan un camino para llegar a una efectiva limitación en la adquisición de armamentos con fines bélicos ofensivos"<sup>11</sup>. La reunión acordó que debían estudiarse una serie de asuntos incluyendo la definición de conceptos, la identificación de procedimientos de limitación de adquisiciones y medidas de verificación y control. Se estableció una secretaría pro tempore en la Cancillería peruana; se realizó un debate general y se consideraron diversos criterios.

A comienzos de setiembre se realizó en Santiago una segunda reunión en que se coincidió en varios aspectos relativos a la creación de un clima de confianza en la opinión pública, cooperación entre instituciones militares, proscripción de ciertas armas como las biológicas, químicas, tóxicas y las que alteran el equilibrio ecológico, etc.

La decisión más importante sin embargo, fue la constitución de tres grupos de trabajo que se dedicaron respectivamente a la cooperación entre instituciones militares; a la limitación de armamentos, determinación de parámetros macroeconómicos y uniformización de presupuestos militares; y por último a la posibilidad de fijar ciertos límites máximos a algunos tipos de armamentos. Tales grupos efectuaron reuniones en Santiago, Lima y Caracas, respectivamente.

La tarea de los grupos de trabajo fue realmente considerable, debatiéndose con corrección y criterios sumamente profesionales y técnicos. La relación de materias que fueron objeto de la labor de los referidos grupos es bastante amplia, abarcando

(11) El Comercio.— Lima, 1° de marzo de 1975.

do desde complejas formulaciones matemáticas para la determinación de parámetros macroeconómicos a los que pudieran referirse los gastos militares, medidas de cordialidad, confianza y acción conjunta de las fuerzas armadas; y listado de armas que debían ser prohibidas en la región o que debían solamente mantenerse hasta que fueran retiradas de servicio activo.

La tercera reunión de expertos prevista para celebrarse en Bolivia no se llegó a efectuar por cuanto no solamente se encontraron algunas discrepancias de significación entre los puntos de vista de las delegaciones con respecto a la determinación de los armamentos que debían ser prohibidos, sino también porque el ambiente político general había variado.

Cabe reconocer la gran significación que ha tenido la Declaración de Ayacucho y el tratamiento técnico y político de los temas que se derivó de ella. Nunca antes en América Latina se había conversado con tal profundidad de estas cuestiones complejas y con una participación técnico-profesional tan destacada de las fuerzas armadas.

Los resultados no se tradujeron en acuerdos concretos porque no se llegó a convergencias respecto a cuestiones muy importantes como si se trataría de limitaciones de armamentos o de gastos o de una combinación de los dos, la metodología para negociar acuerdos concretos y alguna imprecisión sobre si estos acuerdos deberían referirse a un ámbito andino, sudamericano o a América Latina en general.

El Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima que produjo un estudio muy interesante sobre gastos militares y desarrollo en América del Sur señala :

“No es un eufemismo evaluar los logros de las negociaciones de Ayacucho de una manera positiva y, para el largo plazo, optimista. Han sido las primeras negociaciones multilaterales realizadas en América Latina en tiempos modernos con el objeto de lograr limitaciones de armamentos convencionales. Sin embargo, surgieron dificultades de orden diverso”<sup>12</sup>.

En lo fundamental, este parecer se comparte. La falta de resultados concretos no puede ser entendida como negativa en la medida en que se demostró tanto la voluntad de tratar los temas como la posibilidad técnica de hacerlo. Debe más bien promoverse la nueva convergencia de voluntades políticas que haga posible la reanudación de la tarea. Dos factores adicionales abonarían tal posibilidad: la crisis económica que castiga duramente a todos los países y las cada vez más claras manifestaciones de voluntad cívica y política de abordar el problema.

Aproximadamente en la misma época de las tratativas derivadas de la Declaración de Ayacucho, las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y el Perú celebraron tres reuniones en Lima, Santiago y Santa Cruz. En la segunda reunión (1976), las más altas autoridades castrenses de los tres países suscribieron un "Acuerdo de Cooperación para el afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú"<sup>13</sup>.

Este importante documento hace referencia a los principios del Derecho Internacional y señala "la más amplia comprensión a la situación de enclaustramiento que afecta a Bolivia..."; y enfatiza que "un principio de derecho internacional obliga a los Estados a cooperar entre sí en todas las tareas comunes, sobre todo al afianzamiento de la amistad y mantenimiento de la paz, y en todas las formas que afiancen y consoliden sus vínculos y armonicen sus intereses; y con mayor motivo cuando se trata de Estados que deben guardar entre sí las relaciones que preceptúan las normas de la vecindad".

---

(12) "Gastos militares y desarrollo en América del Sur".— Centro de Investigaciones Económicas y Sociales.— Universidad de Lima.— CIESUL.— Lima

(13) Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y el Perú.— Santiago, 27 de mayo de 1976.

Más adelante, el documento establece que las fuerzas armadas “cooperarán mutuamente para el afianzamiento de la paz entre ellos mediante la creación de un procedimiento de consultas que atenderá los aspectos de cooperación militar destinados a resolver los problemas que puedan presentarse en sus relaciones recíprocas”. Añade que se celebrarán reuniones de consulta una vez al año o en otras oportunidades y se establecerá un “intercambio de informaciones a fin de contribuir a descartar situaciones que puedan devenir conflictivas y a eliminar apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en la zona fronteriza”.

También sobre este documento puede indicarse lo señalado respecto a la Declaración de Ayacucho. Un tema sensitivo fue abordado con espíritu constructivo y con ánimo de fomentar la confianza militar y despejar situaciones erróneas, incluyendo el ámbito de las zonas de frontera así como el aspecto de la apertura de la información militar.

Otros dos acontecimientos tuvieron importancia para estos temas. El primero fue la Declaración suscrita en Washington —en oportunidad en que se celebraba en Nueva York la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme— por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países que habían suscrito la Declaración de Ayacucho y el segundo la celebración, también en 1978, de una Reunión Preliminar de América Latina y el Caribe sobre Armas Convencionales que tuvo lugar en México.

La Declaración fue principalmente promovida por la Cancillería de Venezuela. Consideró este país, en vista que no se habían continuado los trabajos de los grupos técnicos constituidos a raíz de la Declaración de Ayacucho, que se hacía necesario dar un nuevo impulso al tratamiento del asunto. Se tuvo presente también algunas preocupaciones expresadas en el sentido que el tratamiento de estas cuestiones debería darse en un

ámbito más amplio. Argentina, como se ha indicado, no participó en la serie de reuniones técnicas y para viabilizar su presencia se consideró que era necesario asegurar también la del Brasil y, eventualmente, la de los demás países de la región.

La "exploración" que se propiciaba en la Declaración de Washington estuvo fundamentalmente a cargo de México, país que en diversas oportunidades se había manifestado sobre la importancia de tratar también la problemática del desarme convencional en América Latina. Las consultas condujeron eventualmente a la reunión antes citada, que se celebró entre el 21 y 25 de agosto. A esta reunión concurrieron representantes de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Barbados y Guyana lamentaron no poder participar pero desearon éxito a la reunión.

Para la preparación del encuentro, el Gobierno de México preparó un interesante documento de trabajo relativo a "Limitaciones o Prohibiciones en la Transferencia y el Uso de Ciertas Armas Convencionales a Nivel Regional".

Al término de la reunión, el Presidente resumió en un documento propio los resultados de la cita. Consideró que la reunión había tenido carácter informal y que el objetivo de la invitación mexicana se refería a la conveniencia de intercambiar opiniones sobre una Conferencia de Naciones Unidas que habría de considerar prohibiciones de determinadas armas y al establecimiento de un mecanismo de consulta entre los países latinoamericanos y del Caribe sobre limitaciones de transferencias de ciertos tipos de armas y establecimiento de limitaciones o prohibiciones en el uso de éstas.

El resumen del Presidente menciona que fueron objeto de consideración importantes temas como el establecimiento de un mecanismo de consulta flexible para tratar de las limitaciones

o prohibiciones antes señaladas y servir de foro para intercambiar puntos de vista sobre otros aspectos del desarme; el reconocimiento de la importancia de la Declaración de Ayacucho; la exhortación a todos los países de América Latina y el Caribe para que participaran en el esfuerzo; etc.

La reunión de México no fue continuada, a pesar de los ofrecimientos de nuevas sedes que se presentaron. Pudo haber influido en esto, aparte de las siempre reales dificultades, algunas caracterizadas ausencias.

Aunque estos nuevos desarrollos no derivaron en acuerdos concretos, tampoco debe estimarse que fueron irrelevantes. Ellos sirvieron para mostrar que también en el plano general de América Latina y el Caribe, el asunto podía por lo menos ser planteado. En 1978 América Latina, con su participación en la Sesión Especial de Naciones Unidas e intentos como los resumidos, proyectó la imagen de una región donde se estaban enfocando con buena voluntad y empeño esos importantes problemas.

Finalmente, se tiene conocimiento que existiría cierto número de acuerdos operativos entre fuerzas militares, aparte de los conocidos sobre reuniones de Jefes de Estado Mayor, procedimientos de salvataje, rescate o búsqueda navales y aéreos, algunas formas de cooperación cívica o médica en áreas de frontera, etc.; destinados al manejo de incidentes menores o a prevenir su ocurrencia.

En resumen, puede enfatizarse lo ya señalado en el sentido que, más allá de las dificultades intrínsecas del tema y de las respetables preocupaciones de seguridad de cada uno de los países, América Latina ha manifestado inequívocamente su ansiedad por la significación de la problemática del armamentismo y el desarme, tanto por lo que representa en términos de tensión e inseguridad adicional como por el costo económico y

social que los gastos continúan demandando en circunstancias particularmente críticas. A partir de esta comprobación, debe quedar abierta la posibilidad de nuevos intentos políticos, técnicos y cívicos que se procurará presentar en el punto siguiente.

#### IV.— NUEVAS PERSPECTIVAS.

En las secciones precedentes se ha procurado mostrar cómo América del Sur podría ser entendida como una región y también que lo que ha faltado no son ciertamente manifestaciones de voluntad política sobre la necesidad y urgencia de tratar el asunto; y, ni siquiera, tratativas concretas para atender algunos aspectos de la problemática.

Ya se han señalado algunas de las dificultades encontradas; cuya legitimidad no requiere de mayor ahondamiento. Por su naturaleza misma, la cuestión es extremadamente sensible y despierta profundo recelo; la voluntad política de los gobiernos no ha sido necesariamente coincidente o no ha convergido en un momento determinado; no ha habido consenso sobre lo que debería ser el ámbito adecuado para el tratamiento de los temas: andino, sudamericano o latinoamericano; las propuestas y planteamientos se han originado muchas veces en circunstancias especialmente críticas y no han continuado recibiendo apoyo cuando lo más duro de la situación parecía haber pasado; no ha habido un enfoque realmente comprensivo y sobre todo permanente de la problemática; el impulso principal ha provenido esencialmente de los gobiernos; y, finalmente, y quien sabe lo más importante, los pueblos latinoamericanos han sido los grandes ausentes en el tratamiento del asunto.

Se debe atribuir una significación especial al último punto mencionado. Cualquier acuerdo que pueda ser alcanzado en estos temas habrá de requerir o el impulso de los pueblos mis-

mos o al menos su cabal apoyo. Es un hecho —probablemente lo es en otras regiones pero en América Latina es evidente— que existe una real falta de información y de educación sobre las cuestiones del armamentismo y el desarme. Las razones de ésto ya han sido aludidas anteriormente. Por ello, si bien podría afirmarse que los pueblos anhelan la concertación de acuerdos que representen al menos la limitación de gastos que son ellos los que en última instancia deben sufragar; es verdad también que no han podido articular una corriente de opinión pública con criterios de permanencia y significación, que represente una forma de estímulo o presión para que estos temas ocupen el debido lugar entre las preocupaciones gubernamentales.

Es prioritario que la problemática deje de ser un asunto exclusivamente gubernamental y se proyecte al ámbito más amplio y auténticamente nacional en que debe ser examinada. Se considera también indispensable que el tratamiento tenga carácter permanente, de modo que los inevitables fracasos que habrán de encontrarse no sean considerados como definitivos e inhibitorios de nuevos ensayos.

América Latina, pero particularmente Sudamérica, deben tener en cuenta todo lo que de hecho existe ya en materia de medidas de fomento de la confianza. En este tema es posible prever avances significativos sin grandes dificultades.

El aspecto fundamental de la participación amplia, supone que hay sectores que pueden y deben tener una presencia más activa. Habría que pensar en primer término en los parlamentos nacionales o mecanismos legislativos de los países interesados. El proceso de democratización de América Latina y de América del Sur en particular abre, en ese sentido, posibilidades reales.

Hay también una serie de sectores cívicos, políticos y profesionales que pueden y deben tener una creciente participa-

ción. La responsabilidad de los partidos políticos en términos de orientación y educación es incuestionable. Es posible igualmente pensar en las organizaciones sindicales, las agrupaciones gremiales de los distintos sectores de la economía, las iglesias; y posiblemente otros que podrían útilmente considerar algunos aspectos específicos. Del mismo modo, las organizaciones no gubernamentales, las entidades académicas y los institutos de investigación tienen definitivamente un papel importante.

En este mismo orden de ideas podría incluirse el tema del desarme en los programas escolares de educación cívica de los diferentes países. Esta materia podría ser tratada igualmente como parte de los programas de estudio de las academias diplomáticas e inclusive de los centros de formación militar.

En la creación de las corrientes de opinión pública que habrán de ser necesarias, los medios de información tendrán una responsabilidad especialísima. Estos medios no están prestando aún la enorme contribución que podrían aportar.

Es evidente, que una aproximación como la sugerida no corresponderá a un solo acto de voluntad política de los Estados interesados. El que se amplíe a sectores cívicos, académicos, económicos y de otra índole el tratamiento del asunto tendrá que ser, en definitiva, una responsabilidad y una decisión que ellos mismos tendrían que asumir y que representaría, que duda cabe, una auténtica muestra de democratización de los procesos sociales y políticos internos de cada país.

Adicionalmente, podría pensarse en algunos aspectos que vayan ubicando el problema en la nueva dimensión que se pretendería explorar. Así como el parlamento sueco sostiene un instituto de investigación independiente de reconocido prestigio: el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); los parlamentos latinoamericanos o sudamericanos podrían asignar una partida, por modesta que fuera inicialmente, para establecer un instituto especializado de investigación.

Tampoco parece difícil que tales gobiernos acuerden procedimientos de consulta entre sus delegaciones en los foros donde se debaten estos temas y particularmente, en la Asamblea General de Naciones Unidas y en la Conferencia de Desarme en Ginebra, para los países representados en este último.

En este ensayo no se ha intentado elaborar sobre el significado de la relación entre desarme y desarrollo, por ser un tema sumamente conocido y porque se supone que debe existir una clara conciencia, al menos en el nivel político, sobre el costo económico y social del gasto militar. No obstante, es preciso enfatizar que sería deseable promover la difusión de informaciones sobre este asunto en vista de las características de la crisis que atraviesan los países y el significado dramáticamente tangible que podría tener cualquier limitación o reducción del gasto. Es preciso que se conozcan las inmediatas posibilidades de cualquier limitación o reducción para atender otras necesidades que conspiran contra la seguridad y las posibilidades mismas de supervivencia y mínimo bienestar de amplios sectores de la población en cada uno de los países, tal como lo demuestra el estudio de Naciones Unidas sobre la relación entre el desarme y el desarrollo<sup>14</sup>.

A los efectos de considerar de manera profesional y exhaustiva las importantes cuestiones relativas a la eventual reducción de los presupuestos militares, los países podrían tener en cuenta no solamente avances tan significativos como los realizados en las conversaciones técnicas derivadas de la Declaración de Ayacucho, sino también los sustantivos trabajos de investigación y estudios efectuados por Naciones Unidas.

Otro aspecto a explorar podría ser el del rol de las fuerzas armadas en la vida civil. De acuerdo con Hanning, ese rol pue-

---

(14) La relación entre Desarme y Desarrollo; Naciones Unidas.— Documentos.— A/36/356.— 1982; y Consecuencias Económicas y Sociales de la Carrera de Armamentos y de Gastos Militares; Naciones Unidas A/37/386.— 1983.

de comprender tres categorías principales. En primer término su participación en acciones de ayuda de emergencia en caso de desastres naturales y en disturbios civiles internos; el uso de las instituciones militares para propósitos de educación y entrenamiento y, finalmente, su participación en programas económicos y sociales<sup>15</sup>. Podría ser de interés examinar la manera cómo estas posibilidades, especialmente las de tipo cívico son actualmente utilizadas en el ámbito sudamericano o como podrían serlo en un contexto mayor que el nacional de cada país.

Es casi innecesario añadir que, en todo esto, corresponde a las mismas fuerzas armadas una tarea y un esfuerzo especial. Las fuerzas armadas latinoamericanas han promovido conceptualizaciones sugerentes en las que la seguridad venía a ser una conjunción de la defensa y el desarrollo. Las fuerzas armadas se consideran, en oportunidades con justo título, depositarias de respetables valores nacionales. Ahora sería el momento de ayudar a promover la viabilidad democrática de las naciones de América Latina.

En resumen, el propósito general sería que pudiera estructurarse una nueva manera de encarar los problemas de seguridad, en vista de las dificultades sustantivas que encuentra lo que sería la manera tradicional de hacerlo. No se ocultan las dificultades que esto encierra y hasta el recelo que podría motivar en quienes —y seguramente por razones respetables— todo es motivo de suspicacias. No obstante, una vez más, la interrogante a plantearse por todos los gobiernos, instituciones y personas honestamente interesadas en el tema debe permanentemente ser la misma: ¿El camino recorrido nos ha llevado realmente a mayores niveles de seguridad y desarrollo? Si la respuesta fuere negativa, no se advierte porqué algunas de las sugerencias apuntadas, u otras, habrían de ser impensables.

(15) H. Hanning V. *Peaceful Uses of Military Forces*, Praeger New York 1967; Citado por Frank Banaby en "Future War". Michael Joseph Ltd., London, 1984.

## V.— CONCLUSIONES.

— El examen de la experiencia histórica muestra que existe una forma de pensamiento que estaría descubriendo sus límites. Todos los países están más armados y ninguno se siente más seguro. No obstante se cuestiona, generalmente en forma más bien vaga, la posibilidad misma de pensar en alternativas.

— El deseo de reducción de gasto militar y del armamentismo en América Latina ha sido expresado en numerosas oportunidades. La cuestión es percibida como una necesidad auténtica que requiere tratamiento adecuado.

— La negativa significación del acrecentamiento y sofisticación de equipos militares en términos de tensión entre los países y de gasto militar para la economía de los pueblos, especialmente en desarrollo, ha sido abundantemente demostrada.

— Las tareas vinculadas al desarme deben ser objeto de tratamiento interno e internacional. En lo interno está en el interés de cada sociedad encontrar los procedimientos para hacer posible las formas más económicas y democráticas de defensa. En el plano internacional está en el interés de todos los países y pueblos reducir los costos de la función de seguridad. La conjunción de los dos factores propiciará, adicionalmente, la disminución de las tensiones.

— América Latina no puede aislarse —como no puede ninguna otra región— de los acontecimientos mundiales. No obstante, tampoco debe considerar que se encuentra en el centro de ellos; al menos en lo que a preparación militar se refiere.

— Si bien América Latina es tradicionalmente entendida como una unidad conceptual, las circunstancias actuales no parecen hacer posible un enfoque global a la región de la problemática del factor militar y de los armamentos.

— Hay razones prácticas para procurar la separación hasta donde sea posible para los fines del desarme, algunas subunidades que podrían ser América Central, el Caribe, América del Sur y eventualmente el área andina.

— En el caso de América Central hay un proceso político-diplomático en marcha que debe examinar entre otras la cuestión de los efectivos militares. El Caribe tiene una vinculación estratégica con la confrontación Este-Oeste y consecuentemente no podría ser parte, al menos en un principio, de los esfuerzos por tratar la limitación de las armas en la región.

— América del Sur puede ser entendida como una unidad en la medida en que tiene su problemática propia; y podría hacer un esfuerzo por aislarse de confrontaciones extra-subregionales de modo a generar su propia dinámica de limitación y control de armamentos.

— En el contexto de América del Sur podrían darse dos dinámicas en el mismo espacio. La propiamente sudamericana y la andina. Esta última debería verse facilitada por el fenómeno de la integración y sus distintas manifestaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

— Partiendo del supuesto que existe una voluntad sustancial de paz en todos los países de la región, los países sudamericanos tendrían razones para procurar alcanzar entre sí mismos formas de limitación de adquisición de armamentos y de gastos militares.

— No es exacto lo que se afirma en el sentido que sería necesario lograr primero el desarme nuclear y avances significativos en el desarme convencional de los bloques militares para que América Latina o América del Sur inicien sus propios ensayos. La justificación del esfuerzo debe encontrarse en el beneficio propio y directo que pueda obtenerse.

— Debe quedar entendido que sería extremadamente di-

fácil lograr avance alguno si los países interesados se consideraran como parte de un esquema estratégico de nivel mundial.

— La experiencia histórica establece la necesidad de separar, por impensable que parezca, la superación de los elementos de fricción o diferencias de los problemas del armamentismo. Sugerir que la superación de los primeros conducirá inexorablemente a la de éstos, no corresponde a la experiencia ni atiende a la inevitable aparición de nuevos elementos de fricción.

— La defensa nacional es tarea de todos los nacionales, según definición de diversas constituciones políticas. Por ello, esa responsabilidad no debe —ni en la práctica podría— ser exclusiva de los cuerpos profesionales.

— El tratamiento de la problemática general, vale decir, seguridad nacional, defensa nacional, seguridad interna, gasto militar, equipamiento militar y rol social y político de la fuerza armada, son asuntos que interesan a toda la ciudadanía.

— Como en toda sociedad, el rol social y político de las fuerzas armadas en la región se relaciona con factores históricos, políticos, económicos y sociales. La historia latinoamericana muestra una significación especial del rol de las fuerzas armadas, que tendrá que ir siendo redefinido en función de los procesos de avance social e institucionalización política, que en la actualidad se orientan claramente hacia formas de democratización.

— La relativa ausencia de participación civil en el proceso de formulación de políticas de defensa y conciliación de éstas con las necesidades del desarrollo, sugiere que deben ser organizadas nuevas y más amplias formas de coordinación en el ámbito interno de los países.

— Existe una responsabilidad ciudadana en interesarse en estos temas. Esta responsabilidad puede ser asumida individualmente o por intermedio de los partidos políticos y agrupaciones

u organizaciones sociales como los sindicatos, las iglesias, los gremios profesionales, universidades o centros de investigación, agrupaciones cívicas, etc. La convergencia de similares esfuerzos en los distintos países de la región propiciará un ámbito diferente y más favorable a la concertación de acuerdos.

— América Latina en general y América del Sur en particular, han dejado definitivamente atrás la etapa en que el tratamiento de la problemática del armamentismo y el desarme podría haber sido considerado como “un hermoso sueño”. Se han celebrado reuniones, concertado acuerdos y negociado en niveles sumamente técnicos sobre cuestiones complejas. Se encuentran en aplicación una serie de “medidas de fomento de la confianza”. Los pueblos anhelan acuerdos y los políticos reconocen la necesidad y urgencia de concertarlos.

— El inicio de un tratamiento renovado de estas cuestiones requerirá impulso político de parte de los gobiernos e impulso ciudadano dentro de cada país. Las características de la crisis económica que se sufre y las manifestaciones de insatisfacción social que se perciben, hacen aconsejable y necesaria la prioridad que debe asignárseles.

— Existe ya en las respectivas fuerzas armadas de los países de América Latina, el reconocimiento de la urgencia y legitimidad de los múltiples llamados que se hacen en favor de la limitación de los armamentos y gastos militares.

Dentro de una nueva forma de encarar el problema, su tratamiento debería darse en diferentes niveles públicos y no gubernamentales. Debe ser permanente y debe propiciar una creciente participación ciudadana.

Finalmente, por obvio que parezca, deberían quedar excluidas las actitudes maximalistas planteadas en términos de que como no se puede conseguir todo, no valdría la pena tratar de alcanzar algo en materia de limitación de armamentos y desarme.

## DESARME Y DESNUCLEARIZACION EN AMERICA LATINA

### 1. — INTRODUCCION.

El desarme y la desnuclearización en América Latina son, por su naturaleza misma, temas de enorme complejidad conceptual, política y estratégica. En consecuencia, en estas líneas no se pretende dar una respuesta simple a una cuestión que todos entendemos es extraordinariamente compleja, y sobre la cual existe un creciente e importante tratamiento académico y político que hay que resaltar, frente a la posición de aquellos que preferirían ignorar su existencia.

¿Por qué este problema es complejo? Por sus vinculaciones tan próximas con las cuestiones de seguridad que interesan en forma prioritaria a todos los Estados. Como se sabe, esta seguridad ha sido definida por Naciones Unidas como "...una condición en que los Estados o los individuos consideran que están expuestos en pequeña medida a un ataque militar, a las penurias económicas, a las presiones políticas o la injusticia social. Es un término más relativo que absoluto".

La definición de las Naciones Unidas es interesante no sólo porque interrelaciona la seguridad nacional a la seguridad internacional, sino porque incorpora elementos muy significa-

tivos respecto de la seguridad de los individuos que, como se verá, es un factor que tendrá una mayor gravitación en el futuro. Ahora bien, algunos autores consideran que la seguridad es un "valor constante" lo que quiere decir que no es elástico. Existiría un determinado volumen de seguridad que podría ser distribuido de distintos modos. Sin embargo, la búsqueda de seguridad por cada uno de los actores nacionales, que naturalmente es un derecho perfectamente legítimo, puede ser percibida como una pérdida relativa de seguridad por algunos de los otros actores que, consecuentemente, adopta los pasos que considera necesarios para revertir la situación. Como esto se produce sucesivamente, nos encontramos con el inicio de una espiral de búsqueda de seguridad que en su aspecto militar se traduce en la llamada carrera armamentista. En este texto, luego de revisar las distintas acepciones del concepto de seguridad, se analizará la evolución y actual situación de la seguridad y el armamentismo en la región para luego concluir con una breve descripción de algunas de las acciones emprendidas en América Latina en lo que respecta al desarme, tanto nuclear como convencional.

## 2.— EL CONCEPTO DE SEGURIDAD.

En lo interno, la limitación del concepto de seguridad a la abstracción de lo que podría llamarse "seguridad nacional", desprioriza la seguridad de los individuos y puede llevar a las poblaciones a niveles de inseguridad muy peligrosos. En consecuencia, la seguridad no puede ser exclusivamente "estatal", porque si se realizaran consultas populares auténticas, en ellas se advertiría que en las actuales circunstancias, las grandes mayorías de América Latina perciben la seguridad no en términos de la posibilidad de una amenaza externa, sino en cuestiones sumamente concretas como la alimentación, la salud, la educación, el empleo, la violencia, la corrupción y otras carencias

sociales, lo que nos lleva a pensar que es indispensable establecer una vinculación precisa entre la seguridad tradicionalmente concebida y el desarrollo. Al menos en América Latina, esto no podría ser de otro modo.

En lo externo, para atender las preocupaciones de seguridad generales a todos los países, existen los llamados conceptos de seguridad. El más antiguo, el clásico, proviene del general romano Vegesio y se expresa en la fórmula: "Si quieres paz; prepárate para la guerra". Tan simple como eso. No será necesario extenderse mucho sobre los resultados que ha tenido el entusiasmo con que la humanidad ha seguido tal prescripción, porque a lo largo de estos milenios hemos tenido guerra. Como el aforismo sigue vigente, podríamos pensar que eso es lo que nos espera en el futuro.

Obviamente, además de éste hay otros conceptos que también interactúan y que, desde luego, son válidos para el ámbito latinoamericano. Estos son el equilibrio de fuerzas, que puede ser individual o por alianzas; la disuasión; la neutralidad; el no alineamiento en cuanto comporta elementos de seguridad como, por ejemplo, el que los Estados partes no pueden pertenecer a las alianzas militares o la recusación que hace el movimiento del injusto orden internacional en lo político y en lo económico; la seguridad colectiva que preconizan la Carta de las Naciones Unidas y otras organizaciones internacionales y, el más reciente y novedoso concepto de seguridad común, en el cual las nociones de seguridad serían establecidas conjuntamente por los propios actores y no de modo confrontacional, es decir, unos frente a otros.

### 3.—SEGURIDAD Y ARMAMENTISMO EN AMERICA LATINA.

En América Latina se dan combinaciones de los distintos conceptos de seguridad antes mencionados, lo que añade a la

complejidad de los contextos de seguridad, que son las percepciones que tiene cada actor y el conjunto de actores que pueden estar involucrados en una situación.

Con respecto a las características particulares de la situación de seguridad y del armamentismo en América Latina, sería preciso tener en cuenta que se ha producido una evolución desde los años de la Guerra Fría y de la década del '50. Hubo una creciente tendencia autonómica tanto política como estratégica de América Latina y, particularmente, de América del Sur en el contexto mundial con consecuencias diversas, incluyendo algunas en términos de gastos militares. Así, éstos se habrían más que duplicado en la última década, registrándose también un aumento significativo de las adquisiciones militares.

Debe anotarse que mientras el concepto indiscutido de seguridad estaba en manos de la potencia hemisférica, el aprovisionamiento bélico de la mayoría de los países de la región se realizaba a través de excedentes de los arsenales, en términos más bien concesionales o de entregas gratuitas a los distintos Estados. Esta situación, que mantenía el gasto militar en proporciones moderadas y el equipamiento en niveles no sofisticados e incluso de cierta obsolescencia, cambió radicalmente por esa actitud autonómica de los Estados latinoamericanos. Esto ha llevado junto con otros factores, a un gasto militar en América del Sur que se estima superior a los US \$ mil millones de dólares para el año 1984. Esta cifra equivale a un porcentaje que va del 1% al 5% del Producto Bruto Interno dedicado a este tipo de gastos. En algunos casos, podría ser mayor y, en términos de deuda externa, algunos analistas la ubican en el orden del 20%; aunque en ciertos casos podría llegar al 40%.

En lo relativo a renovación de equipos obsoletos, hemos pasado a ser candidatos a las producciones más recientes y sofisticadas provenientes de una serie de fuentes distintas. En

cuanto a las condiciones de transferencias de estos equipos, ya no son las concesionales de hace treinta o cuarenta años, sino más bien puramente comerciales. Consecuentemente, nos encontramos con una situación que es radicalmente distinta a la existente hace tres o cuatro décadas.

Pero hay otras condiciones particulares, que se supone tienen impacto en lo que podría ser la dinámica armamentista de América Latina o de América del Sur. Se dice que subsisten factores de tensión y de conflicto. Esto es verdad, pero desde hace muchos años los factores de conflicto son exactamente los mismos que ahora, con la diferencia que hoy estamos muchísimo más gastados. El argumento sugiere que uno se arma porque existen factores de tensión; de manera tal que, si no existieran estos factores, se produciría la limitación del armamento o el desarme. Lamentablemente, en el transcurso de la historia esto no ha sido muy claro, porque en muchas situaciones de tensión y conflicto que fueron superadas, la limitación de gastos o equipos no se produjo automáticamente. Por lo tanto, parece que este tipo de argumentaciones se refiere más bien a una situación prácticamente ideal en la que todos los actores nacionales estuvieran de acuerdo en todo, es decir, que no hubiera diferencias de ninguna clase. Mientras exista el actual tipo de sociedad internacional, es evidente que eso es imposible e impensable. Cuando se superen algunas diferencias, aparecerán otras y eso está en la naturaleza de las cosas.

Hay otro factor de particular significación en el área: el rol político y social de las fuerzas armadas. Si bien no se va ahondar en el tema por conocerse bien el significado que las fuerzas armadas han tenido históricamente, sí se mencionará un aspecto específico: el creciente profesionalismo de las fuerzas armadas se manifiesta también en las crecientes demandas de armamento más sofisticado y moderno. El profesional militar, como todo profesional, considera que debe estar dotado de los instrumentos más adecuados para el ejercicio de su función

pero, en este caso, de aquellos que son realmente nuevos y muy sofisticados.

Finalmente, en este orden de ideas, el último factor por considerar sería el de las industrias militares locales que se han expandido muchísimo en estos últimos años y que tendrán que ser tomadas en cuenta para el manejo del problema de la limitación de las armas y el desarme en la región.

Como resultado de todos estos factores, y además de otras causas tan importantes como la crisis económica internacional, el modo tradicional de entender la seguridad ha contribuido considerablemente, y eso está probado, al déficit presupuestario gubernamental, a la inflación, a la deuda externa y, en parte, a la recesión económica que viene caracterizando a la región. Este modo tradicional de entender la seguridad, considerado como el derecho que tiene cada uno de nuestros países a dotarse de todo el equipo militar que estime necesario para atender a su seguridad habría limitado las posibilidades del desarrollo y representado mayor pobreza de los habitantes; y mayores tensiones en la medida en que ninguna habría disminuido y que, más bien, habrían aumentado por efecto de estos equipos cada vez más poderosos y de efectivos militares crecientes.

Finalmente, una consecuencia adicional es que se tiene menor seguridad; lo cual no deja de ser una paradoja de un sistema que se orientaría a aumentarla o consolidarla.

#### 4. — EL DESARME EN AMERICA LATINA.

Para responder a las preocupaciones sobre el armamentismo, se supone que existe el desarme; palabra bastante dramática, pero que no lo es tanto si la entendemos como una acepción genérica que encierra aspectos como las limitaciones de gastos o las limitaciones de efectivos, o las reducciones de gas-

tos o efectivos, o las medidas de fomento de confianza o cualquier otro que tenga que hacer con este asunto. Estos aspectos deben ser objeto de un trato adecuado por medio de procesos que comprenden las medidas unilaterales, las negociaciones formales y los acuerdos que deben celebrarse y, las medidas de verificación y control que se establezcan. Todo esto apunta a un objetivo muy claro que es el de tener igual o, si fuera posible aún, mayor seguridad, pero con menor costo y tensión. Esto podría facilitar, por otra parte, el arreglo de los asuntos pendientes. En una situación como la que actualmente enfrenta América Latina y particularmente América del Sur, la idea de esperar que se produzca el desarme mundial para que los países empiecen a dar pasos concretos en este sentido, no nos llevaría muy lejos y, definitivamente, no arreglaría ninguno de nuestros problemas.

En una aproximación regional al tema de América Latina y el desarme, encontramos una dificultad conceptual: ¿Qué es América Latina? No se tratará de definirla por ahora, y es en este sentido que sólo se hará referencia a dos zonas claramente diferenciadas. Así, en América del Norte y el Caribe existe una situación dramática que está significando una creciente inserción de esa problemática en la confrontación Este-Oeste y que necesita la labor tan meritoria como difícil del Grupo de Contadora. Respecto a América del Sur, existiría sí la posibilidad de aislar a esta subregión del contexto estratégico mundial. Ello es difícil pero no imposible, en la medida que América del Sur no debería estar al centro de las preocupaciones estratégicas y además por ser una región que tiene una problemática sui generis caracterizada por la interacción de dos dinámicas propias: una de confrontación y una de cooperación. Destaca obviamente esta última por la firmeza y significación de elementos como, por ejemplo, los procesos de integración, la vinculación histórica, la identidad esencial de sus pueblos y la problemática común que comparten.

En América Latina se cuenta con experiencias concretas en la materia. En el siglo XIX y en el siglo XX fueron numerosos los intentos y pronunciamientos hechos para tratar de alcanzar resultados en materia de limitación de armamentos y desarme.

#### 4.1. *La Desnuclearización en América Latina*

El esfuerzo más cercano hecho en la región —en el ámbito nuclear— es el Tratado de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina firmado en 1967. Este es un acuerdo que prohíbe el ensayo, el uso y la producción o adquisición por cualquier medio; así como la recepción, instalación o despliegue por ningún país latinoamericano de este tipo de armas. Ha sido suscrito por 25 países sudamericanos. Argentina no lo ha ratificado y, tanto Brasil como Chile no han levantado aún la dispensa necesaria para la entrada en vigencia del Tratado. Este Tratado tiene dos Protocolos complementarios; uno relativo a los Estados que de jure o de facto tienen responsabilidades sobre territorios en la región y que deben observar las mismas responsabilidades que los Estados partes del Tratado y, otro que se refiere a los Estados poseedores de armas nucleares, que no deben usar ni amenazar con el uso de tales armas a los países miembros.

El Tratado busca el establecimiento de una zona libre de armas nucleares como un objetivo fundamental de desarme en general y de desarme nuclear en particular. Este esfuerzo es importante para América Latina porque se consiguió establecer una zona libre de armas nucleares en un área densamente poblada, a diferencia de otros tratados de Naciones Unidas como el de Espacio ultra-terrestre y el de los Fondos Marinos, o el de la Antártida, que las establecen en áreas que por su naturaleza están totalmente despobladas. Este Tratado es significativo también porque a pesar que se ha intentado copiar este es-

fuerzo latinoamericano en diversas áreas habitadas del planeta, no se ha conseguido establecer ninguna nueva zona libre de armas nucleares.

Por otro lado, se señala una zona geográfica determinada para la aplicación del Tratado una vez que todas las partes concernidas sean miembros plenos de él; se favorece la utilización pacífica de la energía nuclear; se establece un organismo de control, OPANAL, que funciona en México y se dispone un régimen de salvaguardias con el Organismo Internacional de Energía Atómica para las actividades de cada país en materia de energía nuclear. El Tratado ha recibido el apoyo y encomio permanentes de la comunidad internacional en una serie de foros internacionales. No obstante, la vigencia real de esta zona libre de armas nucleares ha sido puesta en duda en algunos casos por el problema del tránsito de armas nucleares, que es considerado en forma algo ambigua por el Tratado; en otros por la posible introducción de armas nucleares en Puerto Rico y, finalmente, por ciertos autores que estiman que las intenciones de determinados países latinoamericanos no son claras.

Desde luego, la importancia del fortalecimiento de jure y de facto de la zona libre de armas nucleares en América Latina es de tal naturaleza, que hace imprescindible todo esfuerzo para que ello sea posible. La introducción de armas nucleares en América Latina sería una calamidad indescriptible y, para evitarla, se requieren de garantías necesarias que sean aceptadas entre los Estados concernidos.

#### 4.2. *El Desarme Convencional en América Latina*

En lo convencional, lo más significativo que se tiene es la Declaración de Ayacucho, que guardó relación —aunque no directa— con el Acuerdo de Integración Subregional Andina. Cabe mencionar que Panamá y Argentina concurren también a la firma de la Declaración, cuando a finales de 1974 se

celebró el Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho, que puso fin a la dominación colonial en esta parte del mundo.

La Declaración de Ayacucho se ocupó de una serie de asuntos importantes, destacando, en especial, el siguiente que dice: "Nos comprometemos a propiciar y dar apoyo a la estructuración de un orden permanente de paz y cooperación internacional y a crear las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamentos y ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico y social de cada uno de los países de América Latina".

Como la formulación se inicia con el anhelo de crear un orden permanente de paz y cooperación, la primera impresión que podría tenerse es que esta Declaración no habría de diferir mucho de tantas otras que se habían formulado. Sin embargo, lo que es realmente meritorio, es la voluntad política que hizo que después de concluida la celebración del Sesquicentenario se efectuaran varias reuniones de trabajo técnico y profesional, que fueron de la mayor importancia. En cinco reuniones sostenidas en varias capitales sudamericanas, se debatió con criterios profesionales y técnicos una larga lista de materias que abarcaban desde complejas formulaciones matemáticas para la determinación de parámetros macroeconómicos a los que pudieran referirse los gastos militares; medidas de cordialidad, confianza y de acción conjunta de las fuerzas armadas y un listado de armas que debían ser prohibidas en la región o que solamente debían mantenerse hasta que fueran retiradas de servicio activo.

Esto es muy importante porque la formulación incorporada en la Declaración de Ayacucho no suponía que los Estados estaban realmente obligados a hacer nada. El mérito fue, como lo sería ahora o en cualquier otro momento, el asumir la decisión política de tratar el tema en términos de acción y de negociación.

De no haber sido así, la Declaración de Ayacucho hubiera sido una más de las muchas manifestaciones de buenos deseos que se han expresado tantas veces. Por ello, si alguna lección habría que recoger de esta experiencia, es que probablemente las condiciones para tratar estos temas nunca son óptimas y, quizás, ni siquiera adecuadas. En realidad, lo más importante es que se de la voluntad política que haga que en un momento determinado se pueda asumir la decisión de trabajar concretamente sobre la materia; que es lo que parece está ocurriendo en este momento, recogiendo una de las exigencias prioritarias de la comunidad internacional.

Es sabido que los trabajos derivados de la Declaración de Ayacucho no alcanzaron resultados concretos. Sin embargo, se estima que esto tampoco debería ser considerado como totalmente negativo porque, por una parte, se demostró la voluntad de tratar estos temas —que hemos de repetir una vez más son extremadamente complejos— y, por otra, se demostró la capacidad técnica para hacerlo. Lo que correspondería ahora es buscar una nueva convergencia de voluntades, que debería ser sudamericana por las razones anteriormente expuestas. Esta se vería promovida por dos factores adicionales significativos: el primero, la crisis económica y social que afecta a unos más que a otros pero, en general, a todos los países de la región y, segundo, las cada vez más notorias manifestaciones de voluntad política y cívica de abordar este problema.

Dos años más tarde, en 1976, las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y Perú suscribieron un Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de estas Repúblicas. En ese importante documento, se dice, entre otras cosas, que estas fuerzas cooperarán mutuamente para el afianzamiento de la paz entre ellos, mediante la creación de un procedimiento de consultas que atenderá los aspectos de cooperación militar destinados a resolver los problemas que puedan presentarse en sus relaciones recíprocas. Luc-

go se añade que se establecerá un intercambio de informaciones a fin de contribuir a descartar situaciones que puedan devenir conflictivas y a eliminar apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en la zona fronteriza. Cabe resaltar la gran significación que tiene este acuerdo en términos de medidas de fomento de la confianza. Estas han sido formalmente introducidas en el ámbito sudamericano mediante dicho acuerdo y nada menos que por los representantes de las fuerzas armadas.

En 1978, en la Declaración de Washington, se reiteraron los principios de la Declaración de Ayacucho y ese mismo año se celebró en México una reunión preliminar de América Latina y el Caribe sobre armas convencionales. Por otra parte, se tiene conocimiento, aunque sólo referencialmente, que existe cierto número de acuerdos operativos entre las fuerzas armadas y que éstos comprenden desde actuaciones de cortesía hasta reuniones de Jefes de Estado Mayor o de otros servicios, procedimientos de salvataje, rescate o búsqueda navales y aéreas, formas de cooperación cívica, cooperación médica y educacional en áreas de frontera, etc., así como también algunos acuerdos destinados al manejo de incidentes menores o a prevenir su ocurrencia. Estas son también formas sumamente concretas de fomento de la confianza que deberían ser difundidas y promovidas y sería deseable que pudieran extenderse al conjunto de las fuerzas armadas de la región.

Debe añadirse que se conoce de un gran número de planteamientos y declaraciones de personalidades políticas, parlamentarios, organizaciones religiosas, cívicas, etc., que vienen insistiendo cada vez más en la necesidad de que estas tareas sean enfrentadas sin dilación.

En lo que respecta a posiciones recientes sobre la limitación de armamentos, cabe destacar la posición asumida por el Perú desde el 28 de julio de 1985. Al asumir el mando supre-

mo en el Perú, el Presidente Alan García invocó "la necesidad de un acuerdo regional para la reducción de gastos en armas y para el congelamiento de adquisiciones, recogiendo así el espíritu de la Declaración de Ayacucho. . ." y anunció la decisión unilateral de reducir una adquisición de aviones Mirage. Asimismo el 29 de julio de 1985, los jefes de Estado y de Gobierno y, de las delegaciones especiales que asistieron al cambio de Gobierno en el Perú, en la Declaración de Lima señalaron que "consideran positiva y conveniente la reducción equilibrada de gastos militares y la asignación de mayores recursos para el desarrollo socio-económico de sus países y acuerdan promover la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza en la región y, particularmente, entre países vecinos".

Posteriormente, en la XL Asamblea General de Naciones Unidas, el Perú presentó un Proyecto de Resolución relativo al Desarme Convencional a Escala Regional en el cual se "Insta a los Gobiernos, cuando la situación regional lo permita y a iniciativa de los Estados concernidos, a considerar y adoptar medidas apropiadas a nivel regional con miras a fortalecer la paz y la seguridad en un nivel inferior de fuerzas mediante la limitación y la reducción de las fuerzas armadas y las armas convencionales, bajo estricto y efectivo control internacional. . . y teniendo en cuenta la necesidad de asegurar el equilibrio en cada fase y de que no disminuya la seguridad de ningún Estado". En el proyecto se respalda "las recientes medidas unilaterales para limitar los armamentos convencionales y reducir los gastos militares, adoptadas por algunos Gobiernos" y "las recientes iniciativas regionales y subregionales encaminadas a la concertación de acuerdos para la limitación de armamentos y la reducción de gastos militares". El texto, por otra parte, insta a los países proveedores de armamentos convencionales a cooperar con los esfuerzos regionales; pide al Secretario General "que preste a los Gobiernos interesados cuando lo soliciten, los servicios técnicos y la asistencia que puedan ser de utilidad" y

que presente un informe a la Sesión de 1986 en la que quedará inscrito el tema "Desarme Convencional a Escala Regional".\*

De otro lado, en reuniones de los Cancilleres del Perú y el Ecuador y, del Perú y Chile en octubre y noviembre de 1985, se trató el tema de la limitación de gastos en adquisiciones de armamentos y medidas de fomento de la confianza. Se acordó una serie de reuniones de Comandantes de las fuerzas armadas del Perú y Chile; la primera de las cuales se celebró en 1986, con asesoramiento de las Cancillerías.

##### 5. — COMENTARIOS FINALES.

América Latina ha demostrado, más allá de toda duda, que es posible ocuparse del tema del desarme. En este sentido, se podría decir que en esta parte del mundo, el tabú acabó hace muchos años. Es de esperar que no reaparezca porque la situación actual, por lo menos en América del Sur aparte de lo que está ocurriendo en el resto del mundo, supone que el llamado pensamiento estratégico tradicional no puede continuar indefinidamente por varias razones. Entre éstas figuran las crisis económica y social, la imposibilidad de mayor endeudamiento y sus vinculaciones con la inflación, la recesión, la mayor tensión y, finalmente, el hecho que no habría tenido capacidad de demostrar que fue realmente eficaz.

En consecuencia, corresponde buscar nuevas perspectivas en las que la democratización de las sociedades haría a los gobiernos más permeables a las emergencias sociales actuales y a las necesidades básicas de las poblaciones. Las percepciones

\* Más adelante, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó, por abrumadora mayoría y sin voto alguno en contra (128 votos a favor y 8 abstenciones) la Resolución sobre el tema.

de las grandes mayorías sobre seguridad nacional son muy concretas y distintas a aquellas percibidas desde una posición elitista que es, además, peligrosa e inconveniente.

Hay una creciente presencia cívica en el tratamiento de estos problemas a nivel de parlamentos, de partidos políticos, de universidades, de centros de investigación y de medios de comunicación. Esta presencia debe ser estimulada, pues resulta indispensable para dar el impulso político necesario para que se puedan lograr los acuerdos que son tan urgentes. En estas condiciones, el inmovilismo no quiere decir que se van a dejar las cosas como están sino más bien que, de no hacerse algo, la espiral armamentista crecerá y se expandirá y, con ello, el gasto, la pobreza, la tensión y la inseguridad. De allí que, lo que ya parece tremendamente difícil de manejar en las actuales circunstancias, será aún muchísimo más difícil de manejar si simplemente se pretende disimular el problema.

Por ello, se debe tratar de identificar los elementos que permitan una redefinición del concepto de seguridad, en el que se priorice el criterio de la seguridad común, tomando en consideración las preocupaciones de los demás y teniendo como base, el apoyo mutuo de las seguridades nacionales; que se priorice la concertación frente a la confrontación; que se priorice el desarrollo general antes que el gasto militar y que se puedan lograr menores niveles de gasto y de equipamiento militar.

En este sentido, deben evitarse las actitudes maximilistas y las precondiciones absolutas y deben sí iniciarse procesos parciales que se amplíen con pasos seguros y verificables, con criterios de persistencia tan indispensables para tratar una problemática tan compleja y, sobre todo, teniendo en cuenta la urgencia del reclamo popular por acuerdos. Para ello se requiere del impulso político y el apoyo ciudadano a todo lo largo del proceso.

En la actualidad, se tienen algunas iniciativas que deben ser promovidas porque es necesario cambiar un estado de cosas que parece no satisfacer a nadie. Si bien no se pueda alcanzar todo lo que se quisiera, no se debería dejar de tratar de alcanzar algunos resultados concretos en materia de limitación y disminución de gastos y equipos militares y desarme. Cuando se habla de estas cosas todo lo que se dice puede parecer extremadamente utópico. Sin embargo, si se ha venido haciendo en todo momento lo que se debió hacer en términos de seguridad, la pregunta que cabe plantearse es la siguiente: ¿por qué, entonces, estamos tan mal? Ha llegado el momento, por una serie de razones, inclusive por razones sociales, pero también por razones de seguridad, de tratar de buscar nuevas respuestas a un problema que nos es común.

## *EL DESARME EN EL DEBATE LATINOAMERICANO*

Con ritmo creciente, se viene advirtiendo indicios de que la temática del desarme o, si se quiere, de la limitación de gastos militares y de armamentos, se está incorporando con caracteres significativos en el debate latinoamericano.

En efecto, si bien es claro que las enormes dificultades estratégicas, políticas y técnicas de cualquier intento orientado a esos objetivos no permiten optimismos prematuros, parece sí que se les está empezando a dar un tratamiento cualitativamente distinto, de importantes y estimulantes proyecciones.

Hasta hace relativamente pocos años, el asunto mismo no era considerado un problema. En consecuencia, no existía propiamente un debate y, ni siquiera, interés en el tema y por ende prácticamente ninguna presión social ni política para obtener información sobre sus características y significación.

Los equipamientos militares, en general, son relacionados —y justificados— con conceptos de seguridad y defensa nacionales. En el contexto histórico político de América Latina, ello ha tenido como característica el confiar a cuerpos especializados la totalidad de esas tareas, incluyendo los aspectos sustantivos de definición, preparación, presupuestación y ejecución.

El relativo desinterés de amplios sectores sociales e inclusive políticos en la mayoría de los países, subsistió en la medida en que, por una parte, el gasto militar era relativamente moderado y por otra, en que la significación política interna de las respectivas fuerzas armadas—inclusive en las tareas de conducción directa de los gobiernos— dejaba poco espacio para el examen público de lo que debía ser el rol de los establecimientos militares, su costo económico y los niveles de armamento.

Aunque estos últimos factores podrían no haber cambiado de manera definitiva, hay elementos que permiten suponer que al menos han experimentado algunas variaciones. Además, se han producido cambios tan importantes en las relaciones internacionales que amplios sectores políticos, académicos y sociales, empiezan a percibir la idea de América Latina no solamente como unidad cultural, en el amplio sentido de la palabra, sino como una necesidad de cuya satisfacción podría depender la viabilidad misma de los países del área.

Retomando los elementos antes esbozados, debe señalarse que si bien en términos mundiales el gasto militar latinoamericano puede aún ser considerado relativamente menor, es un hecho que ha aumentado de modo impresionante en el transcurso de los últimos veinte años. Varios factores pueden explicar esta situación. Durante largo tiempo los países latinoamericanos hicieron parte de un esquema defensivo vinculado a la potencia hemisférica, que permitía la obtención de equipos—la mayor parte de las veces ya muy usados— en términos concesionales. La relativa autonomización política de varios países, propició la búsqueda de nuevas fuentes de aprovisionamiento, ahora en condiciones comerciales, es decir a un costo sustancialmente mayor. La creciente profesionalización de las fuerzas armadas, implica adicionalmente, considerables presiones para que sean dotadas de equipos cada vez más modernos y sofisticados que son, naturalmente, más costosos. Al mismo tiempo se ha producido un crecimiento notable de las industrias

militares en la región. América Latina se convirtió en activo comprador y hasta exportador en el dinámico mercado internacional de armas.

No se oculta que en este proceso fue habitualmente invocada la existencia de situaciones conflictivas o de tensión. Nadie podría discutir la significación de este elemento en términos de seguridad, pero sería necesario —si se quiere tratar estos asuntos con alguna perspectiva— tener también presente que aquellos ya existían cuando el gasto era muchísimo menor. Consecuentemente, se debe concluir en que las percepciones de “inseguridad” no se han aliviado en lo más mínimo —quizá lo contrario— por el hecho de haberse incrementado el gasto y el equipamiento militar.

Por otra parte, y sin pretender entrar al examen de lo que ha sido, es o debe ser el rol político interno de las fuerzas armadas, es un hecho evidente que en América Latina se ha venido produciendo un proceso de democratización —difícil y con altibajos— pero intenso y auténtico. En términos generales, la gestión de los militares no ha conducido a sus países a situaciones mejores. En oportunidades, inclusive, ha sido todo lo contrario. En cualquier caso, parece muy claro también que el fenómeno social latinoamericano caracterizado entre otros elementos por el explosivo crecimiento poblacional, urbanización, pauperización, desocupación, incremento de expectativas, subversión, violencia y delincuencia, solamente podría ser canalizado por formas políticas representativas y pluralistas.

Este factor, que podría parecer no vinculado al tema, tiene sin embargo importancia por cuanto —como lo demuestran diversos estudios— con alguna representativa excepción, los gobiernos militares aumentaron considerablemente el gasto militar y el de equipamientos de sus respectivos países.

En tales condiciones, era comprensible que se iniciara efectivamente el tratamiento de temas vinculados al gasto mili-

tar y a los armamentos. No se pretenderá ir al examen de las razones por lo cual ello es sumamente difícil o como algunos consideran, hasta imposible. Ellas son conocidas y tienen buen número de defensores. En todo caso, es sabido que desde cierta perspectiva de "seguridad", las condiciones no son nunca favorables para tratar del asunto.

No obstante parece estar emergiendo una conciencia —al menos en muy importantes sectores sociales, académicos y también políticos— de que América Latina no debe y no puede resignarse a la idea de que "lamentablemente no hay nada que se puede hacer" y estaría condenada a aumentar indefinidamente el gasto en equipos militares. Si bien la materialización de esta perspectiva requeriría de algunos condicionantes importantes (no inserción de esquemas estratégicos planearios, no pretender obtener por la fuerza objetivos políticos y otros), nada reemplaza la voluntad política sustentada en un anhelo auténticamente popular de reducir el nivel de gastos y de armamento.

Del mismo modo es interesante verificar que esta voluntad política está emergiendo "a pesar de" evidentes problemas internacionales de considerable gravedad que afectan a la región, entre las que podría singularizarse la crisis de América Central cuya solución pasará, necesariamente, por la limitación de armamentos.

Los seres humanos que componen las sociedades nacionales latinoamericanas, están enfrentando dramáticas condiciones de supervivencia. Sus percepciones de "seguridad" son sumamente concretas: alimentación, salubridad, empleo, educación, habitación, delincuencia, y se encuentran alejadas de algunas percepciones institucionales que, por respetables que sean, en las circunstancias actuales parecen tener cierto carácter elitista. Que esos seres humanos estén considerando como "enemigos" a sus vecinos de otros países que están atravesando similares condiciones, no parece razonable.

Otro factor importante es la significación de las adquisiciones de armamentos en términos de deuda externa (entre 20 y 40 por ciento según algunos analistas) y de recursos que podrían ser destinados al desarrollo. Cuando los países latinoamericanos mal pueden atender el "servicio" de la deuda sin disminuir en lo más mínimo el monto de lo debido, la necesidad de encarar este aspecto se vuelve dramática.

En todo caso, lo que pretende indicarse es que algo está cambiando. No se afirma, ni podría afirmarse, que el problema será efectivamente tratado en los niveles que correspondan —bilaterales, subregionales, regionales— y que se llegue a resultados concretos, pero sí se señala la convicción de que un "tema nuevo" se ha incorporado al debate latinoamericano y que, más allá de comprensibles dificultades y hasta eventuales fracasos, el mismo no desaparecerá fácilmente. Ya habría llegado el momento en que pensar en alternativas de seguridad se presenta como una necesidad inocultable.

La incorporación de estos nuevos elementos no se da en un acto único ni es fruto de una sola gestión. Hay una muy larga serie de pronunciamientos políticos que apoyan al idea de limitar los armamentos y los gastos. América Latina con el tratado de Tlatelolco, propició el establecimiento de una zona libre de armas nucleares. Con la Declaración de Ayacucho y las reuniones que se derivaron de ella, dió tratamiento conceptual y político a muy importantes cuestiones vinculadas a distintos aspectos de la problemática. En conversaciones y acuerdos como el celebrado entre las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y el Perú se demostró que pueden formalizarse entendimientos de la mayor trascendencia militar y de seguridad. Existe un buen número de "medidas de fomento de la confianza" establecidas en compromisos formales o derivadas de acuerdos operativos entre fuerzas armadas. Un gran número de planteamientos, cada vez más frecuentes formulados por Jefes de Estado, Ministros, Par-

lamentarios, etc., invocan la necesidad de limitar los gastos y los armamentos. El tema ha venido a suscitar, finalmente, un interés académico creciente que está llamado a ser elemento esencial de exploración conceptual, técnica, política y factor de motivación social de considerables proyecciones. Es perfectamente previsible un interés cada día mayor de importantes sectores cívicos, que habrá de traducirse en presión política para el tratamiento del tema.

La tarea no será fácil. Si lo fuere, probablemente ya se habría hecho. El que sea especialmente difícil no quiere decir, sin embargo, que no deba ser continuada con empeño. Es responsabilidad cívica y militar explorar las posibilidades de conceptualizaciones nuevas y crecientemente democráticas de la seguridad, que vayan apuntando el establecimiento de criterios de "seguridad común". En esta tarea, no caben actitudes extremas y absurdas que sugieran la desaparición de las fuerzas armadas ni apoyen solapadamente la idea de que solamente su crecimiento exponencial hará posible la seguridad de nuestros pueblos. Por lo contrario, se requiere de una concertación de voluntades lúcidas para que la disminución del gasto en armamentos y de la significación de éstos contribuya a incrementar la viabilidad de nuestras sociedades. Esto habrá de requerir esfuerzo, tiempo y constancia, pero ellos son también los elementos que necesitan las tareas históricas, especialmene cuando se orientan a la búsqueda de la paz con desarrollo, justicia social y cooperación; que es lo que todo auténtico latinoamericano debe desear.

## **DESARME Y DESORDEN; ALGUNOS ASUNTOS DE INTERES PARA EL TERCER MUNDO**

Las personas e instituciones comprometidas con el principio de desarme, tienden a considerar que la carrera armamentista y los varios procesos de armamentismo que están todavía afectando al mundo constituyen, por sí mismos, una forma de desorden. El objetivo de los puntos de vista que se presentarán no es contradecir esa visión que, en términos generales, se comparte.

Sin embargo, es evidente que el desarme siendo un asunto política y estratégicamente muy complejo puede acarrear, hasta que consiga establecer una nueva forma de orden, circunstancias propicias para la creación de desorden que sería de interés para todos evitar o minimizar. Este es indudablemente el caso de la confrontación de las principales alianzas militares, que han iniciado finalmente un complejo proceso de desarme que a pesar de las muy positivas expectativas que crea, no excluye algunas legítimas inquietudes basadas en las nuevas realidades políticas que se derivan de los acuerdos en la materia.

Los problemas que se originan en la implementación de los acuerdos de desarme pueden ser de varias clases. En la medida en que tales problemas puedan ser también de importan-

cia para los países en desarrollo, convendría tratar de por lo menos algunos que son de interés fundamental para estos países.

El primero se refiere a la posición de los países en desarrollo respecto a las iniciativas y acuerdos de desarme que finalmente y de forma alentadora vienen estableciéndose entre las superpotencias y las alianzas militares. De inicio, debe tenerse en cuenta que muchos países en desarrollo son partes en la mayoría de acuerdos de desarme concertados de manera multilateral. Algunas caracterizadas excepciones pueden anotarse con respecto al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y la Convención sobre la No Utilización de Técnicas de Modificación Ambiental con Fines Militares u otros Fines Hostiles. En cuanto esta última podría ser modificada, el primero ha obtenido aún mayor apoyo debido al acuerdo sobre armas nucleares de alcance intermedio y otras negociaciones.

También debe anotarse el hecho de que durante muchos años los países en desarrollo han venido reclamando activamente en todas las Conferencias los acuerdos que ahora se están concertando. Consecuentemente, en principio, estos países deben encontrar razones de aplauso en los entendimientos que están dando forma a la nueva relación política y estratégica en el hemisferio norte. Y si bien se aplauden, es claro que no estamos al final del camino. Lo contrario es más bien el caso y muchas cosas deben ser realizadas todavía.

En términos políticos hay razón entonces para considerar que los países en desarrollo deben continuar reclamando medidas adicionales de desarme. Téngase presente que no solamente en el área nuclear pero también en las capacidades bélicas convencionales, existe todavía una insalvable diferencia entre esos países y los estados dotados de armas nucleares y militarmente significativos que continúan estando sobreamados.

Entre las serias consecuencias para los países en desarrollo, de los referidos acuerdos, por lo menos una o dos serán de

incuestionable influencia.

Primero, el resultado de los acuerdos de desarme alcanzados hasta ahora deja casi intacta las capacidades militares actuales de los países concernidos. Esto sería de especial significación si, eventualmente, los indicados países deciden el uso de la fuerza contra un país en desarrollo. Los acontecimientos en el Oriente Medio y otros ocurridos en los años ochenta demuestran sin la menor duda que ningún país en desarrollo y, en general ningún país, será rival para el avance tecnológico y la fuerza militar de los Estados Unidos; y será esencial tener presente este hecho. Segundo, y más importante, no existe una política hacia los países en desarrollo con respecto a los asuntos resultantes de los acuerdos de desarme recientemente convenidos.

Por todo ello, la primera lección para los países en desarrollo de la historia de la carrera armamentista que se prolongó por décadas, es que no sería sensato reproducir y perpetuar una carrera que tan dolorosamente está llegando a su término. Otra lección es que esos países no tendrían la más mínima posibilidad de alcanzar por medio de la cantidad que fuere de gastos en armas, el potencial político de los países que están tratando de escapar de la espiral armamentista.

Esto es aún más importante para los países que están luchando desesperadamente no tanto por el desarrollo cuanto por su supervivencia, en medio de crisis de varios tipos que complican adicionalmente sus lamentables condiciones sociales. Consecuentemente, puede ser considerada como una responsabilidad para la sociedad internacional en general y para cada país en desarrollo en particular, hacer que la carrera armamentista que está quizás llegando a detenerse en el mundo industrializado no sea "importada" por los países pobres.

Esta es una enorme tarea política. En primer término para los países que han acordado recientemente limitaciones y re-

ducciones de armas en el sentido que las armas objeto de tales acuerdos no sean transferidas excepto en algunas circunstancias muy especiales. Esta es una cuestión política y estratégica de enorme importancia cuya solución aún no es evidente. Una segunda tarea sería desacelerar la producción de sus industrias militares y lograr su conversión de modo que se reduzcan las presiones para la exportación de armas.

Esta alerta no es innecesaria. Hay alarmantes noticias relativas a la búsqueda de nuevos compradores para la industria de armamentos, sea que esté basada en los países capitalistas o en los que fueron socialistas. Existe además en el caso de éstos últimos, la inquietante posibilidad que las transferencias sean masivas y bastante desorganizadas. Las informaciones publicadas en *Newsweek Magazine* con respecto a transferencias de armas son sumamente preocupantes. De acuerdo con esa fuente, 87% de las armas vendidas a los países en desarrollo en los últimos años de la década de los ochenta provinieron de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con una conocida concentración en el Medio Oriente; lo que hace que no sea demasiado pronto para empezar a examinar el asunto de una manera diferente.

De otro lado, se han escuchado opiniones que introducen una nueva paradoja con relación a este asunto; que deben ser muy cuidadosamente examinadas. No hacerlo terminará representando un problema adicional para los países en desarrollo. El señor Robert McNamara, ex-Presidente del Banco Mundial propuso cortar la asistencia financiera a los países en desarrollo cuyos gastos militares estuvieren por encima de un "nivel óptimo".

Otros organismos financieros multilaterales y varios países importantes se han manifestado en sentido similar. Por ejemplo, el gobierno del Japón también está considerando este asunto. Según palabras del Primer Ministro se trataba de un

elemento político adicional muy importante. La política podría ser revisada —dijo— no solamente con respecto a los países con grandes gastos militares pero también respecto a aquellos comprometidos en asistencia militar.

Es pues, muy preocupante que por una parte se haga previsible mayor presión para exportar armamentos y, de otra, se imponga restricciones financieras a determinados países. Si bien, los compradores potenciales más importantes podrían no recibir ningún apoyo financiero para adquirir armas, inquieta que la aproximación al asunto revista ahora cierto tono unitivo. En todo caso, al menos por ahora, nadie parece haberse interesado en estimular el desarme o en prestar atención especial a situaciones particulares.

Esto es esencial ya que mientras existen numerosos sectores en los cuales los países en desarrollo podrían emplear más útilmente sus escasos recursos, no se ha adelantado gran cosa con respecto a la responsabilidad de los países industrializados en lo relativo a restringir las ventas de armas.

Esto es de gran importancia pues la presión de las industrias militares debe ser cuidadosamente balanceada frente a la experiencia que ha mostrado que las ventas masivas de armas hicieron posible que éstas fueran usadas algunas veces contra el propio país productor. Hay también en muchos casos la paradoja de que la concesión de créditos adicionales para la exportación de armas puede concluir no solamente en la probabilidad de que la deuda no sea rembolsada sino también en que el país exportador se vea llevado a proveer crecientes montos de asistencia a países que se empobrecen.

Como consecuencia de ello, el primer “dividendo de la paz” que los países en desarrollo deben buscar en la situación originada por los acuerdos de desarme debería ser asegurarse que no sean ellos los llamados a dar nuevo impulso a la carrera armamentista; ni presionados a incurrir en endeudamiento adi-

cional con el propósito de adquirir mayores arsenales.

Los casos excepcionales a que nos referíamos antes podrían incluir, por ejemplo, la posibilidad que se provea de armas a países que estuvieran luchando para la preservación de gobiernos democráticamente elegidos. Esto es esencial desde que existe un creciente compromiso mundial con el sistema democrático.

Aquí, el problema principal sería el de asegurar que las armas transferidas realmente se dirijan a ese propósito específico y que en ningún caso o circunstancia pudieran ser utilizadas para amenazar a los países vecinos. La manera más eficiente de conseguir este fin sería un sistema de garantías que podría incluir, en algunas oportunidades, formas de verificación. Es innecesario insistir en que en estos casos el objetivo político de la transferencia debe traducirse en términos concesionales o libres de costo. Es claro que no habría beneficio político real si los países que enfrentan amenazas a su seguridad por causa de fuerzas antidemocráticas tuvieran que ahondar su endeudamiento externo con el propósito de defender el sistema mismo que se está convirtiendo en un paradigma mundial.

En las presentes circunstancias hay otro hecho significativo con respecto a las armas y los países en desarrollo. La mayoría de las evaluaciones coinciden en que ha habido una perceptible reducción en términos de gastos militares tanto en general como en porcentaje del producto bruto interno; y también de las adquisiciones de armamentos de muchos países en desarrollo.

Las sempiternas excepciones son desde luego los países del Medio Oriente y unos pocos en Asia o América Latina. En el primer caso ellos han sido desde hace muchos años los que mayores sumas han gastado en adquisiciones de armamentos y los acontecimientos en el área no han reducido su voluntad de seguir comprando. Algunos países en la cuenca del Pacífico han

tenido muy significativo crecimiento económico y es evidente que en muchas regiones, independientemente de las condiciones económicas, existe ahora un enorme interés en los más modernos y "probados en combate" tipos de armas. No es necesario insistir que sería patético si algunos o muchos de esos países se involucraran en una carrera para la adquisición de los más modernos armamentos que son exponencialmente más costosos que otras armas "convencionales".

Esta desafortunada posibilidad aún no se ha materializado con la excepción del Oriente Medio donde la opinión del Secretario de Estado de los Estados Unidos en el sentido que el área ya se encuentra sobrearmada y que adquisiciones adicionales no servirían la causa de la paz puede no ser tenida en cuenta. Por ahora, la crisis económica que afecta la mayoría de los países en desarrollo ha impuesto las ya indicadas reducciones en adquisiciones de armas e inclusive en gastos militares.

El aspecto curioso es que en casi ninguna circunstancia este hecho ha sido formalizado en algún tipo de convenio o ni siquiera entendimiento sobre una base bilateral o regional. Consecuentemente, cabe pensar que entre los indicados países lo que ha ocurrido es una suerte de reducción de hecho de los gastos militares como resultado de dificultades financieras; sin que hubiere, hasta que se pruebe lo contrario, ninguna real voluntad de reducirlos.

Es verdad, especialmente en el caso de América Latina, que se han producido numerosos llamados para efectuar reducciones en los gastos militares y en los armamentos pero ningún acuerdo concreto ha sido alcanzado hasta ahora. Es evidente que en estas circunstancias y durante todavía mucho tiempo, prácticamente no habrá posibilidad que los países en desarrollo encuentren medios adicionales para incrementar sus adquisiciones. Esto no deja de guardar relación con el hecho que, nuevamente en el caso de América Latina, se ha producido prácti-

camente un retorno completo a gobiernos elegidos democráticamente. Estos, agobiados con enormes deudas externas en parte originadas en las adquisiciones de armamentos, no muestran prisa en volver a alcanzar los niveles de adquisiciones prevalecientes en los años sesenta cuando la coincidencia de regímenes militares con el acceso fácil a los créditos extranjeros contribuyó a cambiar la posición estratégica del área.

Es al mismo tiempo interesante y también algo alarmante que a pesar del hecho de que en América Latina se han producido, como se indicó, cierto número de manifestaciones políticas en el sentido de que debería buscarse un nuevo concepto de seguridad, aparentemente nada ha ocurrido.

Hay básicamente dos documentos que deben ser tenidos en consideración. El primero es el Compromiso de Acapulco, México, adoptado en la primera reunión de Jefes de Estado del Grupo de Río en 1987. Se indicó en él que la seguridad regional debería incluir tanto los aspectos de paz y estabilidad como también la vulnerabilidad política, económica y financiera de la región. Con ese propósito se mencionó la intención de promover iniciativas para el desarme y la seguridad internacional, alentar la confianza recíproca y las soluciones regionales a los problemas y conflictos en el área, contribuir al fortalecimiento de las instituciones democráticas, trabajar para el establecimiento de zonas de paz y reforzar la cooperación contra el tráfico de drogas y el terrorismo.

Aun más concretas fueron las orientaciones de la Declaración de Galápagos, emitidas por los presidentes de los Países del Grupo Andino en Ecuador en 1990. En ella se incluyeron elementos como los siguientes: la paz, seguridad y cooperación son inherentes al desarrollo; la significación del vínculo entre desarme y desarrollo para la región; la plaga del tráfico de drogas y su asociación criminal con el terrorismo; la adopción de medidas de fomento de la confianza en los campos de la coope-

ración política, económica y militar, particularmente en las áreas de frontera; el establecimiento o fortalecimiento de medidas de fomento de la confianza y de procedimientos prácticos que incluyan las consultas bilaterales inmediatas para evitar o superar incidentes fronterizos; los intercambios de información y los encuentros periódicos de las fuerzas armadas; la coordinación de políticas para la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo; la cooperación de las fuerzas armadas en proyectos de desarrollo de interés común; etc.

Téngase presente que estas dos declaraciones políticas se produjeron a nivel de Jefes de Estado. Técnicamente nada más debía ser necesario para que ambas fueran objeto de diligente trabajo por todos los sectores concernidos dentro de cada país miembro de los referidos Grupos. Sin embargo, y éste es un problema muy embarazoso, aparentemente nada o muy poco ha ocurrido. La explicación podría basarse entonces en la presunción de que las orientaciones dadas fueron apenas manifestaciones retóricas bellamente fraseadas por parte de los principales responsables políticos de la definición de visiones para sus países. Otra explicación, —aun más preocupante— sería que los sectores que debían haber estado activamente ocupados en dar forma a esas visiones (diplomacia y fuerzas armadas) simplemente no consideraron que se les estaba indicando la tarea de preparar las propuestas concretas que debían materializar los propósitos presentados por sus dirigentes.

De cualquier manera, ésta no es una cuestión saludable. Es un hecho que vastas áreas de América Latina, especialmente Sud América, se han visto libres de conflicto abierto por un largo tiempo, que los procesos de integración económica y consulta política son cada vez más institucionales y que hay una amplísima convicción de que ninguna disputa —independientemente de su legitimidad— tendría la menor posibilidad de ser solucionada por medios militares.

Por ello, esta renuencia a acompañar los propósitos de cambiar la naturaleza de las relaciones de seguridad en el área no deja de tener consecuencias. De hecho, representa también la voluntad de algunas instituciones de mantener cierta visión de seguridad que no coincide con el anhelo de los pueblos y las orientaciones de autoridades legítimas. La posibilidad de explicar esta situación como resultado de mera negligencia o de falta de comprensión de los propósitos establecidos podría ser demasiado ingenua.

Este es un asunto muy serio porque podría conducirnos a explicaciones sobre el hecho que las limitaciones que vienen ocurriendo no son el resultado de acuerdos, sino exclusivamente de la imposibilidad financiera de seguir gastando. Esto no deja de relacionarse con un elemento de cultura política según el cual los gobiernos elegidos tienden a creer que dejar las cuestiones de "seguridad" en las manos de "especialistas", por ejemplo las fuerzas armadas, puede contribuir al mantenimiento del sistema.

Desde luego, ésta no es la mejor situación posible desde el punto de vista estratégico ni político. Por su parte la renuencia de los políticos para ocuparse de los aspectos reales de seguridad es, por lo menos en cierto número de países latinoamericanos y con seguridad en otros países en desarrollo, un asunto muy serio.

Por ello, lo que en realidad se viene produciendo en muchos países en desarrollo es una forma de desarme no escrito, no negociado y quizás ni siquiera deseado. Si esta situación se transformará en negociaciones formales y convenios, particularmente sobre una base regional, está todavía por verse. El caso de América Latina, donde aparte de los aspectos políticos y económicos ya existen en la práctica cierto número de medidas de fomento de la confianza militares y políticas, debería ser de especial significación. En Africa eso podría ser aun más ne-

cesario desde que el continente ha sufrido no pocas guerras desde su independencia.

Resumiendo, nos encontramos en una época de decisiones políticas sumamente importantes para los países desarrollados y en desarrollo. Para los primeros, se trata de decidir sobre la conveniencia de continuar con la fabricación de armas que ellos mismos están tratando de limitar en sus relaciones recíprocas. Dicho de otro modo, decidir si lo que podría ser un buen negocio para un segmento del sector industrial sería una sana política para el país y la estabilidad de las relaciones internacionales.

Para los países en desarrollo la responsabilidad no es menor. Ellos deberían examinar sus gastos y sus adquisiciones de armas de los últimos treinta años y decidir si estaban más seguros entonces que ahora. Para los países en desarrollo la seguridad va mucho más allá de la capacidad militar. Concentrar los esfuerzos donde deben concentrarse: en hacer viables las sociedades nacionales, sería un signo de madurez. El total apoyo que les debe ser prestado con este propósito es asunto político esencial.

## LOS "HIBAKUSHA" DE HIROSHIMA

Probablemente nada, ni lecturas ni filmes, preparan en forma adecuada a un visitante para algunas de las impresiones del encuentro con Hiroshima. Viajé a Kyoto invitado por Naciones Unidas para participar en una conferencia internacional sobre asuntos de desarme y presentar un texto y puntos de vista sobre la cuestión de los problemas que pueden emerger de la aplicación de los acuerdos que se vienen adoptando en la materia. En seguida los participantes atendieron una invitación de las autoridades de Hiroshima para visitar la ciudad.

Recorrimos los monumentos del Parque de la Paz, instalado en la zona sobre la que estalló la bomba atómica. En el Museo, el propio director nos describió en detalle lo que había significado la explosión para la ciudad y relató que había conseguido sobrevivir porque su banca escolar se encontraba en el centro del aula, en tanto sus compañeros próximos a las ventanas perecieron en el acto. Objetos y fotos recuerdan que la utilización militar de la energía nuclear no representó simplemente un bombardeo más pesado.

El monumento más conocido lo constituyen los restos del pabellón de promoción industrial de la ciudad. Su cúpula de hierro retorcido, paredes rajadas y superficies tiznadas son el

más vívido recuerdo arquitectónico que millones guardan como símbolo de lo ocurrido. Es instantáneo el sentimiento de desolación que producen. En el cenotafio una inscripción invoca a las víctimas a descansar en paz "... porque no repetiremos el mal" y el monumento de los niños a la paz recuerda a la adolescente Sadako Sasaki, que en su agonía leucémica rezaba para que el hacer mil grullas de papel doblado trajera suerte.

La presencia de innumerables visitantes y de centenas de escolares, que observan y escuchan entre asustados y perplejos pero no hacen muchas preguntas como si efectuaran la visita más para sentir que para informarse, no distrae la solemnidad de la colocación de flores ni la sensación de desasosiego y tristeza que se impuso para el resto de la jornada.

Vinieron luego las explicaciones técnicas y científicas que las autoridades pensaron que sus invitados deberían conocer. Académicos, diplomáticos y altos funcionarios las escucharon en un silencio absoluto y tampoco hicieron muchas preguntas. Al final de cuentas, no creo que hubiera hecho gran diferencia tratar de precisar si el infierno parecía estar más cerca de los tres mil o cuatro mil grados centígrados, si realmente una persona debe recibir 700 rads de radiación para morir inevitablemente, si en un único y pequeño lugar del planeta el número de personas que murieron el 6 de agosto de 1945 fue en efecto cercano a los 120,000 y tantos otros que no fueron preguntados y que, de haberlo sido, hubieran tenido en unos casos respuestas objetivas y precisas y en otros solamente suposiciones y pronósticos.

Ello se debe a que nadie sabe realmente cuándo terminará el drama de Hiroshima. Y no es que sea evidente, porque en la hipótesis negada de que algún visitante fuere tan desavisado como para ignorar lo que no cabe siquiera disimular, ni el cuidado del Parque de la Paz, ni la pujanza industrial y comercial de la ciudad, le indicarían que prácticamente todo fue des-

truido en un instante. Pero lo que no traducen ni el desarrollo urbano ni el agitado desplazamiento de los industriosos habitantes que a la salida del trabajo llenan los restaurantes y las boutiques pletóricas de símbolos de status, lo traduce la voz de los "hibakusha" que nos tocó escuchar.

"... la humanidad tiene contraída una deuda de gratitud con las víctimas de Hiroshima y Nagasaki", dijo el Secretario General de las Naciones Unidas, Embajador Javier Pérez de Cuéllar, en la visita que hiciera. "Hibakusha" es la palabra específica que designa a esas víctimas del ataque nuclear. Vergonzantes durante muchos años como si hubieran hecho algo que no debían, han cambiado de actitud y asumen abiertamente posición no solamente para reclamar mayor ayuda gubernamental, sino y sobre todo en términos de denuncia de la carrera armamentista, especialmente la nuclear y de exigir el desarrollo y la paz.

De la señora Shizuko Abe y del señor Akihiro Takahashi oímos las versiones de su experiencia con el Apocalipsis. En la sala parecía que el tiempo se había detenido y que no había en el mundo otro sonido que el de un discurso en que las incomprensibles palabras traducían casi sin necesidad de traductor el horror y la perplejidad de lo vivido. Los relatos fueron concretos. Quiénes eran, qué hacían cuando lo inimaginable ocurrió en un microsegundo, cómo consiguen sobrevivir porque las hospitalizaciones y tratamientos no acaban, como no acaban tampoco los daños morales.

Escucharlos no fue fácil ni agradable y me produjo —creo que a todos nos produjo— mucha emoción.

Del tumulto de sentimientos, sin embargo, se fueron decantando algunas impresiones. La primera es que la detonación de la bomba fue un hecho de tal naturaleza que, sin que lo sugirieran el discurso de las víctimas ni todo lo que de oficial tiene la conmemoración de Hiroshima, adquiere una especie de

dimensión propia; parece un acto suspendido en alguna parte. No es que nadie ignorara que había una guerra en curso y que se habían cometido horrores; sino quién sabe, que nadie estaba preparado para este horror que hasta entonces carecía de punto de referencia.

Entristece luego pensar que para los "hibakusha" el dolor no acaba. Más allá de las estadísticas y registros sobre los heridos y el grotesco estropicio humano producido, las evoluciones de la leucemia y varias formas de cáncer mantienen en permanente ansiedad a los sobrevivientes. Como si fuera poco, los científicos reconocen que no se puede aún descartar la multiplicación de mutaciones genéticas aberrantes que ya se han producido y que explican la angustia de que el horror se proyecte a las generaciones.

Conmueve finalmente percibir que en la protesta y la invocación de los "hibakusha" habla mucho más alto la esperanza que la rabia. Nadie podría dejar de comprender que en sus gemidos se filtrara el eco oscuro de la revuelta, pero lo que dicen es que sin la guerra no se hubiera producido Hiroshima. Y dicen también, en el desesperado afán de convencerse que sus vidas, o lo que pueda decirse que sobró de ellas, tiene sentido, que aquello fue más horrible de lo que nadie puede describir, que no puede haber razón que lo haga comprensible, que hay un dolor para el que no se han inventado palabras, que no existe absolutamente nada que sea tan valioso como para justificar una guerra en la que puedan producirse nuevos Hiroshimas y de la que tal vez sobrevivan nuevos "hibakushas" y que quien haya visto lo que vieron y sufrido o sufra lo que sufren no podrá dejar de decir, como lo dicen ellos todo el tiempo: que la paz no es apenas deseable sino indispensable, que las armas de destrucción masiva son un crimen y que es un crimen peor la ambición, la agresión y el militarismo, que condujeron a las vidas que vivieron y a la ansiedad de que, próximos a su final, se olvide lo inolvidable.

No ignoro que probablemente se piense que sobre lo ocurrido ya todo estaba dicho y escrito. Pero yo no había estado antes en Hiroshima ni había escuchado el relato y la invocación de los "hibakusha". Hubo alguna vez en esa ciudad una persona que nadie conoce y que da testimonio de lo que ocurrió. Es ahora y para siempre una sombra en la piedra. Recordando esas voces y esa sombra y mirando a mi pequeña grulla de papel, deseo que si de algo pudieren servir estos párrafos, que sea entonces de testimonio.

## REFERENCIAS SOBRE LOS TEXTOS

### Capítulo II. DESARME

- Consideraciones teóricas sobre armamentismo y desarme.— Nota circulada en el Ministerio de Relaciones Exteriores; Lima, 1974.
- Las Naciones Unidas y el Desarme.— Artículo publicado en la Revista Peruana de Derecho Internacional N° 93; Lima 1985.
- Regulación de Armamentos y Desarme.— Artículo publicado en la Revista Brasileira de Direito Internacional. Río de Janeiro. 1989.
- Limitación de armamentos y desarme en América Latina.— Ponencia para el Seminario Internacional "Zona de Paz: Hacia una alternativa de Seguridad Regional para América Latina". FLACSO. Santiago de Chile. Junio, 1985.
- Desarme y desnuclearización en América Latina.— Conferencia en el Simposio anual del CEPEI; Lima, 1985.
- El Desarme en el debate Latinoamericano.— Artículo en el Boletín del Fondo Andino de Reservas. Bogotá. Abril-Junio, 1986.
- Desarme y desorden; algunos asuntos de interés para el Tercer Mundo.— Ponencia para la Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre asuntos de desarme. Kyoto. Japón. Mayo, 1991.
- Los "Hibakusha" de Hiroshima. El Comercio, Lima 19 de junio de 1991.

**CAPITULO III**

**FOMENTO DE LA CONFIANZA**

CAPÍTULO III

FOMENTO DE LA COOPERATIVA

## *EL FOMENTO DE LA CONFIANZA; UN PUNTO DE VISTA DEL SUR*

El fomento de la confianza entre los Estados, dentro del marco de las negociaciones sobre desarme, es un tema relativamente nuevo. La idea de "fomentar la confianza", fue discutida en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, reunida en Helsinki en 1975. El documento final de la misma recogió algunos acuerdos en este campo; acuerdos que no han podido ser ampliados en la Conferencia de Belgrado de 1978 y fueron también materia de discusión en la Conferencia de Madrid.

La Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme también se ocupó del tema en el párrafo 93 del Documento Final que dice: "A fin de facilitar el proceso de desarme, es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados. . .". Más adelante, cita algunas medidas que podrían contribuir a los fines indicados. La cita es importante, porque la interrelación de factores que establece justifica la posición particular de algunos países en desarrollo sobre el tratamiento de este asunto, en la forma que se procurará describir.

En la Asamblea General Ordinaria de Naciones Unidas en 1978, la República Federal de Alemania, país que tiene, como se comprenderá, un interés prioritario en temas de esta naturaleza, promovió el tratamiento específico del asunto y en una Resolución (33/91 B-16-Dic-78) se recomendó a los Estados que considerasen medidas encaminadas a fomentar la confianza y se les invitó a transmitir al Secretario General sus opiniones y experiencias en este campo. Las opiniones de algunos Estados fueron presentadas a la Asamblea siguiente (Docs. A/34/416 y Add. 1 a 3 y A/35/397)\*. En 1979 la Asamblea decidió que el Secretario General, con la asistencia de un grupo de expertos gubernamentales calificados, realizara un estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza (Res. 34/87 B) que tuviera en cuenta las opiniones de los Gobiernos.

En virtud de ello, el Secretario General designó a un grupo que fue presidido por el Embajador G. Pfeiffer, entonces Representante de la República Federal de Alemania en el Comité de Desarme, y que estuvo compuesto por siete representantes de países miembros de alianzas militares, dos de países neutrales, uno del Japón y cinco de países en desarrollo. El Gobierno del Perú me encomendó su representación y me cupo participar en la elaboración de la posición peruana sobre el tema; posición de la cual se han extraído algunos conceptos para este artículo.

La tarea del Grupo, habría que reconocerlo, no fue solamente de "estudio" porque tal cosa en el ámbito político de las Naciones Unidas probablemente no puede existir, de modo que comprendió también claras formas de negociación diplomática. Esta tarea encontró dificultades derivadas principalmente del relativo desinterés o desconocimiento de numerosos países en desarrollo con respecto al tema. Esto favoreció también cierta

---

\* Documentos de Naciones Unidas.

pobreza conceptual en el estudio (Doc. 4/36/474 - 6 Oct. 81), pobreza que no es ingrata para las alianzas militares, y un mayor énfasis en las cuestiones militares y paramilitares que, en otras circunstancias, hubiera podido ser matizado.

La discusión en el ámbito de Naciones Unidas permitió una comprobación interesante que no debía ser sorprendente: a diferencia de lo que ocurre en el Continente europeo, la percepción del factor confianza difiere grandemente en otras latitudes. Esta comprobación, que podía parecer simplista, recogía sin embargo el complejo de la problemática a la que hubo de enfrentarse el Grupo; si las causas de la desconfianza no son las mismas para todas las regiones habría que ocuparse de cuestiones mucho más amplias que la confianza en el campo militar y, al hacerlo, se entraría a tratar asuntos que los países han mencionado con relativa superficialidad y que, en todo caso, rebasan la percepción que del "fomento de la confianza" tienen los países miembros de las alianzas militares.

#### UNA DIVERGENCIA EN EL ENFOQUE.

En los términos más concretos, podría indicarse que había una divergencia entre países desarrollados, partidarios de un enfoque restringido de la problemática del fomento de la confianza y los países en desarrollo, que entienden que la creación o fortalecimiento de aquélla es resultado de un complejo de políticas y acciones que determinan el carácter amplio de tal problemática.

Aunque pudiera parecerlo, la referida divergencia no constituía un matiz sino un problema de fondo con implicaciones diversas. En efecto, los países europeos consideraban que medidas de fomento de la confianza son determinadas acciones de carácter sumamente concreto y vinculadas principalmente con el campo estratégico-militar, orientadas en primer término a

evitar o limitar la posibilidad de un ataque por sorpresa. Como ejemplo de esta percepción se puede citar la notificación previa de maniobras militares. Esta y otras medidas que han sido sugeridas por estos países podrían ser especialmente útiles en el contexto europeo, pero probablemente tendrían menor utilidad en otras latitudes, donde no se da la concentración de efectivos militares presente en Europa.

Pero más serio aún era el aspecto del mandato del Grupo. La Asamblea General le encargó preparar "un estudio amplio" teniendo en cuenta "las opiniones de los Gobiernos". Ahora bien, si muchos Gobiernos coincidían en que la problemática es "amplia", no se ve cómo el Grupo podía arrogarse la potestad de decidir que "se concentró" en "medidas de carácter militar o paramilitar".

Los países miembros de alianzas militares tenían, por su parte, ideas bien claras con respecto al trabajo del Grupo. Se trataba, en lo esencial, de continuar en alguna medida el examen que se inició en Helsinki y de incluir algunos conceptos que reflejan la posición de cada bloque. Así, por ejemplo, la R. F. de Alemania enfatizó los criterios de "transparencia" y "franqueza", en tanto que la Unión Soviética requirió la inclusión, en forma de medidas a explorarse, de las propuestas que sobre fomento de la confianza había formulado el Presidente Brejnev. Huelga decir que estos planteamientos fueron eventualmente recogidos en el Cap. VII del estudio bajo el rubro de medidas sobre las que no hubo consenso.

El enfoque de tales países reflejaba también el serio nivel de desconfianza. La insistencia en exigencias de carácter sumamente específico revelaba la clara preocupación por la inminencia del ataque armado. La confianza vendría a ser, para este enfoque, el resultado de la aplicación de medidas concretas, verificables, modestas.

Ello estaría bien, si no fuere porque desatendía el aspecto más amplio de la política general de los Estados, la experiencia histórica y otros factores. Téngase presente que ya un Estado europeo se preguntaba sobre la significación de notificar las maniobras militares, en circunstancias en que éstas se habían multiplicado desde la Conferencia de Helsinki.

Por su parte, el Representante de Estados Unidos en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa reconoció, en la Sesión de Madrid, que las medidas de Fomento de la Confianza adoptadas en Helsinki no fueron capaces de solucionar las causas de tensión y también que ellas debían examinarse en relación con acontecimientos más amplios en el escenario internacional que influyan en el estado de la confianza.

El Representante de Canadá en Naciones Unidas llegó a decir que "...deducir... que la seguridad internacional puede lograrse solamente a través de la consolidación de la confianza militar es comprender equivocadamente la dinámica de las relaciones internacionales". La insistencia en continuar por una vía que está mostrando tan claramente sus limitaciones no deja, pues, de parecer algo contradictoria.

#### UN PUNTO DE VISTA DISTINTO.

El Perú presentó sus puntos de vista al Secretario General, en la segunda oportunidad en que fue solicitada la información. Este retraso tuvo algunas ventajas, incluyendo la de permitir mayor reflexión sobre las percepciones y opiniones de muchos otros Estados (Doc. A/34/416 antes citado) y preparar una respuesta que incluía una síntesis de las referidas percepciones (A/35/397).

Esta compilación permitió anotar que un buen número de Estados atribuían una significación esencial a los siguientes fac-

tores en la promoción o disminución de la confianza: observancia o no de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de otros del Derecho Internacional y cumplimiento de las disposiciones de aquélla; avance de las negociaciones sobre desarme o continuación y aceleración de la carrera armamentista; concentración de fuerzas y equipos militares o relativa moderación de los efectivos en zonas de fronteras; comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; cumplimiento de los acuerdos internacionales; disposición de los Estados a mayor o menor apertura en cuestiones militares; posibilidades o dificultades de la cooperación internacional para el desarrollo económico y social; consultas y aproximación política o ausencia de diálogo; naturaleza de las vinculaciones bilaterales y multilaterales; incremento, estabilización o disminución de las maniobras militares así como su ubicación, importancia y carácter; avance en la solución de las situaciones conflictivas o subsistencia o agravación de éstas; carácter de la verificación de los acuerdos de desarme o de limitación de armamentos: etc., etc.

Como se puede apreciar, los señalados aspectos son de carácter general y comprenden una amplia gama de actividades de los Estados, individuales y conjuntas.

Otros gobiernos, sin embargo, han señalado aspectos más concretos o inclusive identificado algunos sumamente específicos. Se pueden citar los siguientes: la concertación de un acuerdo entre los Estados europeos sobre la notificación previa de maniobras militares importantes; la no ampliación de las agrupaciones militares y políticas; reafirmación de los principios de inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, cumplimiento de los acuerdos convenidos, solución de controversias por medios pacíficos, no intervención y no interferencia en los asuntos internos y externos de los Estados, etc.; establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional; suscripción de un tratado de renuncia a la utilización de la fuerza en

las relaciones internacionales; negociación de un tratado que comprometería a cada uno de los Estados poseedores de armas nucleares a no ser el primero en utilizarlas; intercambio de observadores en las maniobras; establecimiento de puestos de observación y de líneas especiales de comunicación; difusión de informaciones sobre presupuestos militares; el compromiso de no ubicar nuevas tropas en los territorios de otros Estados; desmantelamiento de bases militares extranjeras; creación de zonas de entendimiento, de paz o libres de armas nucleares; prohibición de movimientos militares importantes o de maniobras en la proximidad de las fronteras; ofrecimientos de ayuda (de personal y de equipo) de las fuerzas en caso de desastres naturales; supresión de la propaganda política en los debates sobre desarme; fortalecimiento de los sistemas de verificación; obstaculización de las actividades terroristas; disminución de las actividades de las alianzas militares, su desmantelamiento simultáneo, etc.

Frente a tal diversidad, el Perú consideró que era conveniente una aproximación conceptual a la problemática de la promoción de la confianza, más que una simple enumeración y examen de determinadas medidas que, por válidas que fueran, no podían aislarse de un contexto más vasto y más complejo. Vale, en este orden de ideas, la referencia hecha a la notificación de maniobras militares en Europa.

La doctrina internacional no se había ocupado todavía con amplitud de la idea de "confianza"; y menos aún de la posibilidad de "fomentar la confianza". Se partía, en términos generales, de la consideración que en la esfera internacional, confianza vendría a ser el factor que permite a los Estados concluir que sus incuestionables derechos e intereses fundamentales: independencia, soberanía, integridad territorial, desarrollo, no son objeto de amenazas que representen el peligro que sean violados o se atente contra ellos.

No se pretendía presentar una definición, pero sí parecía necesario precisar un contexto que, más allá de responder a la interrogante —por cierto prioritaria— de si el enemigo potencial está preparando o no un ataque armado inminente tuviera debidamente en cuenta la esencia psicológica del concepto, su vinculación a las diferentes experiencias históricas, a la percepción de cada país, a las variadas realidades estratégicas, políticas, económicas, sociales y culturales que caracterizan a las distintas regiones del Planeta. En otras palabras, debía reconocerse que la confianza o falta de ella es resultado de un proceso dinámico y complejo que muestra una gran disposición a “retroalimentarse” en uno u otro sentido.

Esto parecía indispensable porque en un mundo complejo y diverso, la desconfianza no es la misma para todos ni se origina en las mismas causas. Una es la desconfianza que produce la posibilidad de una guerra nuclear; otra, la de un conflicto bilateral. Una la desconfianza que motiva la concentración de fuerzas y equipos militares; otra, la que se deriva de actos de intervención, coerción o de presiones. Una es la desconfianza basada en la confrontación ideológico-política; otra, la que se nutre del subdesarrollo y la injusticia económica internacional. Una se fundamenta en la confrontación militar fronteriza; otra, en la implementación de políticas entre Estados no necesariamente vecinos: actos de terrorismo, desestabilización, intervención. Otra es, en fin, la que motiva la subsistencia de situaciones injustas, generales o específicas; amplias o localizadas; históricas o recientes.

No debía pues, en nuestra opinión, excluirse del examen el impacto del racismo, agresión, colonialismo, neo-colonialismo, intervencionismo, dominación, dependencia, hegemonismo, presiones o coerción política, económica, financiera, así como de la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales o de la libre disposición por los Estados de sus recursos naturales, el respeto a la soberanía, independencia, integridad territo-

rial de todos los Estados y a los principios de no intervención y de no uso ni amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Debe tenerse presente igualmente la aspiración y el derecho de los Estados a la seguridad integral, incluyendo la seguridad económica; y la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo.

Se tuvo en cuenta también, que determinadas acciones, aunque aparentemente no tienen por objeto el fomento de la confianza, prestan en realidad a dicho objetivo un impulso considerable. Contrario sensu, una medida que se supone específicamente dirigida a fomentar la confianza, puede perder su significación cuando se la utiliza para disimular el incremento de preparativos militares o como sustituto de otras acciones y políticas que debieran fomentarse activamente.

No parecería apropiado limitar el concepto de medidas de fomento de la confianza a determinadas acciones vinculadas a los aspectos militares o paramilitares de la relación estatal. Si bien estos son importantes —y en algunas regiones de muy alta concentración de efectivos militares inclusive pueden ser predominantes o hasta indispensables—, no puede dejar de tenerse en cuenta que el militar es uno de los aspectos de la posición internacional de los Estados, pero de ninguna manera el único.

Como lo señalaron algunos Gobiernos, toda medida, gestión o política que fomente la confianza es esencialmente de carácter político, lo que representa un enfoque o concepción amplios —y en opinión del Gobierno del Perú acertados— de la naturaleza de las medidas de fomento de la confianza. No debían ser excluidas, consecuentemente, las múltiples formas de la vinculación internacional que, en mayor o menor medida, directa o indirectamente, promueven la confianza entre los Estados, sean vecinos o no.

Estas consideraciones se hacían necesarias porque como ha tratado de indicarse, la confianza responde a una interrelación

de factores que no debe perderse de vista porque hacerlo significaría desconocer el origen vario de la desconfianza y el carácter plural de los enfoques que permitirían superarla.

Debía convenirse entonces, en que son numerosas las acciones y políticas que cada Estado debe realizar, o abstenerse de realizar, para que la confianza se haga presente en la percepción de los demás. Tales acciones y políticas deben responder a las características de la problemática internacional y ser, consecuentemente, generales o más específicas; inmediatas o continuadas; bilaterales, regionales o multilaterales; políticas, militares, económicas y jurídicas; fronterizas o no fronterizas; y admiten posiblemente otras formas de clasificación.

En virtud de todo ello, el Perú que no solamente no cuestionaba sino que aceptaba la validez de cualquier medida de fomento de la confianza que pudiese ser convenida o reconocida como tal por los expertos de los países miembros de alianzas militares, pedía sin embargo que se tuviera en cuenta, al menos a manera de referencia, elementos como los siguientes:

— Utilización de efectivos militares en casos de desastres naturales y en proyectos conjuntos de cooperación con fines sanitarios u otros de carácter humanitario que puedan identificarse.

— Realización de proyectos conjuntos de desarrollo económico: hidroeléctricos, irrigaciones, industriales, etc., especialmente en zonas de fronteras. En efecto, tales proyectos no solamente promueven la cooperación y el desarrollo sino que fortalecen el sentimiento de interdependencia y comunidad, al alejar la posibilidad de que los países decidan destruir en el conflicto lo que han construido conjuntamente en la paz. Su significación como medida de fomento de la confianza debe ser cuidadosamente evaluada.

— Significación de los intentos regionales de concertación

política con fines de paz: la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, y las Declaraciones de Ayacucho y Washington, que constituyen en su esencia intentos de afianzamiento de la confianza regional.

— Significación de acuerdos bilaterales o subregionales que promueven iniciativas y proyectos de cooperación.

— Concertaciones orientadas a la integración económica, donde se advierten claros elementos de promoción de la confianza. Diversos acuerdos regionales así lo atestiguan en varias partes del mundo, incluyendo el Grupo Andino.

No se escapa que, en función de todo esto, lo que podría denominarse "límite exterior" del concepto quedaría impreciso. Sin embargo, teniendo en cuenta su novedad, la diversidad de percepciones y la necesidad de mayor estudio sobre una temática de suyo compleja, parece preferible esta relativa imprecisión que un encasillamiento estrecho y por ende insuficiente de sus límites.

#### UNA FORMA DE ACUERDO.

En virtud de tales divergencias sobre el enfoque de la problemática de la confianza o el mandato de los Expertos, se consideró que sería de interés prioritario evitar que el Grupo conviniera —oficializándolo así de una manera definitiva— en un enfoque que podría llamarse reducido —es decir, reducido a cuestiones militares— del fomento de la confianza.

Al mismo tiempo, tampoco se trataba de minimizar la significación de las cuestiones militares, sino de ubicarlas en su contexto apropiado. En este sentido, debe tenerse presente la prioridad de estas cuestiones para un escenario como el europeo y también que ellas no son ajenas a otras regiones, incluyendo, en determinados aspectos, la latinoamericana.

Asimismo, se consideró importante, que el estudio contuviera las referencias apropiadas a las "políticas" que deberían implementarse para el fomento de la confianza. Este concepto no solamente figura en la Resolución que dispuso el estudio sino también en el documento final de la Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme. Parece casi innecesario añadir que, basándose en el título del tema, "Medidas", los representantes de determinados países aceptaron con la mayor renuencia una parte de las numerosas propuestas hechas para incorporar el concepto de "políticas", junto a las referencias a "medidas".

Se estimó también necesario que, en alguna forma, se recogieran al menos parte de las propuestas que formularon los países en desarrollo con respecto al fomento de la confianza. Debe indicarse que se tropezó aquí con la dificultad de que tales propuestas comprendían enunciados generales como "respeto a los dispositivos de la Carta de Naciones Unidas" o "establecimiento del nuevo orden económico internacional" o porque aunque válidos en sí como por ejemplo "realización de proyectos binacionales o regionales de desarrollo especialmente en zonas de fronteras", su significación para el fomento de la confianza no ha sido aún suficientemente examinado.

Del mismo modo, se procuró "dejar abierta" la posibilidad de más acucioso estudio de los factores no militares de la confianza y se insistió, muy enfáticamente, en que el estudio contuviese al menos referencia a las propuestas no relacionadas con aspectos militares.

Estos objetivos han sido alcanzados en alguna medida. No obstante el estudio dista de ser lo que hubiera sido deseable tanto en lo relativo a la exploración del concepto de confianza como en el tratamiento de sus necesariamente diferentes fundaciones.

El resultado, por modesto que fuere, supuso sin embargo una considerable tarea de presentación y negociación de gran número de propuestas alternativas y hasta de reformulación de párrafos y secciones de Capítulos. La tenaz resistencia de los países miembros de las alianzas militares a estos planteamientos, fue un factor determinante de este resultado.

Las políticas y medidas vinculadas principalmente con asuntos políticos, económicos y sociales, como se indicó, fueron incorporadas de manera genérica y tentativa en el tantas veces citado estudio. En la Sección de recomendaciones, los expertos convinieron, *inter alia*, en que se debía "... realizar un análisis más detallado que el presente estudio de las posibilidades relativas a las medidas de fomento de la confianza en diversas regiones, ampliar y fortalecer más las medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar y ampliar el enfoque presentando mayor atención a los aspectos no militares del fomento de la confianza". El concepto, cuya significación ya no puede discutirse está pues aún pendiente de elaboración. Visto que un enfoque "reducido" o "concentrado" del fomento de la confianza no puede lograrla —como ha sido reconocido por los mismos países que lo propiciaban—, sería deseable que dicha tarea pudiera emprenderse a la brevedad.

El examen más elemental de la presente situación internacional, muestra claramente la necesidad urgente de promover la confianza. Un estudio, por bueno y amplio que fuere, difícilmente podría remplazar la voluntad de los gobiernos de mantener o no la paz, de ajustarse o no al derecho. La confianza hará posible, si se logra, la convivencia y supervivencia de la especie. La confianza de que esto ocurra es, por ahora, reducida.

## *FOMENTO DE LA CONFIANZA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS*

Es indudable que desde la reunión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en 1975 en Helsinki, el "fomento de la confianza" ha cobrado una dimensión que hubiera sido difícil prever en ese momento. En efecto, de unas pocas pero ciertamente significativas "medidas" aprobadas por el consenso de Helsinki que coronó un período de distensión, una serie de actividades e intentos relacionados con la promoción de la confianza han llevado a este concepto a una posición cualitativamente distinta, concitando el interés de la comunidad internacional.

No es el propósito aquí establecer el balance de lo alcanzado ni hacer relación completa de las actividades realizadas. Baste decir, de la manera más apretada, que dos nuevas reuniones de la CSCE (Belgrado y Madrid) se han ocupado del asunto, habiéndose adoptado en la última acuerdos para celebrar una conferencia sobre medidas de fomento de la confianza "y la seguridad" en Europa. La República Federal de Alemania impulsó el tratamiento del tema en el ámbito de las Naciones Unidas. La labor del Grupo de Expertos que realizó un "estudio amplio" es bien conocida. La Comisión de Desarme examinó el tema. En el plano académico, el importante en-

cuentro de Schloss Gracht, RFA, se ocupó específicamente del mismo en mayo de 1983; al igual que lo han hecho también otras reuniones. Buen número de artículos y ponencias se han dirigido a profundizar diversos aspectos de la temática.

Todo lo anterior demuestra un creciente y perfectamente legítimo interés en la cuestión del fomento de la confianza. Si bien los resultados tangibles de este conjunto de esfuerzos no fueron impresionantes, puesto que las citadas reuniones de la CSCE no han producido acuerdos sobre nuevas "medidas" de fomento de la confianza ni han sido convenidas en otros ámbitos disposiciones específicas sobre el particular; cabe de todos modos felicitarse porque el incremento del interés debe ser considerado per se como elemento positivo. En efecto, puede ser de saludable realismo interesarse aún más en el problema de la falta de confianza, factor que condiciona prácticamente todos los aspectos de la interacción de los Estados.

Esta falta de confianza inhibe el desarrollo positivo de vinculaciones y fomentaba más bien actitudes crecientemente suspicaces, que saturaban el ámbito de las relaciones internacionales de una atmósfera en la que solamente los pronósticos pesimistas eran considerados realistas.

Podría ser pues de interés, intentar una explicación por modesta o simplista que pueda parecer, de por qué en diez años de tratamiento formal del asunto no es mucha la confianza que parecía haberse construido.

A estos efectos, es pertinente resumir lo que parecen ser los principales enfoques relativos al fomento de la confianza. El acuerdo de la CSCE de Helsinki sobre ciertas "Medidas de fomento de la confianza", recogía comprensiblemente las justificadas preocupaciones europeas derivadas de las altas concentraciones de poderío bélico en ese Continente y de las posibili-

dades de iniciación sorpresiva de hostilidades. El tratamiento del tema en Naciones Unidas y en su Grupo de Expertos permitió comprobar que la "falta de confianza" recubría un campo mucho más vasto del que podría ser tratado con medidas muy concretas, particularmente de carácter militar o paramilitar.

Este último punto de vista ha sido presentado en términos más bien generales por cierto número de países en desarrollo pero también de países desarrollados. En la medida en que se referían a comportamientos genéricos de los Estados (políticas) más que a decisiones concretas (medidas), se hacía más difícil de precisar la manera en que podían ser de significación para "fomentar la confianza". Además, esos mismos países e inclusive algunos pertenecientes a alianzas militares, presentaron como significativas algunas medidas concretas en los campos político, económico o jurídico.

Aparte de estas divergencias, existe otra de gran significación, esta vez entre los mismos participantes en la CSCE; las "características", que deberían reunir las "medidas" para ser efectivas. La controversia sobre los conceptos de apertura o transparencia o el valor real de declaraciones o de ciertos acuerdos, no es adjetiva. Por el contrario, tales países convienen en que las medidas de fomento de la confianza deben ser consideradas diferentes de los acuerdos de desarme o de limitación de armamentos.

En tales circunstancias, no parece haberse avanzado mucho en la efectiva creación de confianza. La discusión de algunos aspectos de la problemática puede inclusive haber dado lugar a nuevos recelos. La confianza (del adversario) como podrían describirla algunos estrategas, es una condición necesaria del ataque por sorpresa. Sería deseable estar convencido de que no es este tipo de "confianza" sobre lo que se está debatiendo con tanto empeño.

Ello nos lleva a aventurar una explicación sobre la complejidad conceptual y las dificultades presentes del tratamiento del tema. Podría decirse que, al menos parte del problema conceptual deriva de la utilización original de los términos, así como del valor semántico que han ido adquiriendo por el uso que se ha hecho de ellos. En el caso que nos ocupa, la expresión inicial "medidas de fomento de la confianza", supone básicamente que el concepto se refiere a "medidas" concretas; y que la aplicación de éstas "fomenta" inexorablemente "la confianza". Así expuesto, el único problema consistiría en definir y convenir en cuales serían las medidas apropiadas.

Lamentablemente, creemos que esta aproximación está mostrando serias limitaciones. En primer lugar, emplea sin calificación apropiada el concepto de confianza con lo cual ya queda entendida una manera restrictiva de interpretarlo y, al mismo tiempo, lo circunscribe a lo que puede ser el resultado de algunas "medidas". Ignora la validez de las experiencias históricas en general; excluye deliberadamente el valor de los acuerdos de desarme y de otros tipos y sugiere que la "confianza" sin calificativos, como se ha indicado, puede ser fomentada con un enfoque más que gradual, fragmentario.

Dicho de otro modo, al ponerse todo el énfasis en las "medidas", se prescinde de un criterio fundamental en las relaciones internacionales en general y en el tema del desarme en particular, cual es la significación de los procesos de "feedback", en la creación de confianza o desconfianza y, consecuentemente, no se tiene en cuenta la imposibilidad de aislar los comportamientos específicos de los actores de sus comportamientos generales. Del mismo modo, al no calificarse la confianza sugiere que es esa "confianza" la única que interesa.

Desde luego, nadie pretende minimizar la significación de las medidas acordadas en Helsinki; particularmente para el contexto europeo, ni restar importancia a la prioridad que pueden

o deben tener en ciertos casos. No obstante, como parece estarlo mostrando el curso actual de los acontecimientos, esta manera de entender el "fomento de la confianza" no puede por sí sola alcanzar su encomiable objetivo. Como es un hecho que la desconfianza es en todo el mundo, muchísimo mayor de lo que fue y que la falta de acuerdo sobre nuevas medidas se debe también a factores que van más allá de los campos militar o paramilitar, podría convenirse en que se requiere algo más si se desea realmente aumentar la confianza.

Esto no debe significar irse al otro extremo y sugerir que todo lo relativo al "fomento de la confianza" es un ejercicio inútil y que la existencia o no de ésta depende de tal número de factores complejos que sería imposible promoverla. Lo que parece importante es no establecer definiciones rígidas y aisladas de lo que promueve o no la confianza, reconociéndose más bien la interrelación de factores de distinto tipo en su promoción o en su erosión.

Esta afirmación pretende apoyar el punto de vista de muchos países en desarrollo y de algunos desarrollados en el sentido que el fomento de la confianza no interesa exclusivamente al ámbito militar o paramilitar; y que cuando se sugiere la necesidad de promoverla también en otros ámbitos, político, económico, jurídico, etc., es porque igualmente en ellos se encuentran medidas concretas y "políticas" que suscitan la desconfianza.

La confianza ciertamente puede y debe ser promovida gradualmente pero no se advierte como podría ser promovida en forma "compartimentalizada". Todos podríamos convenir en que el fomento de la confianza puede ser, como algunos han indicado, una categoría específica de conducta estatal, pero pretender asignar su aplicación fundamentalmente a un solo tipo de "desconfianza" puede haber encontrado las dificultades insalvables.

Es indispensable tener en cuenta, por elemental que parezca, que no todas las desconfianzas responden a similares percepciones de amenazas. Cada país debe tener derecho a sus propios temores y preocupaciones. Sin pretender disminuir, como ya se ha dicho, el valor de los acuerdos alcanzados en Europa y lo meritorio del esfuerzo conceptual y político para ir más adelante, éstos no pueden ni deben ser la única vía a explorarse. Atribuirles carácter "exclusivo" en la promoción de la confianza podría ser poco equitativo, no solamente porque algunos de los mismos actores de este proceso han reconocido sus limitaciones; sino porque los otros países además de admitir su importancia convienen en que dichas medidas deben ser aplicadas en todas las circunstancias donde fueren apropiadas. De hecho, actividades a las que en Europa se les atribuye valor promocional en términos de confianza: intercambios militares, contactos de varios tipos, etc. son también practicadas en otras áreas.

Tampoco debe suponerse que frente a las acciones concretas en el campo militar, las preocupaciones que se experimentan o las amenazas que se perciban en los campos político, económico o jurídico, solamente podrían ser encaradas con la reiteración de principios universalmente reconocidos o de propósitos más o menos admitidos por la comunidad internacional. Por el contrario; parece posible ir identificando —de hecho ya hay algunas— formas tangibles de promover o al menos no erosionar la confianza en esos campos. Esta búsqueda debe redoblar, sin excluir por cierto todo lo que puede haber de "activo" en la promoción de la confianza, tal como la integración, la cooperación bilateral y regional, los proyectos conjuntos de desarrollo, etc.

Debe pues continuarse la exploración conceptual y el tratamiento diplomático del fomento de la confianza. Para que puedan lograrse sustantivos avances, sin embargo, lo principal del debate no deben ser cuestiones que tienen que hacer fundamentalmente con la denominación. Tampoco debe mantenerse

la renuencia a examinar la interdependencia de los factores que influyen en la promoción o disminución de la confianza.

Consecuentemente, si se trata de lograr el fomento de la confianza en el campo militar, es decir la de que no se producirá un ataque armado por sorpresa, debe establecerse que es de eso precisamente que se está tratando: del campo militar. No se debe sugerir aquí que se está hablando de la confianza en general, porque ésta es mucho más que aquélla. Si lo que se está tratando es de promover la confianza, tampoco el examen debe circunscribirse a "medidas" entendidas en un sentido restrictivo porque éstas por sí solas no bastan. ¿Porqué deben quedar excluidas de la consideración del tema las "políticas" (como lo establece el Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme) actuales o tradicionales que la promueven; o la significación de distintos acuerdos incluyendo los de desarme u otros factores que de hecho, y llámeselos como se les llame, tienen relación con el fomento o la disminución de la confianza?

En el futuro, la preocupación de la comunidad internacional no debería restringirse a determinar si tal o cual factor constituye o no una "medida" y, como consecuencia de ello, si tiene relevancia para el tema de la confianza. Tampoco debería tratarse de limitar al campo militar o paramilitar la significación de la confianza porque ello no es así ni permitiría llegar más lejos. Por cierto debe hacerse todo esfuerzo para definir y convenir, inclusive prioritariamente, nuevos acuerdos sobre la confianza en este campo. Finalmente, excluir los conceptos de interrelación y "Feedback" como factores esenciales en la formación de la confianza, no servirá el propósito que se dice perseguir.

Es evidente que las actuales circunstancias requieren, hasta exigen, la promoción de la confianza. La idea de confiar como la define cualquier elemental diccionario, esperar con firmeza y seguridad, está hoy ausente del panorama internacional.

A lo largo de su turbulenta historia, el género humano se ha adaptado a muchas condiciones dramáticas. Sin embargo, en todas sus adversidades lo acompañó la esperanza, elemento constitutivo —junto con la seguridad— de la confianza, pero al mismo tiempo cuasi sinónimo de ésta. No podemos tener la seguridad, en el mundo de hoy, que el hombre puede sobrevivir indefinidamente sin confianza.

## *MEDIDAS DE CONFIANZA RECÍPROCA*

### INTRODUCCION.

El concepto de "Medidas de Confianza Recíproca" o Medidas de Fomento de la Confianza o, en general, Fomento de la confianza, se refiere a promover la confianza de modo que ésta haga posible el incremento de la seguridad de dos o más actores internacionales; al alejar, en sentido estricto, la posibilidad de conflicto y, de manera amplia, crear condiciones para el inicio de procesos de limitación de armamentos y desarme y/o reducción del gasto militar. En sentido más amplio aún, concierne también el contexto de las relaciones interestatales y las posibilidades de interacción armoniosa.

Este concepto, extensamente debatido en Europa motiva un creciente interés en América Latina. Nuestra región, sin haber participado decididamente en el debate conceptual y en negociaciones políticas sustantivas, no ha sido ajena a una práctica de fomento de la confianza con características particulares y sumamente significativas. Algunas dificultades conceptuales introdujeron divergencias entre lo que podrían ser las percepciones europeas o en general "septentrionales" del fomento de la confianza y prácticas y percepciones latinoamericanas; que el

paso del tiempo y las particularidades de la región han dado una base de sustentación relativamente firme.

Sin embargo, deben hacerse en América Latina esfuerzos adicionales para promover la confianza, que debe ser incrementada y consolidada para impedir o dificultar el inicio de conflictos armados y hacer posible emprender procesos de limitación de armamentos y gastos militares; además del mejoramiento del clima político en términos de cooperación e integración que son igualmente necesarios para alcanzar aquellos objetivos.

La crisis económica está afectando dramáticamente las condiciones de vida de la mayoría de los pueblos latinoamericanos. Al mismo tiempo, se mantienen vigentes compartidos anhelos de consolidar los sistemas democráticos con tanto esfuerzo rescatados; y gobernantes y pueblos empiezan a reconocer que el incremento tan dinámico del gasto y el equipamiento militar de las últimas décadas, no ha incrementado la seguridad —cabalmente entendida— de ninguno de ellos. Por todo esto, la necesidad de promover la confianza aparece como una evidencia política e inequívoca reclamación humana.

Este texto presentará algunos alcances teóricos y una revisión general de las características del problema en América Latina. Se indicarán posibilidades de acción referidas al ámbito gubernativo, al ciudadano y, mejor aún, a ambos. La promoción de la confianza recíproca, que es indispensable para la preservación de la paz, no es tarea que compete exclusivamente a los gobiernos; lo que de hecho acrecienta la responsabilidad cívica de quienes estiman que los pueblos merecen más que una paz que para muchos vendría a ser una pausa equívoca y costosa entre dos guerras.

#### I. — ANTECEDENTES.

El concepto de “promover la confianza” fue específicamente mencionado en el Acta Final de la Conferencia sobre Segu-

ridad y Cooperación en Europa, realizada en Helsinki en 1975, en una sección titulada "Documento sobre las Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y sobre determinados Aspectos de la Seguridad y el Desarme" donde se instituyó la obligatoriedad de notificar previamente maniobras militares en que participaran más de 25,000 hombres y se admitía la posibilidad de intercambiar voluntariamente observadores de maniobras y notificar previamente maniobras en que participara un número menor de hombres que el indicado; o movimientos militares importantes.

Anteriormente, los Estados Unidos y la Unión Soviética habían convenido en acuerdos para establecimiento de comunicaciones directas en caso de crisis en 1963; para prevenir la "guerra nuclear accidental" en 1971 y para evitar incidentes entre unidades navales en 1972. Aunque estos acuerdos no fueron ubicados en un contexto específico de promoción de confianza su objetivo era precisamente ese. Estos países habían discutido antes propuestas como la de permitir instalaciones de radar en territorio del otro, intercambio de observadores militares, inspecciones aéreas y varias más, sin que llegaran a ser objetos de acuerdos. Los convenios sobre limitación de armas estratégicas (SALT I y SALT II), por su parte, contienen estipulaciones que pueden calificarse como medidas de fomento de la confianza.

Durante años se examinaron en las conversaciones de Viena sobre reducción mutua y balanceada de fuerzas y armamentos en Europa Central (MBFR) un conjunto de "medidas afines" o "medidas colaterales" que guardan clara relación con el fomento de la confianza, dentro de esquemas complementarios a las reducciones de efectivos y armamentos.

En el Documento Final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicado al Desarme, se indica en el párrafo 93 que a fin de fa-

cilitar el proceso de desarme “es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados”<sup>1</sup>. Esta formulación, en su sencillez, encierra la esencia de problemas conceptuales con las consiguientes derivaciones políticas que permanentemente acompañan la problemática de la promoción de la confianza.

En esa oportunidad, la Asamblea propuso que se previnieran los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones, mediante las medidas apropiadas. Subsidiariamente, solicitó también que los Estados evaluaran las posibles consecuencias de sus actividades de investigación y desarrollo militares respecto a los acuerdos ya en vigor o los esfuerzos de negociaciones de desarme; y que el Secretario General presentara informes sobre las consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos y sus efectos profundamente perjudiciales para la paz y la seguridad en el mundo. Se indicaba, naturalmente, que estas medidas no eran excluyentes. Estas referencias generales no provenían tanto de una cierta ambigüedad en el tratamiento del tema, como del deseo de colocar en su marco conceptual, aspectos que son relevantes para la cuestión de confianza, a saber: que es difícil crear confianza cuando se está en medio de una carrera armamentista y que dentro de ella cabe a los “adelantos” una significación especial. Lo mismo puede indicarse en relación con los gastos militares y sus perjudiciales consecuencias de distinto orden.

La Conferencia de Belgrado sobre Seguridad y Cooperación en Europa, influida ya por la invasión de Afganistán y otros acontecimientos internacionales negativos, no pudo convenir en la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza. La Conferencia de Madrid, nueva etapa en el mismo proceso,

( 1 ) Documento Final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicado al Desarme (D.c. S/10/2).— Nueva York.— 1978.

tampoco lo consiguió; siendo inclusive escenario de acres recriminaciones recíprocas entre las alianzas militares sobre el cumplimiento que habrían dado a las relativamente modestas medidas adoptadas en 1975. Sin embargo, la Conferencia de Madrid acordó la celebración de una conferencia especial, que se realizó en Estocolmo con la denominación "Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa" cuyo documento final fue adoptado en setiembre de 1986. Como se advierte, se formalizó acá una vinculación entre los tres conceptos; lo que tiene considerable proyección conceptual y política.

La Conferencia de Estocolmo introdujo dispositivos de mayor significación, que podrían inclusive emparentarse con medidas concretas de limitación de despliegues militares. Entre los numerosos acuerdos de Estocolmo —que dicho sea de paso habrían sido posibles por el mejoramiento relativo del ambiente internacional; vale decir de la confianza— figuran especialmente los relativos a regulación de actividades de fuerzas militares por medio de notificación previa de maniobras y concentraciones de tropas superiores a ciertos niveles, la invitación de observadores a tales maniobras y la autorización de inspecciones in situ. Similarmente, se introduce lo que equivaldría a una prohibición cual es la de no realizar actividades que envuelvan 40,000 ó 70,000 hombres a menos que fueran notificadas con un año o dos de anticipación, respectivamente. Se atribuyó considerable importancia también al hecho que estos dispositivos comprendieran ahora al íntegro de Europa incluyendo parte de Turquía y el mar y espacio aéreo contiguos, frente a tan sólo una parte del territorio europeo de la Unión Soviética como era en el caso de Helsinki<sup>2</sup>.

---

(2) Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa; Estocolmo, 19 de setiembre, 1986.

Evidentemente, las medidas de Estocolmo son mucho más significativas e importantes que las de Helsinki y han sido denominadas por ello como de "segunda generación", para distinguirlas también cualitativamente de las que en 1975 se referían exclusivamente a algunos aspectos de información.

Fuera de este contexto europeo de características *sui generis* y que se resumen en un alto nivel de confrontación de efectivos y equipamiento militar de todo tipo incluyendo el nuclear; se reconocen otros ámbitos regionales donde el concepto de confianza ha tenido y tiene tratamientos distintos, pero ciertamente no carentes de significación.

La mayoría de los exámenes y trabajos —que ya empiezan a ser numerosos— atribuyen mayor entidad al caso de América Latina frente a África o a Asia. También la mayoría de ellos, reconociendo las características peculiares del desarrollo histórico y político regional, entienden que el concepto de la confianza en América Latina necesariamente supera el aspecto militar, imbricándose en una compleja trama de elementos que comprenden desde acuerdos regionales que establecen principios de derecho y normas de comportamiento hasta prácticas relativamente difundidas que no excluyen el sector militar; pasando por procesos políticos, económicos y sociales de integración.

Es así que la mayoría de las revistas indica que América Latina ya convino en acuerdos de desarme como el Tratado de Tlatelolco; acuerdos varios relativos a la solución pacífica de controversias; declaraciones políticas sustantivas como la de Ayacucho de 1974 que fue seguida de negociaciones concretas; en las que se presentaron como posibles medidas a adoptarse las siguientes :

- a) la inclusión de las Fuerzas Policiales uniformadas en todas las actividades de cooperación e intercambio entre instituciones militares;
- b) la institución de la semana de las Fuerzas Armadas del Grupo Andino;
- c) la realización de invitaciones recíprocas a

delegaciones representativas de las Fuerzas Armadas y de sus Unidades Fronterizas; d) la promoción del intercambio de giras de estudio para los Cursos de Guerra, Politécnicos, Escuelas de Formación de Oficiales y otros; e) la organización de competencias deportivas entre las Fuerzas Armadas sobre la base de instituciones y no de países; f) el intercambio en sus respectivos cursos de entrenamiento de cadetes u oficiales; g) el canje recíproco de las revistas militares existentes en la subregión y la edición de una revista de las Fuerzas Armadas del Grupo Andino; h) la prestación de servicios de salud a nivel intra-regional para los miembros de las Instituciones Militares; i) la invitación a participar en los cruceros navales o aéreos de instrucción a oficiales de los otros países del Grupo; y, j) la designación de una Comisión Técnica para estudiar los asuntos vinculados con la coordinación de las actividades de los organismos de fabricaciones militares y de investigación y desarrollo, así como con lo relacionado al intercambio de tecnología<sup>3</sup>.

El Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú, después de reiterar principios esenciales del Derecho Internacional establece que cooperarán mutuamente para el afianzamiento de la paz entre ellas mediante la creación de un procedimiento de consultas que atenderá los aspectos de cooperación militar, destinados a resolver los problemas que puedan presentarse en sus relaciones recíprocas celebrando reuniones regulares y organizando un intercambio de informaciones "a fin de contribuir a descartar situaciones que pueden devenir conflictivas y a eliminar apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en las zonas fronterizas" y se especifican diversas acciones<sup>4</sup>.

---

( 3 ) Ver Gastos Militares y Desarrollo en América del Sur; Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima; Pág. 97.— Lima, 1980.

( 4 ) H. Palma.— América Latina; limitación de armamentos y desarme en la región.— Pág. 166.— CEPEI.— Lima, 1986.

Similarmente, se considera importante para el fomento de la confianza en la región, los acuerdos de integración y cooperación de varios tipos, algunos de los cuales son de gran proyección; y también prácticas militares significativas. Así por ejemplo, las marinas de guerra del Brasil y del Perú desarrollan un programa conjunto de atención médico-odontológica en el área amazónica, prestando tal apoyo a las poblaciones ribereñas, indistintamente. Del mismo modo, se sabe que hay acuerdos operacionales de variado nivel de compromiso entre comandantes militares en zonas fronterizas, para atender diferentes clases de asuntos de interés común; incluyendo la conveniencia de evitar incidentes. Las prácticas de visitas, estudios, invitaciones de varios tipos y otras, también parecen en América Latina más difundidas de lo que suele creer.

Puede dejarse registro, igualmente, que en las diversas propuestas relativas a la solución de la crisis centroamericana se incluyen dispositivos que constituyen inequívocamente medidas de fomento de la confianza. Las de mayor importancia se refieren a la reducción y paulatina eliminación de asesores militares extranjeros; prevenir la instalación de bases militares extranjeras; control de tráfico de armas; sistemas de comunicación, etc. Llegó a establecerse una Comisión Internacional de Verificación y Control para acompañar los avances del proceso de solución pacífica y negociada de la crisis.

Por otra parte, en el contexto de la iniciativa de limitación de armamentos y gastos militares, que fuera lanzada por el Presidente del Perú en 1985; se vienen efectuando contactos entre jefes militares del Perú y Chile, con miras a la identificación y eventual adopción de medidas de fomento de la confianza.

No obstante estos elementos, puede decirse que América Latina no ha demostrado continuidad en su preocupación respecto a la idea de "promover la confianza"; excepto en térmi-

nos muy genéricos. Ello no deja de constituir una de las paradojas que podría desprenderse de la comparación de las aproximaciones y prácticas latinoamericanas y europeas en materia de promoción de la confianza. Dentro de sus peculiaridades, lo realizado en América Latina, siendo susceptible de estímulo y mejoramiento, no puede ser considerado desdeñable.

En el caso de Africa, se suele citar la relevancia de la Organización de la Unidad Africana y algunas otras vinculaciones institucionales, económicas y políticas, incluyendo el hecho de ser todos los países africanos —con excepción de Sudafrica— miembros del Movimiento No Alineado. Aspecto poco conocido de la vinculación interafricana parece ser el de haber hecho recurso en forma relativamente extensa a la Corte Internacional de Justicia para el arreglo de determinados diferendos; procedimiento de solución pacífica no solamente legítimo sino estimulado por la Carta de Naciones Unidas y otras fuentes de derecho internacional.

Otro aspecto africano que suscita interés es la reunión anual de Jefes de Estado. El que estos encuentros constituyan una práctica casi rutinaria, sin que pretendan resolver todas las cuestiones ideológicas, políticas, económicas, territoriales y fronterizas o de otra naturaleza, que caracterizan la compleja y variada realidad africana, debe ser entendida en sí misma como una medida de fomento de la confianza de la que otras regiones, incluyen la nuestra, pueden eventualmente beneficiarse.

También se cita la existencia de una Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje en el marco de la OUA y el caso de acuerdos bilaterales entre varios países incluyendo algunos destinados a impedir actividades subversivas dirigidas contra otros.

En Asia y Oceanía la cuestión es más compleja, tanto por la agudeza de los conflictos recientes en una de dichas áreas, como de las dificultades para atender las derivaciones de aquéllos

y lograr el establecimiento de acuerdos de paz y de zonas de paz o desnuclearizadas, según los casos. Se apunta también el caso de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) como elemento de cooperación política, económica y cultural.

Finalmente, debe indicarse que además del tratamiento académico y, naturalmente, de la negociación política internacional, la cuestión del fomento de la confianza ha sido examinada con relativo detenimiento en el marco de las Naciones Unidas. Las dos Asambleas Extraordinarias dedicadas al desarme se han ocupado del tema, así como varias sesiones ordinarias; además de un trabajo específico realizado en el seno de la Comisión de Desarme<sup>5</sup>. Un grupo de expertos produjo un "Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza" concluido en 1981<sup>6</sup>.

## II.— ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES.

Parece difícil aproximarse al tratamiento conceptual de una formulación cuando ésta misma no es presentada en términos inequívocos o los elementos básicos que contiene pueden ser a su vez objeto de interpretaciones diversas. El caso del fomento de la confianza vendría a ser ejemplo de esta aseveración, en la medida en que desde el inicio del tratamiento del tema, poco acuerdo político y aún menos académico, se habría alcanzado sobre la delimitación del concepto bajo examen.

Las dificultades se inician con la formulación misma, en cuanto se trata en oportunidades de "medidas de fomento de la confianza" o de "medidas de confianza recíproca" o de "adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz

---

( 5 ) Comisión de Desarme de las Naciones Unidas.— Doc. A/38/42.— Nueva York.— 1983.

( 6 ) Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza.— Doc. A/36/474.— Nueva York.— 1981.

y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados", como lo establece el ya citado párrafo 93 del Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al Desarme; o de otras formulaciones que parecerían utilizarse como sinónimos, sin que realmente se tenga una clara y compartida percepción de lo que se pretende alcanzar y de los procedimientos adecuados para ello.

De hecho existe una increíble diversidad de puntos de vista en relación con lo que sería fomentar la confianza. Para tener una idea de ello puede ser útil citar algunas opiniones presentadas por los gobiernos a Naciones Unidas, para la preparación del estudio sobre el tema:

Observancia o no de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de otros del Derecho Internacional; avance de las negociaciones sobre desarme; concentración de fuerzas y equipos militares en zonas de fronteras; comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; disposición de los Estados a mayor o menor apertura en cuestiones militares; posibilidades o dificultades de la cooperación internacional para el desarrollo económico y social; consultas y aproximación política o ausencia de diálogo; avance en la solución de las situaciones conflictivas; etc., etc.

Otros gobiernos han señalado aspectos sumamente específicos: notificación previa de maniobras militares importantes; la no ampliación de las agrupaciones militares y políticas; reafirmación de los principios de inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, cumplimiento de los acuerdos convenidos, solución de controversias por medios pacíficos, no intervención y no interferencia en los asuntos internos y externos de los Estados, etc.; establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional; intercambio de observadores en las maniobras; establecimiento de puestos de observación y de líneas especiales de comunicación; difusión de informaciones sobre presupuestos militares; desmantelamiento de bases militares extranjeras; creación de zonas de entendimiento, de paz o libres de armas nucleares; prohibición de movimien-

tos militares importantes o de maniobras en la proximidad de las fronteras; ofrecimientos de ayuda (de personal y de equipo) de las fuerzas en caso de desastres naturales; fortalecimiento de los sistemas de verificación; obstaculización de las actividades terroristas; etc." 7.

Esto es demostrativo de que las fuentes de la desconfianza son múltiples y varían de una región a otra, dentro de la misma región e inclusive respecto de cualquier relación bilateral. No parece posible exagerar la importancia de este aspecto. Al tratar de dar validez global a conceptos que admiten calificación, se puede incurrir en priorizar unas fuentes de desconfianza, en detrimento de otras.

La desconfianza se origina en experiencias históricas y un complejo de elementos que incluyen realidades geográficas, conceptualizaciones estratégicas, doctrinas, potenciales y despliegues militares, percepciones y sistemas políticos, circunstancias económicas y sociales y otros factores.

Todos estos factores, integrados en procesos dinámicos donde se funden experiencias del pasado con expectativas futuras, condicionadas por percepciones de la circunstancia, muchas veces influídas por las élites gobernantes, determinan el nivel de confianza que puede existir en una situación específica. Ese nivel determinará muy probablemente las decisiones que, a su vez, se incorporarán a un proceso que se retroalimenta permanentemente en sentido positivo o negativo. Por cierto, no se pretende sugerir aquí forma alguna de determinismo. La historia está plagada de ejemplos de cambios cualitativos en estos procesos.

También el autor examinó el asunto señalando que :

---

( 7 ) H. Palma.— El Fomento de la Confianza; un punto de vista del Sur.— En DESARROLLO.— Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo.— Madrid, 1982.

“En un mundo complejo y diverso, la desconfianza no es la misma para todos ni se origina en las mismas causas. Una es la desconfianza que produce la posibilidad de una guerra nuclear; otra, la de un conflicto bilateral. Una la desconfianza que motiva la concentración de fuerzas y equipos militares; otras, las que se derivan de actos de intervención, coerción, terrorismo, desestabilización, intervención”<sup>8</sup>.

El énfasis en mostrar estas diferencias no tiene nada de académico. Sin una adecuada y compartida percepción de la diversidad de las fuentes de desconfianza, las prescripciones tenderán a la automaticidad o la segmentación y podrán atender a uno u otro aspecto de las preocupaciones internacionales en este campo, pero no al conjunto de situaciones que deberá ser examinado para que el concepto de fomento de la confianza tenga validez universal.

Por obvio que parezca, se encuentra aquí el origen de buena parte de las divergencias y la confusión que ha acompañado el tema del fomento de la confianza. Para quienes la inminencia del ataque armado es la fuente de inquietud, encontrar medios de alerta o de limitación del despliegue militar, sería el modo de fomentar la confianza. Quienes, de otro lado, vienen siendo objeto de actos de intervención, por parte de Estados no necesariamente vecinos, precisarán de otro tipo de medidas.

Del mismo modo, se advierte que mientras determinado tipo de amenazas a la seguridad, con el correlativo detrimento de la confianza que ellas representan, pueden ser atendidos con “medidas”, es decir acciones precisas, concretas, específicas; otras amenazas requieren de “políticas” que representarían más bien actitudes, percepciones y propósitos traducidos en una diversidad de acciones a lo largo de un tiempo considerable.

Este aspecto ha creado considerable divergencia en el tratamiento político y académico del fomento de la confianza. Ello

---

( 8 ) Id. 7.

obliga a cuidadoso examen del tipo de desconfianza que se trata de disipar. Los países con preocupaciones particulares relacionadas a la confrontación armada, han puesto énfasis en las “medidas” y particularmente en las relativas al ámbito militar. Los que tienen preocupaciones más amplias respecto a las amenazas a la seguridad, incluyendo las del área militar, han insistido en la necesidad de identificar “medidas” adicionales que fomentan la confianza en otras áreas como la política y la económica; y también en la aplicación de “políticas” que refuerzan la seguridad y la confianza.

Adicionalmente, algunas presentaciones llegan a asignar al fomento de la confianza una significación aún mayor, refiriéndola al conjunto de las interacciones entre los Estados dentro de perspectivas de priorización de las formas cooperativas y no confrontacionales de vinculación.

A estas percepciones se les denomina genéricamente aproximaciones en sentido “estricto” —fundamentalmente referidas al ámbito militar y de seguridad— y “amplio” cuando aspiran a abarcar otros ámbitos además del militar y de seguridad. De esta diversidad de maneras de entender la confianza, se desprende que requerirían calificación conceptos como: medidas, fomento, confianza, seguridad, políticas y otros.

Para tratar de la cuestión de la confianza en el plano internacional, parece indispensable hacer una breve referencia al concepto de seguridad. El Estudio sobre Conceptos de Seguridad de Naciones Unidas establece:

“206. En principio, la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios... no sólo depende de la limitación de las armas, sino que es asimismo consecuencia del estado de las relaciones políticas y económicas entre las naciones. Ambas condiciones son inseparables”<sup>9</sup>.

Por su parte, F. Mac Gregor indica que:

... de la Carta (de Naciones Unidas) se desprende una concepción de "seguridad" consistente en la "estabilidad y bienestar necesario de las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. . . El instrumento principal para labrar esta seguridad es la cooperación internacional "un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos"<sup>10</sup>.

La seguridad es pues un concepto central a las relaciones internacionales que guarda profunda vinculación con el de confianza y es afectada por el nivel de ésta. Consecuentemente, debe ser mantenido como tela de fondo a todo lo largo del examen del tema del fomento de la confianza. Esto es importante porque de lo que se trata es producir un incremento de la confianza que guarde correlación con el de la seguridad, sin excluir naturalmente el plano de la seguridad militar. Nada más lejano de esta aproximación teórica y de sus manifestaciones en la práctica concreta que el concepto de estratagema o envite; respecto del cual las medidas adecuadas de fomento de la confianza deberían constituir la parada eficaz. No hay pues, equivalencia entre los conceptos de confianza y de seguridad; pero la relación es insoslayable. Una auténtica y cabal seguridad presupone la existencia de confianza que, a su vez, se sustenta en alguna seguridad. Puede existir seguridad militar sin confianza pero sus limitaciones son muy significativas.

En lo que se refiere a la confianza, obviaremos el intento de entrar directamente en definiciones de los elementos que la

---

(9) Estudio sobre los conceptos de seguridad.— Naciones Unidas.— Doc A/40/150.— Nueva York.— 1985.

(10) Felipe Mac Gregor S. J.— El modelo de las Naciones Unidas. ¿Puede ser camino para la búsqueda de la paz en América Latina?— Seminario Regional sobre Paz y Seguridad en América Latina.— San José.— Costa Rica, 21 - 23 Nov. 1984.

componen o del concepto mismo. Procuraremos más bien una manera razonable de entenderlo y enmarcarlo que sea suficientemente amplia como para abarcar la multiplicidad de situaciones y percepciones, pero que contenga también elementos y procedimientos concretos que, a modo de cursos de acción, lo distinguan de un desideratum no dependiente de percepciones cívicas y de decisiones políticas.

A nivel básico de diccionario, el concepto de confianza dice relación con la firme creencia en la confiabilidad de otra persona, seguridad en la mente sobre la verdad de algo determinado o sobre la realidad de un hecho. Fomento de la confianza vendría a ser el estímulo a la certeza que se quiere sea percibida como tal y a la creencia en la confiabilidad de un Estado o de un actor.

En la esfera internacional, confianza viene a ser el factor que permite a los Estados concluir que sus derechos e intereses fundamentales: independencia, soberanía, integridad territorial, desarrollo, no son objeto de amenazas que representen el peligro que sean violados o se atente contra ellos. También se relaciona con políticas y prácticas constructivas de paz, cooperación, entendimiento, buena voluntad y concertación. Estas consideraciones, como se ha visto, pueden encontrarse muy próximas de las que generalmente se formulan respecto de la seguridad; pero no se advierte como podrían disasociarse significativamente.

El primer elemento de la confianza se refiere, naturalmente, a la integridad física: vale decir a la esencia de la seguridad. En este caso, se trata de garantía de no uso de la fuerza.

Haciendo explícita esta preocupación, K. Birnbaum apunta que:

“La confianza puede ser concebida como una actitud basada en una mezcla de conocimiento e incertidumbre entre partes inter-

pendientes cuyo potencial para ayudar o perjudicar al otro es mutuamente reconocido. El riesgo de traición es pues inherente al concepto mismo de confianza. El objetivo del fomento de la confianza, consecuentemente, debe ser reducir los riesgos percibidos de tal traición.

La evaluación de estos riesgos percibidos, a su vez, está influenciada por dos tipos de factores: a) la cantidad de información verificable sobre los motivos e intenciones así como sobre las capacidades de un adversario; b) las restricciones físicas que delimitan su conducta”<sup>11</sup>.

Hay en este concepto dos componentes básicos. Un aspecto subjetivo que se refiere a la manera de percibir y otro objetivo que concierne hechos comprobables o verificables que dan confirmación o desmienten la percepción del observador. La percepción se encuentra condicionada, entre otras cosas, por las experiencias históricas que permanecen prácticamente indelebles en la memoria colectiva de los pueblos. Esto, que es parte integrante de su identidad nacional, tiene sin embargo tal peso que a veces hace casi imposible cambiar esas percepciones; con lo que se facilita cierto inmovilismo en la interacción, que puede ser un obstáculo adicional al fomento de la confianza.

El intento de fomentar la confianza se orienta, consecuentemente, a generar confianza en el interlocutor, disipando las sensaciones de ansiedad y duda. Desde luego, el intento tiene que basarse en el realismo y la verosimilitud, pues, de no ser así, el efecto puede ser contraproducente. En este sentido, se hace indispensable que exista concordancia entre los comportamientos genéricos y específicos del actor para la generación de confianza. Las “declaraciones” pueden tener valor solamente cuando son precedidas y seguidas de un comportamiento consecuente.

---

(11) Karl. E. Rirnbaum.— Confidence-Building as an approach to cooperative arms regulations in Europe.— Armaments, arms, control and disarmament; Pág. 298.— UNESCO.— París 1981.

En el campo prioritario de la seguridad, el fomento de la confianza se orienta pues a hacer posible una interpretación de los hechos que reduzca el nivel de incertidumbre y aumente la posibilidad de predicción confiable de las intenciones del interlocutor; por medio de una correlación adecuada entre el enunciado de las políticas de defensa y las actividades militares concretas.

Por ello, la promoción de la confianza no pretende variar la correlación de fuerzas —por lo menos en una etapa inicial— sino que aspira a la regulación de su uso de modo que se le advierta como no amenazador. Eso implica que no es sustituto de la limitación de armamentos o del desarme; aunque es obvio que pocas cosas pueden favorecer más la confianza que los acuerdos apropiados en esos campos.

Desde luego, todo esto no quiere decir que el adecuado tratamiento de los elementos objetivos y subjetivos indicados antes, garantice la confianza y permita al mismo tiempo la superación de los conflictos. Evidentemente no todos los conflictos se apoyan en una divergente interpretación de situaciones o condiciones verificables, ni en la falta de convergencia sobre la percepción o interpretación de aquéllos. Muchos conflictos derivan de intereses contrapuestos que son generalmente entendidos como un “juego de suma cero”. Naturalmente, tenemos acá una situación en que la confianza tendría solamente una relevancia marginal.

A este respecto, conviene tener presente las opiniones de J. J. Holst sobre conflicto y confianza :

“El conflicto internacional es endémico en el sentido que deriva de la estructura de la sociedad internacional... el conflicto resulta también del hecho que los Estados persiguen objetivos y visiones competitivas con respecto a la distribución de bienes y ventajas... consecuentemente no puede presumirse que el conflicto internacional es básicamente el resultado de una “disonancia cog-

nitiva" aunque el prisma de la percepción puede ciertamente servir para exacerbar y acelerar conflictos entre los Estados. Las MFC, en consecuencia, afectan los márgenes del conflicto internacional; no se dirigen al núcleo" <sup>12</sup>.

En sentido similar, A. San Martín indica que :

"... las medidas de fortalecimiento de la confianza no sustituyen a la diplomacia. Ellas no se refieren al conflicto mismo o a su causalidad y por lo tanto su implementación entre los eventuales adversarios no ha de significar que el conflicto y sus raíces hayan desaparecido... Pero sí al contribuir a precisar los márgenes de riesgo y a limitar el error y las falsas interpretaciones se contribuye al mantenimiento de la paz y de la seguridad, ofreciendo una opción operacional para aquellas concepciones que se basan en la seguridad común o mutua" <sup>13</sup>.

La convergencia de los elementos objetivos y subjetivos atañe directamente a la confianza, en la medida que su existencia o inexistencia constituye el motivador fundamental de actitudes y actuaciones tanto en el campo humano como en el político. Consecuentemente, proyectada al siempre sensible ámbito de la seguridad, dicha convergencia viene a ser el elemento que condiciona buena parte de la actuación; que dentro de un proceso autosostenido y permanente de retroalimentación es un factor de peso sustantivo en la evaluación de la existencia o no de confianza.

Ahora bien, dependiendo de las percepciones de amenaza a la seguridad que, como se indicó, provienen de una diversidad de factores, era natural que se produjeran diferentes interpre-

---

(12) Johan Jorgen Holst.— Confidence-building Measures: A conceptual Framework.— Survival.— Jan/Feb. 83.— London.— IISS.

(13) Alejandro San Martín.— Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos.— Seminario Internacional "Paz, Desarme y Desarrollo en América del Sur".— Lima.— Agosto 1986.

taciones de lo que debía entenderse por confianza y también sobre las medidas para promoverla. Esas divergencias de puntos de vista se dieron, principalmente, entre los miembros de las alianzas militares y los países en desarrollo.

Recogiendo aquí la esencia de lo que habría sido el debate entre las aproximaciones "europeas" y "tercermundistas" a la problemática de la confianza cabría decir, de la manera más apretada, que mientras en el caso de Europa la consideración fundamental y casi excluyente concernía la confianza militar; la mayoría de países en desarrollo y No Alineados consideraban que la problemática de la confianza comprendía aspectos mucho más amplios que el de la seguridad militar.

Se explicaba esta divergencia de enfoque por el hecho que mientras en Europa se da una altísima concentración militar dentro de esquemas ideológicos y políticos que se perciben como antagónicos, en otras regiones las percepciones de amenaza a la seguridad —como se ha indicado anteriormente— dependían de factores más vastos y más complejos; abarcando además del militar ámbitos políticos, económicos y sociales.

Dentro de una conceptualización restringida de la seguridad, los miembros de las alianzas militares estimaban que las medidas de fomento de la confianza son acciones de carácter concreto orientadas fundamentalmente a remover suspicacias en el ámbito estratégico militar y particularmente, a evitar o limitar la posibilidad de un ataque por sorpresa.

Entiende esta percepción que las medidas de fomento de la confianza son no solamente distintas del desarme propiamente tal, sino inclusive diferentes de la limitación de armamentos o de despliegues militares. Insiste en un alto grado de especificidad en función de lo que considera también como amenaza específica y, en general, no atribuye a la medida sino una significación periférica en términos del diferendo o conflicto principal.

El ejemplo clásico sería la notificación previa de maniobras militares, que trata de evitar la posibilidad de convertirlas en ataque armado por sorpresa. Dentro de esquemas de aguda confrontación y alta peligrosidad, ellas vendrían a cumplir la función que hace siglos tuvo para los príncipes el acto de beber de la misma copa: no se procuraba demostrar la confianza en que las diferencias serían resueltas sino de crear confianza en que uno no trataba de envenenar al otro.

En este sentido, Bormsdorf anota que:

“En el sentido más estrecho de política de seguridad del término MFC... debe ser específicamente diseñado para contrarrestar una amenaza específica... porque solamente entonces puede la otra parte aceptarlas como evidencia de la ausencia de cierta amenaza. Ellas deberán también referirse principalmente a la aplicación militar. MFC están descartadas en otros sectores”<sup>14</sup>.

En similar sentido se pronuncia J. Aldorf al indicar que:

“La idea y terminología de MFC emergió del Acta Final de Helsinki que puso en movimiento un conjunto muy nuevo de pensamientos acerca de las maneras por las cuales los estados y las alianzas pueden recibir seguridad de que algunas legítimas actividades militares emprendidas por adversarios potenciales no se intenta que sean amenazadoras”<sup>15</sup>.

Sin embargo, en la práctica de las negociaciones internacionales, e inclusive en los tratamientos académicos que priorizan el fomento de la confianza en sentido estricto, siempre ha

(14) Dr. Falk Bormsdorf.— *The Third World, Europe and Confidence-Building Measures*.— Pág. 9.— *Stiftung Wissenschaft und Politik*.— Ebenhausen.— F.R.G.— Sin fecha.

(15) Jonathan Aldorf.— *Confidence-Building Measures in Europe: the military aspects*.— *Arms, Control and Military Force*.— *The Adelphi Library* 3.— IISS.— London.

terminado dejándose espacio para que el concepto pueda ser relevante para cuestiones diferentes de la seguridad militar.

Así por ejemplo, refiriéndose a los objetivos que debe perseguir el fomento de la confianza, el estudio de las Naciones Unidas dice lo siguiente :

“25. . . . fortalecer la paz y la seguridad internacionales y contribuir al desarrollo de la confianza, de una mejor comprensión y de las relaciones más estables entre las naciones . . . contribuir a reducir o, en algunos casos incluso a eliminar, las causas de la desconfianza, el temor, la tirantez y la hostilidad . . . Un segundo objetivo es fortalecer la confianza cuando ya existe”<sup>16</sup>.

Por su parte, J. Bercovitch refiriéndose también a la posibilidad que el fomento de la confianza se oriente a más de un objetivo indica que :

“ . . . el objetivo amplio de las MFC es reducir o inclusive eliminar las causas de miedo y desconfianza, facilitar las negociaciones de control de armamentos y fortalecer de esta manera la seguridad de los Estados. Este es desde luego el objetivo a largo plazo de las MFC. Un objetivo de corto plazo es alcanzar una información más fidedigna y confiable de las actividades militares de los Estados concernidos (la falta de información confiable exacerba la carrera armamentista y resulta en percepciones de amenaza e inseguridad). Facilitar el intercambio y la diseminación pertinente puede disipar la desconfianza mutua e incrementar dos tipos de confianza; autoconfianza (habilidad para defenderse a sí mismo) y confianza mutua (conocer las intenciones del otro). La confianza es de gran influencia para determinar la aproximación de cada cual al problema de seguridad”<sup>17</sup>.

Existiendo pues tan considerables divergencias, sería importante alguna delimitación más ajustada del objetivo espera-

(16) Id. 6.

(17) J. Bercovitch.— From nuclear arms control to confidence-building.— Transnational perspectives.— Vol. 10; N° 1.— Ginebra.— 1984.

do; que en principio podría abarcar desde la armonía universal hasta la relativa convicción que un país determinado no será objeto de agresión militar.

La necesidad de asignar al concepto el máximo de eficacia supone —observándose las particularidades de distintas situaciones— un esfuerzo por orientar la actuación política estatal hacia un propósito más limitado que el de la armonía general, priorizando su significación directa para la problemática del armamentismo y del desarme.

Ello es importante porque no hacerlo entraña un riesgo, no solamente para la adecuada comprensión del concepto, sino hasta de utilización indebida, pues como ha señalado F. Bomsdorf:

“... puede emerger el peligro que las MFC devengan una escapatoria barata para aquellos que no están dispuestos a dar pasos en el camino del desarme pero que quieren probar su amor por la paz y la estabilidad; para aquellos que quieren más influir en su propia población y en otros Estados que realmente solucionar el conflicto... El concepto de MFC puede transformarse en una cáscara vacía y las políticas de MFC serían entonces nada más que la confección de encajes diplomáticos”<sup>18</sup>.

Desde luego, este riesgo no es desdeñable porque se trata precisamente de valorizar un concepto que es inherente al comportamiento efectivo de los Estados. Poco valor tendrá la promoción de confianza que no se asiente en bases de un mínimo de solidez, en un comportamiento verificable; en general, en una voluntad política traducida en manifestaciones concretas, consecuentes, determinadas y significativas.

La expresión más usada en inglés es “confidence building” que literalmente implica la idea de construcción, en tanto que en español se habla de fomento o fortalecimiento de la confian-

(18) Id. 14.— Pág. 2.

za que más bien sugiere la previa existencia de ésta en alguna medida. Esto tiene importancia por cuanto los niveles de confianza rara vez tocan los extremos del conflicto bélico o la armonía integral; sino que la confianza oscila entre diferentes niveles con relación a diferentes aspectos de las percepciones, que en el caso de las relaciones internacionales no pueden ser simples o simplistas. Estos niveles corresponden a su vez a diferentes grados de duda sobre lo que pueden ser las capacidades y las intenciones de otro actor; prioritariamente en el campo de la seguridad militar, pero también en otros campos en la medida en que la interacción estatal no se limita a aquél.

La práctica de tratar de generar confianza para facilitar el manejo de situaciones críticas, o hacer posible reducciones de dispositivos y gastos militares, es sumamente antigua. Se relaciona en realidad con la lógica misma del conflicto, a partir de dos elementos sustantivos que ya fueron mencionados: la realidad de los hechos y la manera de percibirlos.

Los textos de foros multinacionales, incluyendo el estudio de Naciones Unidas y diferentes aportes, estiman que las oportunidades para introducir medidas de fomento de la confianza se dan en varios momentos de las interrelaciones estatales, sean éstas fundamentalmente conflictivas o inclusive cooperativas. Se supone que estas medidas deben facilitar que determinadas percepciones de amenaza vayan siendo dispersadas gradualmente. Es claro que la continuidad y consecuencia serán los factores fundamentales para la obtención de este resultado.

Como todo compromiso internacional, las medidas de fomento de confianza deben ser convenidas entre dos o más actores. La negociación es el procedimiento usual; pero nada impide que individualmente cualquier Estado adopte medidas que tengan ese carácter y que pueden ser reciprocadas por otro u otros en la misma forma.

El grado de compromiso que tengan las medidas, depende también de su forma de adopción: un acuerdo verbal de dos comandantes militares sobre tratamiento de incidentes tendrá menos significación que una declaración política; y ésta menos que un acuerdo formal. Por su naturaleza, sin embargo, se estima que una aproximación gradual que vaya extendiendo acuerdos menos significativos y formales a otros de mayor entidad y compromiso, puede ser la forma más práctica de avanzar en el fomento de la confianza. Los principios en que éste se basa, naturalmente, son los esenciales del Derecho Internacional.

Con respecto a estas percepciones y conceptualizaciones diferentes; a la divergente manera de entender la confianza o las medidas y sus objetivos, el autor señaló:

“... parte del problema conceptual deriva de la utilización original de los términos, así como del valor semántico que han ido adquiriendo... la expresión inicial “medidas de fomento de la confianza”, supone básicamente que el concepto se refiere a “medidas concretas; y que la aplicación de éstas “fomenta” inexorablemente “la confianza”. Así expuesto, el único problema consistiría en definir y convenir en cuáles serían las medidas apropiadas.

Lamentablemente, creemos que esta aproximación está mostrando serias limitaciones. En primer lugar, emplea sin calificación apropiada el concepto de confianza con lo cual ya queda entendida una manera restrictiva de interpretarlo y, al mismo tiempo, lo circunscribe a lo que puede ser el resultado de algunas “medidas”. Ignora la validez de las experiencias históricas en general; excluye deliberadamente el valor de los acuerdos de desarme y de otros tipos y sugiere que la “confianza” sin calificativos, como se ha indicado, puede ser fomentada con un enfoque más que gradual, fragmentario.

Dicho de otro modo, al ponerse todo el énfasis en las “medidas”, se prescinde de un criterio fundamental en las relaciones internacionales en general y en el tema del desarme en particular, cual es la significación de los procesos de “feedback”, en la creación

de confianza o desconfianza y, consecuentemente, no se tiene en cuenta la imposibilidad de aislar los comportamientos específicos de los actores, de sus comportamientos generales. Del mismo modo, al no calificarse la confianza sugiere que es esa "confianza" la única que interesa"<sup>19</sup>.

Por otra parte, una aproximación estrecha al concepto de confianza y a los medios de fomentarla, tiende a descartar la enorme significación de las "políticas" que, como lo señalara el ya citado Documento Final de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme, son necesarias para crear confianza.

En efecto, es claro que hay políticas que deprimen la confianza, como serían las de agresión, dominación, armamentismo, colonialismo, etc. Frente a ellas, tratar de desconocer la significación en términos de fortalecimiento de la confianza de políticas de buena vecindad, cooperación, integración, etc., sería igualmente inapropiado. También sería inadecuado, desde luego, sugerir que las políticas de una u otra naturaleza sólo tendrían relevancia en términos generales y no específicos en el ámbito de la limitación de armamentos y el desarme. Por el contrario, políticas negativas informan en parte las presiones armamentistas; y las de acercamiento promueven la moderación en el equipamiento y en el gasto militar. Sobre este aspecto parece difícil exagerar la significación de los contextos generales en términos de promoción o reducción de la confianza.

Dentro de ese orden de ideas, los importantes trabajos académicos y los esfuerzos políticos y diplomáticos realizados en Europa se dirigían a avanzar respecto del modesto resultado alcanzado originalmente en Helsinki. El continuado esfuerzo en esa dirección no deja de mostrar como curioso, y hasta cier-

---

(19) H. Palma.— El fomento de la confianza; estado actual y perspectivas.— DESARME.— Revista periódica de Naciones Unidas., Vol. VII, N° 3.— Nueva York.— 1984.

to punto paradójico, el hecho que a lo largo de casi una década de tratativas en dos reuniones de la CSCE (Belgrado y Madrid) y de las conversaciones MBFR de Viena, no se hubiera alcanzado acuerdo sobre una sola "medida de fomento de la confianza" adicional.

En tanto, en la Conferencia de Estocolmo, en circunstancias en que las modificaciones del panorama político internacional presentaban una situación menos tensa y más auspiciosa, se alcanzaron medidas realmente sustantivas que, desafiando los límites estrechos de lo que sería el fomento de la confianza, llegaron a comprender aspectos de verificación y de limitación de despliegue de efectivos militares; elementos estos últimos, claramente encuadrados en el ámbito de la limitación de armamentos y el desarme y, respecto del cual, el fomento de la confianza vendría a ser sólo un aspecto periférico. Expresado en forma paradójica, podría decirse entonces que las medidas de fomento de la confianza son adoptadas cuando ya existe un tipo de confianza; pero esto nos llevaría al concepto de retroalimentación que, también paradójicamente, ha sido uno de los menos examinados en el tratamiento académico del tema.

La transacción conceptual y política estaría determinada por la prioridad, relevancia y urgencia que por un lado se asigna al fomento de la confianza en la esfera militar, en función de que su detrimento afecta inmediatamente la seguridad y puede, inclusive, precipitar el conflicto abierto, debido a mala interpretación, falta de comunicación, etc. de aspectos militares; y por otro, a la posibilidad que se establezcan en otros campos (políticos, económicos, sociales) medidas de fomento de la confianza que atendieran a lo que vendría a ser una percepción amplia.

Resumiendo en parte las dificultades que presenta el manejo de estos conceptos y procurando más bien la integración de percepciones, A. Frye señala que :

“El fomento de la confianza, como la seguridad misma, es un concepto extremadamente elástico. . . MFC son susceptibles al vicio del legalismo llevando a minar el elevado objetivo de la confianza reforzada enmarcando sus componentes en dispositivos cada vez más estrechos que pueden algunas veces generar las mismas aprehensiones que supuestamente deben disminuir. Consecuentemente, cierta cautela debe ser introducida en cualquier discusión de MFC. Los diseñadores de MFC nunca deben perder de vista las dimensiones más amplias de la seguridad internacional en sus preocupaciones respecto a la precisión de una MFC particular. Tampoco deben sacrificar la necesaria precisión a cambio de una retórica positiva pero vaga acerca de la naturaleza genérica de las relaciones entre las partes. No hay como escapar a la necesidad de hacer sutiles compensaciones y definir inteligentes balances entre MFC y entre medidas específicas y el contexto político más amplio en el cual están insertadas”<sup>20</sup>.

Ahora bien, esto representa para los que defienden la conceptualización amplia de la promoción de la confianza, una responsabilidad particular. Se trata de responder a la interrogante, que acertadamente plantean algunos puntos de vista, respecto de la posibilidad de que sean genuinamente concebibles medidas —y no solamente políticas en general cuya significación no se cuestiona— de fomento de la confianza en campos distintos del militar.

Al respecto, F. Bormsdorf se plantea lo siguiente :

“ . . . los países del Tercer Mundo tienen que superar un importante problema metodológico y político: deben responder a la cuestión de si son genuinamente concebibles MFC en sectores distintos del militar”<sup>21</sup>.

---

(20) Alton Frye.— Building confidence between adversaries: an american's perspective.— En, *Confidence Building and East-West Relations*. Pág. 30 Karl Birnbaum (Ed.).— The Laxenburg Papers.— AIIA.— Viena; 1982.

(21) Id. 14; Pág. 11.

Por su parte, H. Wegener señala que :

“Aún desde el punto de vista de la República Federal de Alemania que desde el comienzo ha promovido un concepto más flexible aunque técnicamente algo más estrecho de MFC, tal interpretación más amplia podría ser aceptable siempre que la especificidad de las MFC y algunas de sus características más esenciales no se pierdan. Los criterios para la inclusión de tales medidas económicas y otras de inmediata relevancia para la seguridad deberían ser los siguientes: esta categoría suplementaria de MFC debe consistir de medidas concretas y no simplemente de políticas, proyecciones o nobles objetivos de largo plazo; deben tener un elemento de durabilidad e idealmente serían de una naturaleza tangible y permanente (por ejemplo, proyectos) que faciliten su verificabilidad”<sup>22</sup>.

El punto de partida de estas presentaciones es que a diferencia del área militar y de seguridad, donde las medidas de fomento de la confianza se orientan a impedir que se produzca una violación del Derecho Internacional protegiendo la inviolabilidad y soberanía de los Estados contra el uso de la fuerza, en las relaciones internacionales no habría prohibición genérica de no utilizar el peso o la capacidad económica de los países para fines políticos.

No obstante, es conocido que trascendentales dispositivos de la Carta de las Naciones Unidas y de la Carta de la OEA; así como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de Naciones Unidas, la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados y probablemente otras fuentes, establecen que ciertas formas de aplicación de poder económico o político serían ilegales.

(22) H. Wegener.— *Confidence-Building Measures: Europe and Beyond*.— En, *Confidence-Building Measures in Europe*; Pág. 182.— *Institute for East-West Security Studies*.— New York.— 1983.

Consecuentemente, debe existir interés en examinar la manera como pueden irse traduciendo los principios generales relativos a la no aplicación de medidas políticas o económicas en contravención al Derecho Internacional, en medidas que precisamente se orienten a salvaguardar derechos e intereses de los países en desarrollo; tratando de dotarlas de las características de especificidad, relevancia, verificabilidad y otras que constituyan la correspondencia con lo que serían las medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar y de seguridad.

No sería éste un ejercicio académico sino que tendría considerable proyección política en las relaciones internacionales. Empezarlo representa un desafío para políticos, juristas, economistas y diplomáticos. En el caso de América Latina, su significación no requiere explicaciones.

### III. — EL FOMENTO DE LA CONFIANZA EN AMERICA LATINA Y AMERICA DEL SUR.

En América Latina, el fomento de la confianza habrá de darse dentro de una conceptualización "amplia". Ello debe ser así, no solamente porque las percepciones de amenaza a la seguridad van mucho más allá del ámbito militar, sino también porque en nuestra región el nivel de "confianza" que puede existir es producto de una vasta gama de acuerdos formales, prácticas consagradas, procesos en marcha, manifestaciones de voluntad política, percepciones crecientemente compartidas sobre una diversidad de problemáticas y por las emergentes convicciones respecto a la imposibilidad de atenderlas en forma individual y excluyente por cada Estado nacional.

Téngase presente también que América Latina es una región sui generis donde, a diferencia de otras, se ha producido a consecuencia de la historia una forma de "comunidad", con elementos enormemente significativos como lengua, raza, religión, tradiciones y una cierta percepción común de la vida y del mun-

do. Durante muchos años, los latinoamericanos han puesto énfasis en la búsqueda y definición de los elementos de su identidad pero por diversos factores, no se priorizó lo que tiene de común la problemática de cada uno de los países y, menos todavía, la necesidad de establecer medios de acción conjunta para atenderla.

En esto ha intervenido un complejo de factores —incluyendo ideológicos, políticos y de otra naturaleza; internos y externos a la región— que hizo que se diera prioridad al discurso conceptual y tantas veces hasta retórico, complaciente y declarativo sobre los elementos de la identidad latinoamericana; antes que a la decisión política —que habría recogido anhelos populares— de actuar conjuntamente en todos los campos de interés común.

Por el contrario, tuvieron curso corriente conceptualizaciones geopolíticas y estratégicas que subrayando exclusivamente “el interés y la defensa nacional” —y que miradas retrospectivamente no dejan de tener un resabio elitista, cuando no autoritario y hasta antipopular— se tradujeron muchas veces en doctrinas y dispositivos militares en que predominaba la confrontación en lo externo y la opresión en lo interno; y que se acompañaron de expresivos aumentos en términos de equipamiento y gasto militar.

Esto hizo que los intentos de establecer procedimientos para limitar los gastos militares o los armamentos, fueran tímidos y esporádicos. Adicionalmente, más allá del modesto apoyo que encontraron en algunos ámbitos gubernativos, estos intentos prácticamente carecieron del sustento de la opinión pública. Con respecto a estos asuntos el autor señaló que:

“Por su naturaleza misma, la cuestión es extremadamente sensible y despierta profundo recelo; la voluntad política de los gobiernos no ha sido necesariamente coincidente o no ha convergido en un momento determinado; no ha habido consenso sobre lo que

debería ser el ámbito adecuado para el tratamiento de los temas: andino, sudamericano o latinoamericano; las propuestas y planteamientos se han originado muchas veces en circunstancias especialmente críticas y no han continuado recibiendo apoyo cuando lo más duro de la situación parecía haber pasado... ”<sup>23</sup>.

La división política regional, la expectativa velada o abierta de establecer formas de relación especial con la potencia continental, el deterioro de las economías y el anhelo de encontrar soluciones “nacionales” para problemáticas comunes —por no hablar de la significación de determinadas percepciones de hostilidad— hicieron que la práctica de la concertación, e inclusive del diálogo político mismo fuera tímida, poco consistente y falta de una visión unificadora que le diera proyección, sustancia y entidad. Hasta después de la guerra de las Malvinas los países latinoamericanos manifestaban dificultades para dialogar “políticamente” fuera del marco de la Organización de los Estados Americanos, que obviamente es un ámbito diferente y hasta ahora no adecuado para facilitar el diálogo político latinoamericano.

Sin embargo, ha venido expandiéndose la conciencia que todo ello representaba un estado de cosas malsano y antihistórico que debía ser cambiado. Una manifestación de esta creciente comunidad de percepciones, fue formulada por los Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en el Compromiso de Acapulco. En ese documento, se hace referencia a cuestiones de la mayor importancia como la necesidad de concertación política, el reconocimiento de una comunidad de intereses en América Latina y el Caribe, la común vocación de democracia, el llamado a la integración, la situación de América Latina en el ámbito internacional, la seguridad en la región incluyendo la paz y la vulnerabilidad política y económica, los principios de derecho

---

(23) Id. 4.— Pág. 75.

que deben informar las relaciones entre los países, las zonas de paz y la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región.

Los Presidentes también convinieron en diversas medidas concretas con relación a los temas indicados. Por su importancia, nivel y novedad en términos de contexto político, de modo de entender las relaciones entre los países y la significación que ello tiene en función de la confianza, se citan algunos párrafos del referido Compromiso :

"1.— El criterio rector... es imperativo profundizar la concertación política entre nuestros gobiernos, a partir de la alentadora experiencia del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política y de su antecedente inmediato: la acción de los Grupos de Contadora y de Apoyo... reconocimiento de una comunidad de intereses, de una misma vocación de democracia con desarrollo, de justicia e independencia y de un sentimiento compartido de solidaridad con todos los pueblos de nuestra región: América Latina y el Caribe... invitamos fraternalmente a los gobernantes de América Latina y el Caribe a asumir, conjuntamente con nosotros, un compromiso renovado de integración y cooperación para el desarrollo que conduzca a una auténtica comunidad de todas nuestras naciones... Nuestros pueblos manifiestan hoy una clara conciencia de la magnitud y naturaleza de los retos que enfrentan al interior de sus países, así como del proceso de su inserción en el ámbito internacional... consideramos necesario afirmar el concepto de que la seguridad de nuestra región debe atender tanto los aspectos de la paz y la estabilidad como los que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera. En este sentido, nos hemos comprometido a concertar acciones para:

- Estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales .
- Alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región.
- Contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas.

- Impulsar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región.
- Concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales.
- Promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación.
- Fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región.
- Empezar una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta.
- Reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo.

22.— La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo... trascendencia que tendrá la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur... en el acercamiento de los pueblos latinoamericanos y africanos. Reafirmamos la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región y preservarla de las tensiones inherentes a la confrontación entre los bloques militares. Alentamos la creación de mecanismos similares en el Pacífico Sur y en otras zonas de la región”<sup>24</sup>.

Se hace evidente por esta presentación —aparte del significado de la reunión misma, del abordaje de la temática y de la significación de las decisiones adoptadas— que se asume una conceptualización ‘amplia’ del proceso de fortalecimiento de la confianza en la región; sin dejar de adoptar decisiones y “medidas” concretas. Ello es consecuente con las necesidades del área en materia de seguridad, porque América Latina representa una realidad diferente en muchos aspectos de la europea.

(24) Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia; suscrito por los ocho Jefes de Estado de los países del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.— Acapulco, México, 1987.

Concentrar el "fomento de la confianza" en América Latina en determinadas decisiones relativas a cuestiones militares, no tendría mucho sentido ni agotaría el potencial de concertación política en materia de seguridad.

Es esta concertación la que debe construir el marco de formas de relación cualitativamente diferentes, al alcance de la voluntad democrática de pueblos y gobiernos. Nada hablaría más claramente de la madurez política de una región en desarrollo, que la voluntad de no repetir mecánica y antihistóricamente, experiencias de la dramaticidad y sordidez de conflictos como los del Hemisferio Norte; y convenir en la paz y la integración como únicos caminos pensables y posibles de la obligada convivencia actual y futura.

En algunas oportunidades anteriores se produjeron intentos importantes de promover la concertación latinoamericana. Se recuerda especialmente el caso de CECLA (Comisión Especial de Consulta Latinoamericana) que particularmente en la primera mitad de los años sesenta tuvo una actuación dinámica e imaginativa en la definición de los intereses económicos regionales, con miras a la estructuración del Grupo de los 77 de países en desarrollo en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Hubo otros intentos con relación a distintos asuntos; pero en términos generales puede decirse que no tuvieron permanencia o no recibieron apoyo político o popular, o ambos, y paulatinamente fueron dispersándose.

Es así que sólo en tiempos recientes se advierte una dinámica de creación de ámbitos institucionales latinoamericanos, para atender un sinnúmero de aspectos que interesan al conjunto de países. No existe aún un organismo "político" latinoamericano como vendría a ser el caso, por ejemplo, de la Organización de Unidad Africana. Sin embargo, algunos trabajos<sup>25</sup> muestran el impresionante crecimiento de mecanismos e insti-

tuciones de cooperación regional que van desde procesos políticos de considerable gravitación para la paz y la seguridad, como el de Contadora y su Grupo de Apoyo para la solución de la crisis en América Central; hasta asociaciones profesionales de significación sectorial.

Adicionalmente, deben tenerse presentes los procesos de integración económica que, más allá de sus dificultades, vienen mostrando que en América Latina se han podido diseñar ambiciosos proyectos en ese ámbito y los acuerdos que provienen de algunos de ellos para promover la cooperación en otros campos. Es el caso particular del Acuerdo de Integración Sub-regional Andina (Acuerdo de Cartagena), del que se han derivado convenios para las áreas de salud, educación y cultura, trabajo, comunicaciones, agricultura, financiamiento del comercio y del desarrollo, reservas; además de una Corte de Justicia, un Parlamento, un Consejo de Cancilleres e inclusive encuentros de Jefes de Estado.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha ido consolidando su capacidad institucional y su significación como entidad político-económica regional; habiendo establecido diversos comités de acción para tratar aspectos específicos de interés para sus miembros o grupos de ellos. Otros acuerdos priorizan el esfuerzo conjunto para el desarrollo y la conservación, como serían los casos de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica. El Parlamento Latinoamericano ha tardado dos décadas pero ha llegado a su consolidación institucional.

- 
- (25) Vease por ejemplo A. Varas; *The effect of regional cooperation on peace in Latin America*.— Seminar on Educational, Scientific and Cultural Factors conducive to Peace, including Regional Cooperation.— Río de Janeiro, 1987.— y F. Mac Gregor S.J.— *Presentación de los esfuerzos por desarrollar una reflexión científica sobre la paz: diagnóstico y proyecciones*.— Seminario sobre "Democracia, Autodeterminación y Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe".— Lima, Enero-Febrero, 1983.

No cabe dejar de mencionar, de otro lado, el creciente número de contactos políticos que se vienen dando entre autoridades de países latinoamericanos, subrayándose en todos ellos propósitos de paz y cooperación que recogen anhelos de grandes mayorías y son también exigencias para la superación de la crisis que afecta a la región.

Estos contactos políticos a nivel de Jefes de Estado han facilitado ya acuerdos de cooperación e integración que tienen profundo impacto en percepciones "tradicionales", como las que podrían haber explicado la supuesta confrontación entre Argentina y Brasil. Otros contactos han abierto también caminos para nuevas formas de cooperación binacional o regional.

Uno de gran proyección ha sido el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en Río de Janeiro en diciembre de 1986; (Grupo de los Ocho) sobre la base de los grupos de Contadora y Apoyo pero diferente de ellos; y que ha sido el ámbito para la ya mencionada reunión de ocho Jefes de Estado en Acapulco en setiembre de 1987. Esta reunión fue saludada, independientemente del sustantivo "Compromiso" suscrito como un hecho histórico, constituyendo acontecimiento sin precedentes el que un grupo de Presidentes de democracias latinoamericanas se reuniera para tratar asuntos políticos, económicos y de seguridad de la mayor relevancia, sin invitación ni participación de los Estados Unidos.

Finalmente, cabría mencionar diversas formas de cooperación cultural así como una creciente aproximación de instituciones, centros y agrupaciones profesionales, educativos y de investigación. Estos últimos vienen promoviendo interés en el examen de las relaciones internacionales y latinoamericanas, desde una perspectiva de cuestionamiento de las percepciones inmovilistas y de confrontación entre los países y pueblos.

Todos estos factores corresponden a una conceptualización "amplia" y justificada del fomento de la confianza dentro de

la realidad latinoamericana, no deben hacer perder de vista la significación para el área de medidas de fomento de la confianza en los ámbitos más específicos de la seguridad, sin excluir el militar.

Que no se den en América Latina los niveles de concentración de efectivos militares y de confrontación política que se advierten en Europa, no quiere decir que carezca de objeto y significación la posibilidad de identificar y adoptar medidas de fomento de la confianza en el plano de la seguridad, incluyendo el de la seguridad militar.

Como ya se ha mencionado, se vienen aplicando en América Latina medidas y prácticas que claramente se inscriben en el sentido estricto o de "seguridad". Aunque no se dispone de información suficiente sobre el tipo, extensión, antigüedad, participación, grado de compromiso y otras características de aquellas medidas y prácticas, se sabe que comprenden las áreas de información; comunicación; cortesía militar y contactos deportivos, médicos, académicos e institucionales; evitamiento de incidentes; cooperación de varias formas incluyendo asistencia en zonas fronterizas y en caso de desastres naturales; formación y perfeccionamiento; etc., etc.

Existen pues en América Latina, formas de comportamiento estatal que tienen relación con el fomento de la confianza en sentido "estricto". Es curioso que a pesar de su importancia, no se les haya incorporado dentro del esquema conceptual que les corresponde y que permitiría mostrar lo que se ha alcanzado en este aspecto y facilitar su sistematización, difusión y promoción.

De otra parte, es un hecho que las condiciones de seguridad regional de América Latina parecen poco tranquilizadoras. Además de todos los factores que tradicionalmente son percibidos como amenazas a la seguridad se tiene ahora, entre otras, la grave crisis centroamericana. Por ello, podría pensarse que

sería conveniende aguardar circunstancias más propicias para el tratamiento de los temas de la confianza y la seguridad.

Sin embargo, la experiencia indica que para ocuparse de estas cuestiones, las circunstancias no son nunca ideales. Siempre existirán factores que sugieran el inmovilismo y la resistencia al cambio de actitudes, percepciones y decisiones. Por ello, esperar la llegada de circunstancias "apropiadas", equivaldría a la paralización.

Esta, es más que la simple postergación del problema. El paso del tiempo no encontrará a los actores con las mismas dificultades que en un momento decidieron no considerar; sino que el equipamiento y el gasto militar, generalmente crecientes, se traducirán en un problema aún más serio en el futuro. Por ello, existe una responsabilidad cívica y política de explorar todas las posibilidades pensables para atenuar el problema del armamentismo y propiciar la seguridad en otros términos.

La aproximación regional a la temática de la limitación de armamentos es una de las más promisorias. En el caso de América Latina, ello es tanto más pensable desde que considerarse parte de un esquema mundial de seguridad, en la práctica solamente ha servido al interés estratégico de la potencia dominante en el Hemisferio.

Téngase en cuenta que para los efectos del desarme y la seguridad, una región es aquello que los países interesados convengan. Así lo indica, más allá de la evidencia de los casos concretos, el estudio de Naciones Unidas al respecto.

Esa región, desde el punto de vista conceptual y político, puede ser la sudamericana. Diversas presentaciones académicas y políticas así lo vienen sugiriendo y nada impide que se realicen esfuerzos para llevar a la práctica los varios planteamientos que circulan con relación a un tratamiento "regional" sudamericano de cuestiones de seguridad.

En el caso concreto del fomento de la confianza entre países sudamericanos, habría que considerar inicialmente lo que podrían ser las fuentes de desconfianza. Hay acá una diversidad de puntos de vista que corresponde a la complejidad de las percepciones de seguridad y a las amenazas a ésta, como son advertidas por los distintos actores nacionales.

Se menciona entre las amenazas a la seguridad en el ámbito sub-regional sudamericano, elementos como las situaciones conflictivas en las Malvinas y América Central; diferencias ideológicas y de regímenes políticos; presencia y/o aproximación militar y estratégica extra-regional en determinados países; diferendos territoriales y tensiones fronterizas; subversión y otras formas de violencia interna; narcotráfico; no avance del estatuto de desnuclearización militar latinoamericano; y otras<sup>26</sup>.

Adicionalmente, se estima que amenazan a la seguridad, elementos como la pobreza extrema, el atraso científico y tecnológico, las ambigüas vinculaciones entre los sectores civiles y militares; la deuda externa, los accidentes ecológicos, el peso del gasto militar en relación con los gastos en los sectores sociales básicos; etc., etc.

No puede señalarse que cada uno de los elementos indicados influye directamente en los niveles de armamentismo y gasto militar; pero es claro que todos ellos, en mayor o menor medida, contribuyen a formar el contexto político de seguridad en que se dan el armamentismo y el gasto.

Encontramos allí la interacción compleja y dinámica en la que ciertos factores influyen en otros en distinta medida y en diferentes circunstancias; pero que apreciados en perspectiva

---

(26) Para una revisión de las amenazas a la seguridad en América del Sur; Ver: Alexandre de Barros.— *Confidence-building measures in South America: some notes on opportunities and needs.*— En.: *Confidence-Building Measures.* Ed. Karl Kaiser.— *International Symposium, May, 1983.*— Bonn, R.F.A.

vienen contribuyendo a producir dos resultados críticos en la región en las últimas cuatro décadas: el emprobecimiento general de la mayoría de los países, o al menos de las grandes mayorías dentro de cada uno de los países, y el creciente gasto militar y aumento y sofisticación de los armamentos.

No se pretenderá examinar todos los elementos que causan preocupación en el contexto político y estratégico de América Latina. Ellos son bastante conocidos. Sin embargo, parece difícil no hacer somera referencia a algunos de ellos.

El primero, lo constituye el proceso de proscripción de las armas nucleares de la región. El acuerdo respectivo continúa siendo considerado esencial para la promoción de la confianza y seguridad regional y también internacional. Por ello, no pueden dejar de ser tenidas en cuenta opiniones como las de P. Armanet cuando señala que:

“Luego de veinte años de vigencia siguen existiendo fundadas dudas respecto a la real eficacia del Tratado de Tlatelolco para establecer una zona desnuclearizada. Las principales amenazas de que este proyecto se debilite, y probablemente nunca se complete, provienen de la falta de compromiso de ciertos países que, como Argentina, Brasil, Chile y Cuba aún no han dado todos los pasos para comprometerse definitivamente con la desnuclearización latinoamericana<sup>27</sup>.

Es obvio que debe enfatizarse la necesidad de no detener el proceso de perfeccionamiento jurídico y político de este acuerdo, para que alcance su plena e irrestricta vigencia. No puede concebirse acuerdo de desarme de mayor entidad en la región; del mismo modo como no podría lamentarse bastante su fracaso. La responsabilidad de los pueblos y gobiernos de América Latina tiene un compromiso irrecusable con este acuerdo.

---

(27) Pilar Armanet.— La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina; Pág. 165.— A. Varas (compilador) GEL.— Buenos Aires.— 1987.

Otros factor cuya relevancia no puede ni debe ser escamoteada es la existencia de diferendos de varias clases. Aunque ello es verdad, la promoción de la confianza no va a ser el resultado automático, inmediato y duradero de las soluciones que pueden alcanzarse. Ello se debe a que en el estado actual de las relaciones internacionales, deberán aparecer permanentemente nuevas divergencias o conflictos. Una sociedad internacional en que la confianza derivara del acuerdo sobre todos los asuntos no es imaginable por ahora.

La primera condición de la confianza es la convicción de que no se recurrirá al uso de la fuerza para tratar de solucionar las cuestiones internacionales. Ello no solamente sería contrario al derecho y fuente de nuevas tensiones sino que, en el caso de América Latina y particularmente de América del Sur no hay objetivo político, por legítimo que sea, que pueda ser alcanzado por la fuerza.

Por ello, no se trata de desconocer la necesidad de alcanzar las soluciones pertinentes y legales a las cuestiones pendientes, sino reconocer que ellas tendrán mayores posibilidades de ser alcanzadas en contextos de amplia cooperación, confianza, seguridad e integración. Supeditar la promoción de la confianza, que equivale al fortalecimiento de la seguridad, a la previa solución de todos los asuntos que se consideraren pendientes, no facilitaría alcanzar una ni otra.

Otro factor es la creciente significación que vienen adquiriendo en los países latinoamericanos las industrias militares. A pesar de no ser muy claros los beneficios que se derivarían de las cuantiosas inversiones que ellas requieren, su crecimiento ha sido bastante considerable. Ya existe cierto número de estudios que sugieren la búsqueda de procedimientos de integración de tales industrias dentro de una conceptualización diferente de la seguridad. La referida integración debe facilitar su racionalización, aprovechamiento en servicio de una visión compartida

de la seguridad y eventual conversión a uso civil.

A. Morris y V. Millán sugieren que ello tendría alto valor en términos de confianza, señalando que :

“El control del gasto militar y la militarización en América Latina debe comprender también la producción militar nacional. . . Controles mutuos sobre las exportaciones de armas podrían ser facilitados intensificando los pasos tentativos ya dados respecto a la producción militar conjunta. La producción conjunta de algunos ítems de defensa básicos para uso local, puede complementar los objetivos del control de armamentos al reducir la necesidad de que las industrias locales de armas dependan del crecimiento generado por la exportación de armamentos cada vez más sofisticados”<sup>28</sup>.

Por su parte, A. Varas indica que :

“ . . . parece altamente conveniente integrar las industrias existentes a nivel regional con una triple política. Por una parte, hacerlas más eficientes aliviando la carga financiera sobre los presupuestos nacionales. Segundo, generando políticas de confianza mutua entre los estados de la región. Y, tercero, proyectándolas hacia volúmenes crecientes de producción para uso civil. Esta política permitiría una conversión de hecho de la industria militar regional dándole polivalencia deliberada, sin crear nuevos desequilibrios militares regionales”<sup>29</sup>.

Finalmente, tampoco debe desdeñarse la significación del gasto militar en términos de desarrollo y seguridad en la región. Es conocido que el gasto militar latinoamericano ha aumentado varias veces en las últimas décadas, sin que haya sido

(28) Michael Morris and Victor Millán.— Confidence Building Measures in Cooperative Perspective: the case of Latin America.— En: C.B.M. and International Security.— Institute for East West Security Studies.— New York 1987.

(29) A. Varas.— De la competencia a la cooperación militar en América Latina; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina; Pág. 19.— A. Varas (Compilador).— GEL.— Buenos Aires, 1987.

acompañado de un crecimiento correlativo, ni mucho menos, de la sensación de seguridad.

Ese gasto militar tiene consecuencias significativas en el proceso de desarrollo. Sin embargo, el hecho de estar afectados por una crisis económica sin precedentes, es en sí mismo un factor que sugiere la urgencia de tratar el problema. Ignorar el peso de este factor no promoverá ni el desarrollo ni la seguridad. E. Mercado Jarrín anota que :

“Los problemas de seguridad de un país están íntimamente ligados al desarrollo del mismo, de manera que a nivel político, no resulta posible tratarlos como fenómenos independientes. La seguridad requiere un proceso continuo de desarrollo y, en todo caso, corresponde al estadista alcanzar los objetivos nacionales sin detrimento de uno o de otro. Los gastos militares, pues, no deben afectar el desarrollo de un país porque su estancamiento o retroceso atenta contra la seguridad. A mayor desarrollo, mayor seguridad. La finalidad de la seguridad nacional consiste, en esencia, en proporcionar a la nación un grado de garantía para alcanzar el desarrollo. Su significado es mucho más amplio y menos restringido a los aspectos puramente militares”<sup>30</sup>.

Para concluir y partiendo de la base que no hay respuesta simple para cuestiones complejas, particularmente en el ámbito de la seguridad que constituye legítima prioridad para los pueblos y gobiernos, pueden encontrarse medios para “promover la confianza” en los varios ámbitos.

América Latina no necesita decidir si debe adoptarse una conceptualización amplia o estricta del fomento de la confianza. Lo que constituye su responsabilidad histórica es preservar la paz y promover el desarrollo y la integración; defender su seguridad incluyendo la de los hombres y mujeres que la compo-

---

(30) E. Mercado Jarrín.— *Perspectivas de los acuerdos de limitación y desarme en América Latina y el Caribe*; en Paz, Desarme y Desarrollo; Pág. 309.— A. Varas (Compilador).— GEL.— Buenos Aires.— 1987.

nen y para ello aplicar las "políticas" que se requieran para superar las diferencias que separan a sus países y adoptar cuantas "medidas" hagan falta para excluir definitivamente la posibilidad del conflicto y promover la cooperación; inclusive en el área militar.

Se presentarán a continuación algunas posibilidades y propuestas tratando de establecer entre ellas alguna forma de clasificación; particularmente en base al sector que tendría responsabilidad especial; quedando entendido que cierta superposición es inevitable.

Las propuestas no son de la misma naturaleza y alcance ni se dirigen a los mismos actores. Suponen que así como los gobiernos pueden tomar iniciativas para promover la seguridad dentro de una conceptualización distinta de la "tradicional" (más armamento; más efectivos militares; más gasto) así también la comunidad en su conjunto puede y debe apoyar tales iniciativas, estimular la aproximación pacífica y cooperativa de sus fuerzas armadas y promover y llevar a cabo sus propias iniciativas, en los ámbitos en que el ejercicio de su responsabilidad ciudadana le permite considerable margen de debate, información, clarificación e inclusive acción.

## A) SECTOR MILITAR.

### a) Información :

- Intercambio general de publicaciones incluyendo formularios y requisitos de admisión a las escuelas militares, publicaciones técnicas, académicas y sociales, manuales médicos y de mantenimiento de la salud y si posible programas de estudios en las escuelas.
- intercambio de dispositivos constitucionales y legales sobre las fuerzas armadas.

— posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre notificación previa de actividades militares incluyendo desplazamientos y maniobras así como invitación a observadores militares.

b) Formación :

— Intercambio de estudiantes en las escuelas militares.

— preparación de seminarios o cursos especiales para estudiantes extranjeros y nacionales sobre determinados asuntos de interés común; por ejemplo participación militar en acciones cívicas (construcción, desastres naturales, etc.).

— participación de oficiales en cursos avanzados en los que se examine cuestiones de interés común en áreas políticas, económicas y sociales.

— establecimiento de cursos de desarme y limitación de armamentos así como de economía de la defensa en las escuelas militares; en distintos niveles.

— participación de cadetes y oficiales en actividades especiales como cruceros de verano, cursos de búsqueda y rescate marítimos, terrestres y aéreos; programas médicos y sanitarios y, en general, en el mayor número posible de actividades afines.

c) Contacto :

— Incremento de visitas de oficiales y/o delegaciones militares en distintos niveles.

— establecimiento de programas de visitas y contactos regulares entre oficiales superiores y/o de los niveles que se considerasen pertinentes en áreas fronterizas.

— establecimiento de procedimientos básicos para evitar incidentes y para el manejo de éstos y de situaciones accidentales.

- establecimiento de procedimientos de consulta sobre cuestiones de interés general, incluyendo las posibilidades de identificación y adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza y de limitación de determinados tipos de armamentos y otros asuntos de interés.
- establecimiento de procedimientos de comunicación directa, incluyendo líneas de emergencia u otros que fueren convenientes, para la atención de situaciones accidentales o malentendidos.
- contactos por determinados sectores institucionales, como por ejemplo médicos, académicos, deportivos y otros que pudieran convenirse, con vistas a promover el mejor conocimiento dentro de una conceptualización orientada a disminuir percepciones de hostilidad o confrontación.
- posibilidad de realización de maniobras o ejercicios militares exclusivamente entre países sudamericanos; como ya han sido realizados en algunas oportunidades.
- cooperación entre servicios de sanidad militar, atención hospitalaria, etc.

d) Institucionalización :

- Posibilidad de una conferencia regular sudamericana en el nivel correspondiente, para promover los asuntos mencionados; y si fuere el caso, preparar acuerdos sobre cuestiones relativas, por ejemplo, a búsqueda y salvataje, operabilidad en caso de desastres naturales, sanidad, prevención y manejo de incidentes y otros.

B) SECTOR POLITICO.

- Concertación política en los niveles apropiados para el tratamiento de asuntos de interés común como por ejemplo

deuda externa, distintos procesos de integración económica y social, etc.

- participación parlamentaria por medio de reuniones y visitas para tratar cuestiones relativas a la seguridad en sentido amplio y promover la limitación de gastos militares y de armamentos, la paz, la integración y la cooperación, como objetivos políticos permanentes y prioritarios de los pueblos que representan.
- reiteración política individual o conjunta del compromiso solemne con la paz; la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; la solución de las diferencias por medios pacíficos; la convicción que ningún objetivo habrá de ser alcanzado por medios de fuerza militar; del propósito de limitar la preparación militar y el gasto exclusivamente a fines de "defensa defensiva"; y de la voluntad de avanzar en la identificación de elementos para el diseño de un sistema de seguridad común.
- reiteración de los compromisos en materia de defensa y promoción de los derechos humanos.
- gestión política demostrativa del propósito de fomentar la paz y la cooperación sudamericana y latinoamericana en sus múltiples aspectos, revelándose comprensión por las dificultades de los otros países y que promueva la concertación, cooperación y apoyo en todas las circunstancias.
- mecanismos de acción conjunta en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo procedimientos para operaciones conjuntas policiales y/o militares de dos o más países, para el combate a esta forma delictiva transnacional.
- plena vigencia del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en América Latina.
- promover la diferenciación estratégica sudamericana de mo-

- do de asegurar la no inserción de los países del área en dispositivos militares de las alianzas.
- promover el examen de nuevas conceptualizaciones de seguridad, a fin de adelantar paulatinamente la adecuación de los dispositivos militares a los nuevos desafíos de seguridad para el conjunto de la región; que ya se vienen advirtiendo y que habrán de agravarse en el futuro.
  - posibilidad de establecer un seminario político sobre estrategia, en el nivel adecuado, que permita ir clarificando las preocupaciones en este campo, así como el diseño de los fundamentos de una estrategia regional de interés y significación común.
  - posibilidad de aplicación de medidas tipo GRIT (*graduated and reciprocated initiatives in tension reduction*).
  - incorporación en los programas de los partidos políticos de formulaciones relativas a la promoción de la paz, la seguridad común y la limitación por acuerdo internacional o iniciativa individual, si fuere el caso, de armamentos y gastos militares.
  - promoción por los partidos políticos del concepto de nacionalismo latinoamericano; así como de la búsqueda de nuevas conceptualizaciones de seguridad para la región en su conjunto.
  - posibilidad de establecer un fondo con aportes públicos y privados para la promoción de conceptualizaciones de paz y seguridad compartida y otros intereses comunes, cuya administración podría estar a cargo de un consejo de estadistas y otras personalidades que se hubieren distinguido por sus contribuciones al entendimiento regional y a la cooperación.
  - establecimiento de un programa de cooperación en materia

de desastres naturales en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para Ayuda en Desastres Naturales.

— prioridad gubernamental a los proyectos de desarrollo que interesen a dos o más países, particularmente en zonas de frontera; para los cuales podrá solicitarse también apoyo especial y significativo de los organismos de financiamiento internacional y/o de los gobiernos de países exportadores de capital.

— procedimiento de consultas sobre mecanismos y oportunidades para viabilizar la limitación de gastos militares.

— procedimiento de consultas para la paulatina integración de los sectores de fabricaciones militares dentro de una conceptualización estratégica que priorice la diferenciación frente a otros intereses estratégicos y la comunidad de los intereses de defensa de la región.

### C) SECTOR DIPLOMATICO.

— Establecimiento de cursos sobre desarme, limitación de armamentos y aspectos afines en las instituciones de formación diplomática utilizando la posibilidad abierta por la Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de América Latina, celebrada en Lima en 1985<sup>31</sup>.

— realización de seminarios de carácter académico con la participación de funcionarios diplomáticos sobre distintos temas referentes al concepto amplio de la seguridad, la limitación de armamentos y de gastos militares y de asuntos afines.

— compromiso de Cancillerías para la celebración de la Sema-

---

(31) Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de América Latina.— Informe Final.— Lima.— Noviembre, 1985.

na de Desarme y de apoyo a la Campaña Mundial de Desarme de las Naciones Unidas con amplia participación ciudadana.

- apoyo a las actividades del Centro Latinoamericano de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo.
- establecimiento de oficinas o secciones especiales de desarme en las Cancillerías, con la posibilidad de hacerlas accesibles a pasantías de funcionarios diplomáticos de otros países.

#### D) SECTOR ACADEMICO.

##### a) Universitario y Centros de Investigación :

- Establecimiento de cursos sobre economía de la defensa.
- cursos sobre limitación de armamento y desarme.
- promoción de la investigación para la paz (peace research).
- estudios sobre desarme y desarrollo incluyendo investigaciones sobre la economía de la producción de armas y sobre la transferencia de tecnología de armas, incluyendo sus efectos económicos y sociales en términos de gasto, uso de divisas, militarización y otros aspectos.
- fomento del apoyo regional y extrarregional a la realización de estudios orientados a la limitación de armamentos y del gasto militar, particularmente de las organizaciones internacionales como Naciones Unidas y UNESCO, las Comunidades Europeas, fundaciones e instituciones diversas.
- estudios e investigaciones sobre la vinculación de la democracia en América Latina con el armamento y la deuda externa.
- investigaciones sobre los elementos de inducción interna de la dinámica armamentista.

b) Colegios o agrupaciones profesionales (economistas, ingenieros, sociólogos, antropólogos, etc.).

— Estudios e investigaciones, de preferencia conjuntamente con agrupaciones profesionales de otros países, sobre temas como economía de la defensa, reconversión de la industria militar, aspectos sociales, políticos y humanos del fenómeno armamentista y del gasto militar y otros conexos.

E) SECTOR CIVICO.— (Organizaciones no gubernamentales, iglesias, medios de difusión, etc.).

— Seminarios periodísticos sobre su responsabilidad en la formación y orientación de la opinión pública en materia de seguridad democrática y en general de la no acentuación de tensiones; y estímulo de las percepciones comunes sobre los múltiples asuntos que interesan a la región en su conjunto, así como promoción de un nacionalismo latinoamericano.

— participación de los medios de difusión latinoamericanos en la Campaña Mundial del Desarme.

— actuación de las agrupaciones femeninas en la promoción de la paz y el entendimiento entre los pueblos vecinos.

— actuación de las iglesias en la promoción de la paz interna y externa, no militarización de las sociedades y creación de una cultura de paz.

— difusión de informaciones sobre las graves dificultades y carencias que comparten los pueblos latinoamericanos y sudamericanos con miras a propiciar la solidaridad y estimular la urgencia de volcar el máximo de esfuerzos hacia las tareas de la cooperación y desarrollo pacífico; y superar rezagos de percepciones de animosidad que no favorecen el futuro común de paz y desarrollo compartido, que esos pueblos deben procurar como exigencia de su destino histórico.

## CONCLUSIONES = RECOMENDACIONES.

— Importantes prácticas de fomento de la confianza, sean “políticas” o “medidas”, se desarrollan y aplican en América Latina; sin haber sido puestas en un contexto específico de promoción de confianza.

— Hay espacio en América Latina —más allá de situaciones críticas como la de América Central; e inclusive en ellas— y particularmente en América del Sur, para la aplicación de políticas y medidas de fomento de la confianza; con el propósito de fortalecer la paz, la seguridad, la cooperación; y eventualmente también la limitación de gastos y equipamiento militares, la superación de diferendos y la construcción de una comunidad de intereses políticos y estratégicos.

— La responsabilidad de concertar acuerdos específicos con respecto a la promoción de la confianza corresponde a los gobiernos. Sin embargo, la de promover la confianza en términos más generales, es también del conjunto de las sociedades.

— En América Latina cabe realizar esfuerzos que trasciendan el debate conceptual sobre el fomento de la confianza entre las aproximaciones “amplia” y “estricta”. Las políticas de buena vecindad, cooperación, integración y definición de intereses comunes deben propiciar la formación de percepciones no confrontacionales. La aplicación de varios tipos de “medidas” debe, por su parte, atender a la necesidad o conveniencia de mejorar distintos tipos de relacionamientos, con miras a disipar percepciones de hostilidad o propiciar motivaciones de cooperación; incluso naturalmente en el área militar.

— Los distintos sectores: gubernativos, políticos, diplomáticos, académicos y cívicos y también los militares, deben asumir como una tarea prioritaria la identificación de medios para fomentar la confianza. El mejoramiento de las relaciones de todo tipo al interior de la región, América Latina o América

del Sur, no será un sub-producto de acontecimientos y desarrollos políticos en otras áreas.

— La persistencia de situaciones críticas como la de América Central, no indica que el proceso de fomento de la confianza debe postergarse. Por el contrario, reafirma la urgencia de oponerse decidida y eficazmente a tendencias negativas.

— América del Sur puede constituir una región para los efectos del fomento de la confianza; así como puede constituir-la, en general, para los intentos de limitación de gastos y adquisiciones militares.

— Un estudio de las prácticas —políticas o medidas— de fomento de la confianza que se desarrollan en América Latina, puede ser un instrumento útil no solamente para el mejor conocimiento de las peculiaridades latinoamericanas en la materia; sino también para propiciar su difusión y puesta en aplicación.

— Son numerosas las acciones que pueden adoptarse para fomentar la confianza. Cada sector debe identificar y examinar las que pueda concertar en distintos ámbitos: bilateral, sub-regional, regional, con otros actores —no necesariamente estatales— en forma prioritaria.

— La relación de “medidas” incluida en el capítulo sobre América Latina, puede dar una indicación del tipo de gestiones que conviene llevar a cabo. Naturalmente, serían pensables otras varias.

— El fomento de la confianza es una demostración de madurez política y, también, de confianza en que las cosas pueden ser diferentes y mejores de lo que son. Contra aquel conspiran, naturalmente, las tendencias al inmovilismo, a la rigidez, al endurecimiento de posiciones y al armamentismo.

— Una política consecuente de fomento de la confianza, es también muestra de confianza en las capacidades propias y en las posibilidades de escribir la historia; y no limitarse a “actuar” el papel que según voces pasadistas, la historia ya asignó a todos y cada uno.

### REFERENCIA SOBRE LOS TEXTOS

#### Capítulo III. FOMENTO DE LA CONFIANZA

- El fomento de la confianza: un punto de vista del sur.— Artículo en *DESARROLLO*, revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Madrid, 1982.
- Fomento de la confianza: estado actual y perspectivas.— Artículo en la revista *DESARME*. Naciones Unidas, Vol. VII, Nº 3, Nueva York, 1984.
- Medidas de confianza recíprocas.— Ponencia en el Seminario Internacional “Seguridad Democrática Regional: Una Concepción Alternativa de Seguridad”. Comisión sudamericana de Paz. Santiago de Chile, Marzo, 1988.

**CAPITULO IV**

**COOPERACION**

CAPITULO IV

COOPERACION

## XXXVII ANIVERSARIO DE LAS NACIONES UNIDAS

La presencia de representantes diplomáticos y de organismos internacionales significa la renovación del compromiso de nuestros países con la visión que al término de las guerras que habían infligido a la humanidad sufrimientos indecibles, le hacía pensar que nuestra especie había accedido a una etapa distinta y superior de convivencia y civilización.

La más rápida lectura de la Carta, evoca claras aspiraciones de paz, igualdad, justicia y desarrollo económico y social. Fueron esas mismas aspiraciones las que hicieron que la comunidad internacional considerara que se había encontrado una nueva forma de encarar la problemática de los tiempos y que el ejercicio de la buena voluntad de los Estados haría posible que se atendieran las situaciones críticas en forma pacífica y satisfactoria.

Es pues preocupante que en las actuales circunstancias, pareciera que nos encontraríamos tan lejos de satisfacer los anhelos que originaron a las Naciones Unidas. Porque debe reconocerse que la situación presente ha alcanzado niveles de peligrosidad y tensión desconocidos, es preciso cuestionarse sobre la validez que tiene en nuestros días un instrumento que fue suscrito con el propósito de hacer de él un acuerdo diferente por su jerarquía y su significación.

En todas las áreas geográficas subsisten situaciones críticas que constituyen amenazas para la paz y la seguridad internacionales, a las que se han venido a sumar otras nuevas no menos alarmantes. No se escuchan en nuestros días voces optimistas sino más bien pesimistas sobre el devenir. Tales pronósticos se fundamentan en la evaluación de ciertas tendencias cuya realidad, por desagradable que fuere, no puede ser cuestionada. Se advierte una alarmante tendencia a desconocer las obligaciones del Derecho Internacional y en particular la de abstenerse de recurrir a la agresión y al uso o a la amenaza del uso de la fuerza. A ello se unen políticas de poder y mantenimiento de esferas de dominación o influencia y diversas formas de intromisión en asuntos internos de los Estados. El proceso de descolonización encuentra dificultades para concluir y se mantienen políticas de Apartheid y discriminación racial. Sumado a este se anota la imposibilidad de iniciar el proceso de desarme y la frustración que produce los resultados de la Segunda Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al tema. El nuevo orden económico internacional, justa y razonable aspiración de todos los pueblos en desarrollo y que serviría para crear una situación de progreso y estabilidad beneficiosa para todos los países sin excepción; y las posibilidades de alcanzar niveles y formas adecuadas de cooperación encuentran enormes obstáculos. Todo esto constituye una situación cuyos perfiles críticos se reflejan en las Naciones Unidas.

Esto se ha evidenciado en el debate general de la Asamblea y también en la Memoria del Secretario General, concentrada en el problema de la capacidad de la Organización para mantener la paz y servir de foro para las negociaciones; documento que ha suscitado un justificado interés. Cuando indica que se atraviesa una sucesión alarmante de crisis internacionales o que la propia Organización no pudo desempeñar el papel eficaz y decisivo que para ella se preveía en la Carta, está recogiendo preocupaciones que comparten los pueblos de todas las

latitudes; y cuando dice que los problemas de Naciones Unidas se relacionan con su uso, mal uso o no uso como instrumento de paz y cambio racional está probablemente reflejando lo que parece ser la cambiada percepción de muchos países respecto a la finalidad de las Naciones Unidas.

Al examinar la función y capacidad de Naciones Unidas en el mundo actual, el Secretario General atribuye importancia fundamental a dos aspectos; la frecuente disposición de los gobiernos a recurrir al uso de la fuerza para alcanzar objetivos y la imposibilidad también frecuente para el Consejo de Seguridad de adoptar medidas decisivas para resolver conflictos internacionales; lo cual nos ha conducido "peligrosamente cerca de una nueva anarquía internacional".

Es sugestivo por ello que el Secretario General haya considerado necesario extenderse sobre lo que debería ser la actitud de los países frente al Consejo de Seguridad; sus propias responsabilidades especialmente la del artículo 99º, que le concede la facultad de llamar la atención del Consejo hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; y también respecto a las responsabilidades específicas de los miembros del Consejo, sean permanentes o no.

Respecto a los primeros, es decir los Estados miembros en general, indica que deberían hacer uso más sistemático del Consejo y no dejarlo como recurso de último minuto; política que éstos explican en alegaciones de partidismo, indecisión o incapacidad de dicho órgano, como consecuencia de divisiones entre sus miembros y especialmente los permanentes.

En lo relativo a las responsabilidades de los miembros del Consejo, indica la necesidad de relaciones de trabajo adecuadas entre los miembros permanentes, llegando a decir que "independientemente de lo que sean sus relaciones fuera de las Naciones Unidas, dentro del Consejo los miembros permanentes,

que tienen derechos y responsabilidades especiales con arreglo a la Carta, comparten un encargo sagrado que no debiera anularse por motivo de sus dificultades bilaterales. Hago un llamamiento a los miembros del Consejo especialmente a los miembros permanentes, para que reevalúen sus obligaciones a ese respecto y las desempeñen con el alto nivel de responsabilidad previsto en la Carta”.

Esta percepción es la de la gran mayoría de los miembros de las Naciones Unidas. La Carta de San Francisco reflejó una realidad política derivada del desarrollo de los acontecimientos de la época; realidad traducida en la composición y funciones del Consejo de Seguridad, pero también las generales aspiraciones a la paz y la seguridad internacionales, a la justicia y la igualdad, al desarrollo económico y progreso social de los pueblos.

Por ello, nadie ganaría nada si creciera el sentimiento de que las Naciones Unidas son prescindibles; como tampoco ganarían nada los miembros del Consejo de Seguridad si se consolidara la creciente impresión de que este órgano se estaría tornando irrelevante. La paz y la seguridad internacionales son ahora más indisolubles que antes del cumplimiento de buena fe de obligaciones solemnes, particularmente las derivadas de la Carta.

Y esto es muy claro. Nunca antes como ahora pudieron los conflictos internacionales ser mundiales o totales con la dimensión que permiten los arsenales nucleares. La crisis económica trasluce, en algunos lugares más que en otros, la interdependencia creciente de los procesos de producción y la rapidez con que repercuten en los sectores menos favorecidos los aspectos más negativos de políticas económicas de determinados países. La sensación que las crisis de algunas áreas no son indiferentes para las demás; que la inseguridad en sus variadas formas inhibe las manifestaciones más elementales de confian-

za; que el armamentismo pareciera ser la única respuesta que pueden encontrar numerosos gobiernos a la carencia de seguridad; y una aparente desilusión, en fin, sobre las posibilidades de solucionar pacífica y razonablemente los asuntos internos o externos de los Estados, son otros factores de esta crítica situación.

La humanidad parece compartir hoy dos tipos de inseguridad. El primero comprende la vasta problemática que en todas partes del mundo aflige seriamente a las poblaciones. El atraso económico o social o la carencia de derechos individuales o el irrespeto de libertades fundamentales; los problemas derivados de la vida moderna, vale decir la contaminación ambiental, la concentración urbana, quien sabe hasta la deshumanización de la vida; son factores que inhiben la posibilidad de satisfacción y crecimiento social y espiritual de las gentes.

Otra forma de inseguridad se deriva de comprobar que hay una disposición real al uso de la fuerza para la solución de cuestiones internacionales. En los planos bilaterales o regionales ello implica la creciente militarización de las sociedades y el también creciente porcentaje de recursos financieros y técnicos que se dedican a la carrera armamentista; y en el plano mundial, la posibilidad de conflicto que podría representar la eliminación de la vida del planeta.

Todo esto es objeto de sofisticadas racionalizaciones políticas y estratégicas. Los países compiten duramente no sólo en el esfuerzo para llegar a ser más fuertes en el plano militar sino en la presentación de sus justificaciones. No es del caso cuestionar motivaciones; pero podríamos quizá examinar algunos resultados.

En la década de los ochenta, el mundo está menos seguro que antes. Nadie puede asegurarnos, y probablemente tampoco hay una excesiva preocupación por hacerlo, que no habrá guerra nuclear. La estrategia atómica involucra a todos los

pueblos y por ende no puede quedar confinado a las percepciones nacionales de tal o cual Estado poseedor de armas nucleares. En todo caso, podemos tener presente lo expresado por el Presidente del Brasil: "No hay futuro, ni puede haberlo en el triste, inaceptable sustituto para la paz, que es la balanza del terror".

Los gastos en armamento aumentan en forma exponencial y los resultados de la Segunda Asamblea General dedicada al Desarme son francamente desalentadores. Los conflictos se multiplican al punto de justificar todas las dudas sobre la capacidad de la comunidad internacional para manejar un número creciente de aquellos y para evitar que otras situaciones o tensiones se conviertan a su vez en nuevos conflictos.

Podría ser presuntuoso tratar de indicar soluciones para problemas que están en el centro mismo de la preocupación de estadistas y políticos, pero cabe extraer alguna conclusión de lo dicho. Habría que reconocer, en primer término, que la seguridad debe ser entendida como un valor constante y que, consecuentemente, la justificada preocupación de los estadistas por ampliar la de sus países debe ser matizada por la de no disminuir la de los otros. La percepción tradicional de la seguridad ha explicado históricamente el armamentismo y nos ha conducido a todos a la inseguridad general que experimentamos.

La Carta de San Francisco contiene los elementos y procedimientos que harían posible la paz y la seguridad internacionales. Pero habría que reconocer que ello supone que todos los Estados renueven en la práctica su compromiso con los propósitos de la Organización, aunque no fuere sino por la comprobación que el tratar de sacar partido de las dificultades de Naciones Unidas, y particularmente del Consejo de Seguridad para cumplir sus responsabilidades, puede haber servido para que algunos gobiernos promuevan lo que estiman ser intereses nacionales, pero ha contribuído enormemente a la inseguridad

general que compartimos. Desde luego, esta reafirmación es tanto más necesaria para aquellos a quienes la Carta ha conferido una situación de privilegio que debe ser exclusivamente entendido como responsabilidad especial.

Si esto no fuera posible, es evidente que la comunidad internacional debería reflexionar nuevamente sobre la manera de hacer frente a la situación. Las circunstancias actuales no permitirán que esta reflexión se haga después de una catástrofe. Si la Carta no se cumple, las razones de ello deben ser examinadas y, si fuera preciso, habrá que tomar las medidas necesarias, incluyendo la modificación de algunos dispositivos.

En relación con esto y también en general, debe reconocerse, por último, que la dinámica de las cosas impone el cambio y que lo razonable sería orientarlo por avenidas que conduzcan a la paz, a la solución de las controversias, al desarrollo económico y al progreso social. Debe estimarse que en San Francisco no se trató de perennizar una situación que podría considerarse favorable a algunos sino más bien de diseñar una nueva manera de entender la comunidad internacional, las necesidades comunes de sus pueblos y su destino compartido.

Sirva esta fecha para la reflexión sobre todo lo que está en juego, pero no solamente en términos de riesgo sino también de posibilidades. Nunca como hoy la humanidad ha tenido la opción real de autodestruirse o de construir su bienestar. Quisiéramos renovar la convicción de que las Naciones Unidas contribuirán a evitar lo primero y harán posible un mundo diferente.

## **EL CONSENSO INTERNACIONAL Y LA CONVENCION DEL MAR**

La Conferencia de Naciones Unidas sobre Derecho del Mar concluyó en Montego Bay, Jamaica, con la suscripción de un Acta por parte de las Delegaciones que a lo largo de casi diez años participaron en sus trabajos. En presencia del Secretario General de las Naciones Unidas, 117 Estados y dos territorios no autónomos suscribieron la Convención sobre Derecho del Mar. La Convención había sido aprobada por 130 países en una reunión previa en Nueva York, Abril, 1982.

No es un misterio que los resultados de la reunión de Montego Bay fueron sorprendentes, porque ni los cálculos más optimistas habían previsto que un tan crecido número de países decidiera suscribir, en el momento mismo en que se abrió a la firma, la Convención sobre Derecho del Mar. Este número habrá de incrementarse en el momento en que la Convención pueda ser suscrita por los Estados que deseen hacerlo en Nueva York, puesto que un número no menor de veinte pequeños Estados que no se encontraban en capacidad de enviar delegaciones especiales a Jamaica, estaría dispuesto a suscribirla en la sede de Naciones Unidas.

La Organización Internacional cuenta con 157 Estados miembros. Si a ese número se sumaran los territorios no autónomos, lo que puede denominarse la comunidad de naciones se aproximaría a 170 entidades. Podría convenirse entonces, que una parte sustantiva de ella se ha pronunciado en favor del nuevo Derecho del Mar que la Convención establece y que independientemente del proceso de ratificaciones que comprende un mínimo de sesenta países para que la Convención entre en vigor ha sido ya calificado como tal: "Nuevo Derecho del Mar" por el Secretario General de las Naciones Unidas.

En tales condiciones es conveniente examinar si en la comunidad internacional se está dando una forma de consenso en favor de la Convención sobre Derecho del Mar. En el ámbito internacional no existe una definición oficial de consenso como no la existe tampoco, salvo error, en el ámbito interno de ningún país. Aunque la expresión "aprobada por consenso" es ampliamente usada en Naciones Unidas y otros organismos y conferencias internacionales, las disposiciones reglamentarias señalan que se trata más bien de acuerdos alcanzados sin recurrir al procedimiento del voto.

Por otra parte, hay un entendimiento general de que el consenso no representa la unanimidad de los participantes. Con relación a otros asuntos, se considera que el consenso significa una aproximación de puntos de vista, alcanzado después de un proceso de negociación en el que se han tenido en cuenta las diferentes posiciones expresadas por los participantes; las que tras un proceso de concertación, compromiso y conciliación viene a traducirse en lo que podría denominarse una presentación representativa de las posiciones de las partes.

En el ámbito de los países no alineados es de aceptación corriente la interpretación hecha por el Presidente de una reunión ministerial celebrada en Kabul en 1973, y que fuera expresada en los términos de la siguiente traducción libre: "Este

término (consenso) tiene una cierta calidad indefinible, difícil de ser expresada en palabras, aunque todos sepamos intuitivamente lo que significa. Presupone comprensión y respeto para los puntos de vista diferentes incluyendo aquellos de desacuerdo e implica un acomodo mutuo sobre la base del cual puede emerger el acuerdo a través de un sincero proceso de ajuste entre países miembros en el verdadero espíritu del no alineamiento. Dicho de otro modo, significa simplemente una convergencia de puntos de vista". También en este ámbito se entiende que consenso no significa necesariamente unanimidad total. Aún cuando esta definición no puede ser reconocida como de validez universal, contiene los elementos sustantivos del consenso internacional.

Si se le aplicara a la Convención del Mar y al proceso de negociación del cual ésta fue fruto, podrían identificarse algunos aspectos de interés. En primer término la participación; que no fue solamente de gran número de países sino que demostró el trascendental interés que todos tenían en la negociación. Esto representó no una mera presencia física de delegados sino el empeño permanente, la multiplicación de propuestas y contrapropuestas, el establecimiento de grupos de conciliación y contacto, etc. En segundo término podría mencionarse la duración. Cuando la conferencia se reunió formalmente en Caracas en 1974 después de un dilatado período de preparación, probablemente nadie pensó que ella habría de extenderse por una década. El paso del tiempo es un factor importante en el establecimiento de la costumbre internacional; pero en este caso ha sido decidida y permanentemente empleado por reuniones bianuales de la Conferencia, comités especiales, grupos de contacto, de negociación y conciliación que han permitido que todas las posiciones de los países pudieran ser objeto de presentaciones, examen y consideración.

Algunos han considerado que por la complejidad de los asuntos, la duración de los trabajos y la amplitud de los acuer-

dos, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar ha sido el más grande ejercicio de negociación que la humanidad haya emprendido nunca.

En esa enorme tarea ha cabido naturalmente un papel particular a las numerosas delegaciones que provenientes de todas partes del mundo, estuvieron compuestas por personalidades distinguidas, entrenadas en distintas disciplinas: juristas y diplomáticos, geógrafos, oficiales de marina, especialistas y científicos, etc.

La Conferencia no fue de trámite fácil. Antes bien, la complejidad de las cuestiones tratadas, la diferencia de percepciones y posiciones de muchos países hizo que en más de una oportunidad se considerara que los esfuerzos habían alcanzado el límite de lo que se podría conceder; límite que no constituía sin embargo resultado suficiente.

No obstante, la persistencia de los países en seguir tratando un asunto en que debía plasmarse una nueva realidad jurídico-política para los espacios marítimos, la clarificación de los intereses y posiciones respectivas de los distintos Estados, la inteligencia de los delegados y el respeto mutuo que caracterizó este largo proceso, hizo que poco a poco fueren emergiendo las formas de conciliación y acomodo que desembocaron en la amplia convergencia de puntos de vista que sin lugar a dudas representa la Convención.

Desde luego, no se dejará de señalar que no todos los países han suscrito la Convención y que inclusive algunos tan importantes como los Estados Unidos, Gran Bretaña y la República Federal de Alemania no estuvieron en esa posición; al igual que ciertos países en desarrollo, estos últimos por razones distintas de las que inhiben por ahora a los primeros. Sin embargo, ninguno de esos países objeta el conjunto de la Convención sino básicamente algún aspecto específico. En el caso de los Estados Unidos es público y notorio que el acuerdo prácti-

camente establecido fue revisado por el nuevo Gobierno de ese país mostrando en el mejor de los casos, incoherencia en el manejo de un aspecto tan importante de política exterior. En Europa Occidental, el Parlamento Europeo ha recomendado a los Estados miembros de la Comunidad Económica que suscriban la Convención (cinco de ellos la han suscrito ya).

Desde el punto de vista numérico, de la activa participación en todo el proceso, del acomodo de intereses perfectamente legítimos de distintos Estados mediante larga negociación y conciliación; se puede concluir que en la comunidad internacional—independientemente del número relativamente pequeño de Estados que aun no han suscrito el acuerdo— se ha producido un consenso en el sentido que el texto consagrado en Montego Bay constituye el nuevo Derecho del Mar.

No podemos adelantar cuantos países más suscribirán el texto en el tiempo disponible de dos años, ni indicar cuándo se produciría la sexagésima ratificación que significará la entrada plena en vigencia de la Convención como nuevo Derecho del Mar. Lo que se ha demostrado es que la gran mayoría de miembros de la comunidad internacional ha suscrito la Convención reconociendo con ello que sus auténticos intereses se encuentran debidamente reconocidos y protegidos por el acuerdo histórico concluido en Jamaica.

Nadie puede pensar que habrá marcha atrás, sino por el contrario es claro que más y más países suscribirán la Convención o van a adherirse a ella, porque tarde o temprano se convencerán que el consenso internacional en cuya elaboración han participado, no puede ser cuestionado sino al precio de la exclusión y del no reconocimiento de puntos de vista individuales, por respetables que fueren, por la comunidad internacional en su conjunto. La Convención del Mar ha sido fruto de una enorme y constructiva tarea, probablemente perfectible como toda tarea humana. Su elaboración induce a pensar en lo que po-

dría alcanzarse a través de similares esfuerzos constructivos si la comunidad internacional decidiera hacerlos en función del desarme, la ecología, la alimentación y tantos otros problemas que no reconocen fronteras.

El orden internacional del futuro no podrá ser impuesto por nadie en particular, sino tendría que ser el fruto del esfuerzo racional y el compromiso razonable de los que quieran preparar efectivamente la construcción del futuro. La Convención del Mar podría ser la primera piedra de una morada más humana para los seres humanos.

## **EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL REFUERZO DE LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMERICA LATINA**

El abordaje de la materia admite la enfática reafirmación de lo obvio. Ciertamente, el papel que corresponde a las instituciones es trascendental y decisivo. Es más, el activo y convergente accionar institucional, debe traducir los intereses comunes y canalizar voluntades con respecto al curso actual y futuro de dichas relaciones.

Se examinará en forma general la estructura institucional, la medida en que las instituciones dan cuenta eficaz del cometido para el que fueron establecidas; y la manera como pueden ser empleadas para promover y fortalecer relaciones entre estos dos espacios.

No es del caso extenderse sobre una caracterización más o menos adecuada de la situación actual de América Latina. Ya la denominación resulta menos suficiente para recubrir complejas peculiaridades no solamente geográficas sino también políticas, socio-culturales y de desarrollo. Valga pues el término como una generalización que precisa apelar constantemente a reservas y salvedades.

América Latina atraviesa una etapa en que convergen la afirmación de las instituciones democráticas, especialmente la

elección libre y periódica de sus gobernantes, junto con un inculcable deterioro económico con consecuencias sociales de particular dramaticidad; que podrían llegar a afectar la continuidad y eficacia de sus instituciones. Los años ochenta vieron la restauración de la democracia representativa como sistema político imperante; pero fueron también los de la década perdida para el desarrollo económico y el progreso social.

América Latina se encuentra en condición mucho más insatisfactoria y alarmante de la que tuvo hace dos décadas. Adicionalmente cabe anotar la emergencia de nuevas inquietudes y hasta amenazas entre las cuales la subversión, la producción y tráfico de drogas, la devastación ambiental, las relaciones entre civiles y militares y otros elementos son citados; haciendo que inquietudes referidas a viabilidades nacionales se muestren más abiertamente y expliquen en parte el fenómeno migratorio evidente en varios países.

Las instituciones comunes en América Latina, contrastadas con las europeas, reproducen la asimetría que se evidencia también en otros campos; parecen tener cierto carácter tentativo y fragmentario y ninguna está próxima de los objetivos de la Comunidad. Nuestras instituciones son raramente capaces de realizar eficientemente aquello para lo que fueron creadas y curiosamente cuando los gobiernos pretenden mostrar "voluntad política", la cual es muchas veces reclamada para hacer avanzar los procesos de integración, en oportunidades lo hacen por mecanismos y procedimientos distintos de los establecidos en los acuerdos institucionales.

No fue fácil el camino latinoamericano de creación y consolidación institucional. Es probable haya intervenido en esto la remanente ambigüedad que se deriva de la existencia de un contexto interamericano en el que una superpotencia y un grupo relativamente numeroso de países en desarrollo comparten geografía y trataron de compartir visiones en la elaboración de

una institucionalidad continental, que por importante que fuese, no tenía cómo privilegiar las necesidades de los medianos y pequeños. América Latina encuentra difícil traducir en la práctica todo aquello que paradójicamente en el discurso político y la visión popular se reconoce como los factores de la identidad.

No hay región en el mundo donde con tan justificada razón los países reclamen comunidad de origen, raza, lengua, religión y visión del mundo. Al mismo tiempo, cualquier revista de la institucionalidad latinoamericana muestra como eso difícilmente se convierte en capacidad de acción conjunta en los planos económico y político y muchísimo menos en el de seguridad, concepto que continúa siendo planteado en un contexto interamericano y casi exclusivamente militar.

Interesa pues examinar los mecanismos y procesos que en América Latina pretenden promover la integración y la concertación, reconociendo que presentan incongruencias, avances y retrocesos permanentes que favorecen una fragmentación regional en la que desafortunadamente no han desaparecido del todo algunas visiones de hostilidad y hasta hipótesis de conflicto.

En los años sesenta, y en parte inspirados por el pensamiento de la CEPAL se establecieron el Mercado Común Centroamericano y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, programas formales de integración que fueron luego seguidos de propuestas más restringidas como el Grupo Andino, la Corporación Andina de Fomento y el Fondo Andino de Reservas, llegándose eventualmente al Sistema Económico Latinoamericano que tiene como componente fundamental los Comités de Acción y que, dicho sea de paso, parecía más optimista en 1988 que en 1989 sobre las relaciones con la Comunidad.

La vinculación tercermundista atrae ahora menos entusiasmo que cuando se dió una activa participación regional en el Grupo de los 77 países en desarrollo. El mecanismo promotor

de una posición concertada, la Comisión Especial de Consulta y Concertación Latinoamericana (CECLA), tuvo en su momento destacada actuación. América Latina, con excepciones, se incorporó al No Alineamiento en una etapa relativamente avanzada del Movimiento. Su actuación fue significativa pero no ha dejado huella institucional en la región.

En el área de la integración económica, la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) fue sucedida por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) pero también se establecieron procesos subregionales como el Grupo Andino y el CARICOM. El Mercado Común Centroamericano sufrió los avatares políticos del área en cuanto otros esquemas más o menos formalizados se orientaron al tratamiento de cuestiones de interés común, más precisamente determinadas por consideraciones geográficas. Son estos los casos del Tratado de Cooperación Amazónica, el Convenio de la Cuenca del Plata y algunos proyectos de los países del Cono Sur del Continente. Con la aproximación de Argentina y Brasil se da inicio a un nuevo proceso de integración económica bilateral que debe abarcar paulatinamente a otros países.

De los esquemas formales, el Grupo Andino se ha dotado en veinte años de existencia de la estructura más compleja y sofisticada. Sus órganos: la Junta, la Comisión, el Parlamento Andino, el Tribunal de Justicia, han sido complementados con un Consejo de Cancilleres con competencias tan amplias como la de formular política exterior conjunta y organizar reuniones periódicas de Jefes de Estado. El Grupo Andino mantiene relaciones institucionales con la Comunidad y llegó a actuar políticamente en la crisis nicaragüense de 1979.

En tiempos más recientes las llamadas nuevas formas de concertación, menos formalizadas y hasta dependientes de actitudes de dirigentes, han despertado justificado interés y en ciertas oportunidades alcanzado encomiable eficacia. El consenso de Cartagena, mecanismo establecido para el seguimiento de

las cuestiones de la deuda, es un ejemplo de definición política. El Grupo de Contadora creado en 1983 para potenciar la actuación de Colombia, México, Panamá y Venezuela con respecto a la crítica situación centroamericana; que fuera complementado por el Grupo de Apoyo establecido en Lima en 1985 con la participación de Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, es un destacadísimo ejemplo de una gestión decidida, creativa y también muchas veces eficaz que hizo posible la primera actuación latinoamericana directa en materias estratégico-políticas.

El Grupo de Río, establecido a finales de 1986, recoge un propósito que hasta entonces no había sido posible cristalizar en América Latina cual es el de la consulta política directa sobre asuntos de interés común. Es posible que esta tardanza se debiera a la generalizada convicción de que en este Hemisferio, las cuestiones políticas debían examinarse en el seno de la OEA con sus previsibles tratamientos o, dicho de otro modo, que los países latinoamericanos no debían tratar de ellas sin los Estados Unidos. Este grupo es lo más parecido que puede exhibir América Latina frente a la Cooperación Política Europea aunque su alcance y procedimientos son bastante más modestos. De todos modos, le cabe el mérito de haber reunido ya en tres oportunidades a Jefes de Estado; cosa que no había sucedido antes sin convocación de Estados Unidos o fuera de ámbitos institucionales como el Grupo Andino o muy restringidos geográficamente.

El Parlamento Latinoamericano es otro ejemplo de ese largo y complicado camino. Establecido originalmente por una Declaración en 1964 fueron necesarios más de veinte años para su formalización institucional. Su composición, funciones y grado de influencia sobre la actuación política de sus países miembros y sobre el proceso de integración regional, muestran caracterizadas diferencias con el Parlamento Europeo.

A pesar de todos estos esfuerzos e intentos, América Latina parece distante aun de la Comunidad Latinoamericana de

Naciones que se presenta como ideal y objetivo de la integración económica y la aproximación política. El desorden económico acumulado, la fragilidad política, la inadecuación de algunos esquemas comunes planteados y la falta de práctica de contactos y comunicación, conspiran contra ello. Las inconsistencias internas, hacen difícil aparecer como consistentes hacia el exterior haciendo que América Latina padezca, entre otros males, de falta de credibilidad y de representatividad orgánica.

Pasando rápidamente a la interacción institucional euro-latinoamericana, cabe reconocer que ella se caracteriza tanto por una voluntad, probablemente compartida de establecerla, promoverla y consolidarla cuanto por resultados aun distantes de los propósitos enunciados. Es posible que América Latina mantenga aun expectativas sobredimensionadas respecto a su vinculación con Europa y a lo que espera de ella. Sin embargo, factores que no habrán de desarrollarse aquí y que están relacionados con la historia y la cultura pero también con la geografía y la economía, explican que América Latina, al mismo tiempo celosa de su identidad, angustiada por su situación y preocupada por su inserción internacional, aspire a desarrollar un complejo de vinculaciones con Europa que atienda problemas pero también posibilidades tan ancladas en el pasado como promisorias para el futuro; y que sea compatible con la "Comunidad de valores e intereses" proclamada por el Consejo de la Comunidad con respecto a América Latina en 1987.

En esa expectativa, y ya a lo largo de tres décadas América Latina se inquieta por la comprobación de la caída tan significativa y prolongada de sus transacciones comerciales con Europa, por la disminución de las inversiones, las dificultades de algunos países para acceder a esquemas como la Convención de Lomé y, en general, por la falta de correspondencia entre las percepciones y visiones en ambos lados del Atlántico sobre la importancia que se asigna a esta relación.

Debe registrarse adicionalmente la inquietud que suscita la evolución estratégica, económica, política y social de los países del Este de Europa y las consecuencias que esta nueva situación podría tener para las relaciones de la comunidad con América Latina. Se han anotado con satisfacción las manifestaciones en el sentido que la construcción de la nueva realidad europea se hará sin perjuicio de las vinculaciones con América Latina. Sin embargo, en la región subsiste inquietud porque quién sabe como consecuencia de otras experiencias históricas se estima que agrupaciones políticas más avanzadas, cuando confrontadas a las opciones de la seguridad o de la cooperación escogieron siempre las primeras y en el caso, el contexto europeo es antes que nada y comprensiblemente, uno de seguridad.

A lo largo de los años, la Comunidad y América Latina han ensayado variadas formas de comunicación, con encomiables propósitos pero insatisfactorios resultados, al menos para una de ellas. No se trata de minimizar las dificultades de diverso tipo, la realidad de los problemas, la diferencia de los puntos de partida, la propia responsabilidad que nos cabe. Tampoco es adecuado desconocer el apoyo alimentario, la cooperación técnica y otros aportes europeos así como las posibilidades de una mejor utilización del sistema general de preferencias. Sin embargo, es un hecho que los intentos realizados no han pasado de niveles exploratorios y tentativos.

Por ejemplo, el diálogo América Latina-Comunidad despertó considerable expectativa, se prolongó con esfuerzo a lo largo de años y acabó en no pequeña frustración. Se intenta retomarlo ahora; esperemos que con mejores perspectivas. La vinculación parlamentaria viene alcanzando cierto nivel de institucionalidad. Anótese que en este contexto representativo se han alcanzado convergencias sobre cuestiones como deuda, democracia y otras de interés común. No obstante, estas convergencias no se han recogido en el nivel decisorio de la Comunidad y en virtud de ello, asuntos muy importantes continúan

siendo objeto de tratamientos bilaterales que por legítimos y necesarios que fueren, no parecen ya adecuados para alcanzar las soluciones más generales que los problemas y la hora requieren.

Los encuentros de Ministros Iberoamericanos han sido oportunidades para diálogos constructivos, aun carentes de traducción en decisiones. El encuentro de Jefes de Estado Iberoamericanos en Guadalajara, en 1991, que será seguido de reuniones anuales a ese nivel, ha creado comprensible expectativa. También son de interés los contactos del Grupo de Río con la Comunidad, ya institucionalizados, que han permitido avanzar en la exploración de materias de interés común, incluyendo algunas políticas de especial relevancia. Comparable importancia tiene el contacto de la Comunidad con los países de América Central, especialmente oportuno en vista de las serias dificultades del área y su potencial de conflicto. Otras vinculaciones como las de partidos políticos, centros de investigación, instituciones culturales y sociales enriquecen una posibilidad de diálogo y cooperación a la que tercamente continuamos atribuyendo enorme potencial. Sin ello, no se percibe como podría hacerse efectivo el llamado a "jugar conjuntamente un papel activo en la construcción de la sociedad internacional del futuro" que formulara el Consejo de la Comunidad.

Es claro que desde la perspectiva del aprovechamiento institucional para la promoción de vinculaciones entre Europa y América Latina, existe una responsabilidad principal latinoamericana de fortalecer sus instituciones, incluyendo naturalmente las empresariales y otras privadas. En la medida en que América Latina consiga ir consolidando sus mecanismos de concertación, vale decir, traducir su proclamada identidad en un accionar efectivo en defensa y promoción de sus intereses compartidos, en mejor situación se encontrará para establecer una relación más saludable y provechosa con otras regiones y particularmente con Europa, a la que entrañablemente se vincula.

Solamente una interdependencia regional significativa haría posible manejar la extraregional con marcos adecuados para la cooperación económica, inversiones, tecnología, fortalecimiento de la democracia, deuda, narcotráfico, medio ambiente y otros asuntos inaplazables, en forma adecuada y acorde con la dignidad de todos y cada uno.

Pero el fortalecimiento de nuestras instituciones también debe interesar prioritariamente a Europa. Primero porque están fundadas en la democracia y a nadie puede aprovechar verlas indefinidamente confrontadas a las graves presiones de ahora, eventualmente debilitadas o desgraciadamente fracasadas. E interesan también las instituciones de integración porque es a través de éstas que un diálogo inter pares con los mecanismos comunitarios será efectivo y satisfactorio.

Se ha indicado que en la aproximación reciente de Europa con América Latina, de parte de aquella parece haber primado el interés en cuestiones "políticas" como la democracia representativa, la paz y los derechos humanos pero se habrían despriorizado las cuestiones "económicas" como comercio, deuda y otras que son también de la mayor importancia.

Por elemental que parezca, podría ser impostergradable reconocer la indisoluble vinculación de unas cuestiones con otras. Se ha planteado varias veces la pregunta de cuanta pobreza soporta la democracia y alguna vez se ha respondido que soportaría más de lo que parecía posible puesto que a pesar de algunos signos amenazadores nada irremediable hemos debido lamentar en América Latina. Sin embargo, las cosas están ahí para quien las quiera ver y si bien la paz, el crecimiento económico, la justicia social, el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de las instituciones democráticas son en esta región la principal responsabilidad de los latinoamericanos, son al mismo tiempo ideales de quienes los asumen como base de la unidad que pretenden construir y este es el caso de la Comunidad Europea en su acelerada trayectoria hacia la unidad.

La hora exige que se nos ayude a ayudarnos. Las instituciones, en sus respectivas competencias pueden ser vehículos especialmente adecuados para ello. La convergencia del impulso político y la idoneidad y eficacia institucionales puede ser, si efectivamente unos y otros lo deseáramos, la promesa de una vinculación cualitativamente distinta y mutuamente satisfactoria entre Europa y América Latina, condicente con su historia común y la necesidad de proyectar al futuro la dinámica de creación que se inició en el encuentro de dos mundos.

## **EL NO ALINEAMIENTO: DESARROLLO, ACTUACION, PERSPECTIVAS**

En marzo de 1983 se celebró en Nueva Delhi la Séptima Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países No Alineados. La reunión, cuya importancia no puede ser cuestionada, fue una reafirmación de la vigencia y significación de la política de No Alineación.

Esta política habrá de seguir siendo elemento sustantivo en las relaciones internacionales de los próximos años. Consecuentemente, podría ser oportuno intentar una revisión aunque fuere general de diversas cuestiones relativas al No Alineamiento; advirtiendo que éste ha adquirido tal variedad y complejidad que la presentación que sigue no puede pretender abarcar todos los aspectos de importancia.

### **INTRODUCCION.**

El No Alineamiento surgió en los años de la postguerra, en el marco de la coincidencia histórica de la "Guerra Fría" con el proceso de descolonización y con el anhelo de un número creciente de países de encontrar un espacio que les hiciere posible la práctica de políticas independientes.

Este propósito inicial ha sido reafirmado de manera inequívoca en la Declaración Final de la Conferencia de Nueva Delhi donde se dice: "Concebido dentro del marco de la lucha contra el colonialismo y de la creciente polarización de las relaciones internacionales provocada por los bloques y alianzas militares y la guerra fría, el Movimiento ha luchado consecuentemente en pro de la total emancipación de los pueblos. . .".

Esto, como se verá más adelante, no carece de importancia puesto que se ha tratado, en oportunidades, de presentar el No Alineamiento como producto y medio de la lucha de los pueblos colonizados o en desarrollo contra la explotación; minimizando la significación de la Guerra Fría. De haber sido ello aceptado, habría conducido a una seria distorsión en la esencia misma de la Política de No Alineación.

No obstante, existen elementos anteriores inclusive a la Segunda Guerra Mundial que pueden ser considerados antecedentes del No Alineamiento. Así, por ejemplo, en la década del treinta, el Dr. J. Cohn, Jefe de la Sección de Derecho Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores de Dinamarca, utilizó el término "neo-neutralidad" para describir la no participación en la guerra, decidida por un país que estaba tratando de contribuir, precisamente, a la prevención de la guerra.

Lo anterior es importante, especialmente porque el vocablo no alineamiento o no alineación, no tiene una connotación positiva que refleje apropiadamente su naturaleza y sus propósitos. Esto hace que generalmente se haya equiparado el No Alineamiento con la idea de "neutralidad" respecto a la rivalidad de los grandes bloques de poder. Esta idea es errada ya que los países no alineados cuestionan precisamente la existencia de bloques de poder y propician una política que por su naturaleza misma trata de superar la división del mundo en bloques. Sólo con esta convicción se hace posible para los miem-

bros del Movimiento No Alineado una política activa e independiente, que persiga objetivos distintos de los propios bloques. Sobre esto se volverá más adelante.

Los criterios originales para pertenecer al Movimiento, fueron indicados en la reunión de El Cairo en 1961 y confirmados en la Conferencia de Belgrado y pueden resumirse en: el derecho a la independencia de políticas; la coexistencia de Estados con diferentes sistemas políticos y sociales; el apoyo a los movimientos de liberación nacional; la lucha contra el colonialismo y el racismo; el rechazo a la aceptación de las alianzas militares como parte integrante de la defensa nacional. El No Alineamiento representaba así la aspiración nacional a la independencia y permitía la diversificación frente a los "consejos" de uniformidad ideológica que estaban particularmente en boga en aquella época.

Debe tenerse presente que muy poco tiempo después del término de la Segunda Guerra, los aliados de la conflagración se habían convertido prácticamente en enemigos, complicando sus disputas de poder con factores ideológicos tan intensos que recordaban el espíritu de las guerras de religión.

Como en tales circunstancias las armas convencionales habían cedido el paso, estratégicamente hablando, a las armas nucleares, éstas últimas configuraban una nueva situación en el balance de poder, pues tenían tal capacidad destructiva que las posibilidades de utilizarlas se hacían impensables. En esta situación conocida como "el equilibrio del terror" el No Alineamiento tenía que asumir una posición muy clara: por un lado, se resistía a admitir la estratificación del mundo en bloques de poder y por otro, promovía el concepto que la destrucción termonuclear hacía forzosa la coexistencia entre sistemas económicos y sociales diferentes, presentándose pues como alternativa racional de supervivencia.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta lo dicho por

Burton, refiriéndose a uno de los aspectos del origen del No Alineamiento: "... Es una reacción contra el imperialismo británico, francés, holandés y otros y contra los intentos soviéticos y americanos de crear imperialismo. Está también en contra de una tercera alianza de Estados No Alineados"<sup>1</sup>.

Es generalmente admitido que las posiciones anticolonialistas y anti-imperialistas constiuyen uno de los más sólidos pilares de la formación del Movimiento. La Conferencia de Bandung, en la que se reconoció la problemática común de pueblos de Asia y Africa, había puesto ya en 1955 énfasis en los llamados cinco principios (Panch Shila); mutuo respeto por la soberanía e integridad territorial; no agresión; no interferencia en los asuntos internos; igualdad y beneficio mutuo; y coexistencia pacífica.

La Conferencia de Belgrado, reunida luego de gestiones conducidas por el Presidente Tito, definió que el No Alineamiento buscaba la transición de "... un viejo orden, basado en la dominación, a uno nuevo fundado en la libertad, igualdad y justicia social para la promoción de la prosperidad".

Otros elementos importantes en la conformación inicial de la doctrina de la No Alineación son las políticas nacionalistas —contrarias a la dominación extranjera o el control externo, pero también a sistemas internos de organización asociados con dicho control o dependencia— y las acuciantes necesidades del sub-desarrollo económico y social. El eurocentrismo de la comunidad internacional, las guerras mundiales que habían iniciado las potencias europeas y el convencimiento de que se estaría tratando de organizar un sistema de seguridad basado en la preparación para la guerra, llevaron finalmente a los grandes líderes tercermundistas de aquella época; Nehru de la India, Krumah de Ghana, Sukarno de Indonesia, Nasser de Egipto

---

(1) C. Burton.— *International Relations; a General Theory* — Oxford, 1963.

y Tito de Yugoslavia, a considerar que las potencias medianas y pequeñas tenían que encontrar nuevas formas de participación en la vida internacional. Estas nuevas formas, debían preservarlas de las presiones de las grandes potencias, de los intentos de incorporarlas a sus esferas de influencia o dominación y de hacerlas participar en el enfrentamiento que se mostraba entonces en toda su crudeza.

Como dijo Nehru refiriéndose a la esencia del No Alineamiento respecto a la paz, que ésta sería obtenida finalmente: "... no a través del alineamiento con ninguna gran potencia o grupo de potencias sino a través de una aproximación independiente a cada una de las cuestiones controvertibles o en disputa, la liberación de los pueblos oprimidos, el mantenimiento de la libertad tanto individual como nacional, la eliminación de la discriminación racial y del hambre, la enfermedad, la ignorancia que afecta a la mayor parte de la población del mundo".

Es así como se enunció originalmente una "política de No Alineación" que encontró posibilidades de aplicación en la medida en que se constituyó el "Movimiento No Alineado" o "Grupo de Países No Alineados".

No obstante, es claro que la renuencia de las grandes potencias a aceptar el derecho de otros países a determinar ellos mismos sus formas de Gobierno y a conducir las políticas exteriores que consideraren apropiadas, ha conducido a algunos alineamientos que no habrían ocurrido en ausencia de presiones. En otras palabras, se reconoce que algunos países han sido prácticamente empujados a formas de alineación en virtud de actos de intervención: imposición por la fuerza de un gobierno, protección de determinada élite gobernante, etc.

Debe indicarse igualmente que los países no alineados nunca han considerado deseable la concertación de un Tratado que establezca de manera rígida su participación en el Movimiento

ni las características de éste. Por el contrario, la adhesión libre de sus miembros a la política y principios de la No Alineación, expresada en las Declaraciones de sucesivas Conferencias, es también un factor importante que apunta a la total libertad de actuación de los miembros.

#### EL DESARROLLO DE LA NO ALINEACION.

Ya se ha indicado cómo un conjunto de circunstancias en los años de la post-guerra, sugirieron a un grupo de estadistas que era indispensable encontrar un espacio para la actuación de los Estados medianos y pequeños y para los países que en forma crecientemente acelerada venían accediendo a la independencia.

En esto, como también se indicó, correspondió un rol principal a la percepción de Nehru que su país no debía seguir una política de seguimiento de la de aquellas naciones "alineadas" unas contra otras, en referencia a los bloques de poder que ya al comienzo de los años cincuenta se habían definido con claridad.

Debe anotarse que como en toda empresa humana, las percepciones de los fundadores del No Alineamiento no coincidían totalmente. Para Nehru la preocupación fundamental era la del equilibrio mundial y la posibilidad de conflicto nuclear. Nasser abrigaba un profundo recelo hacia el mundo occidental y especialmente hacia Francia e Inglaterra que habían emprendido la aventura neo-colonial de Suez. Sukarno quería promover el poderío de las "naciones emergentes". Los líderes africanos como Nkrumah deseaban el reconocimiento de la recién adquirida independencia de sus países y proyectar la significación de Africa. Tito, finalmente, como líder europeo, estaba particularmente preocupado tanto por el desarrollo de los acontecimientos en Europa como por la posibilidad de encontrar medios de hacer viable una política orientada hacia la

independencia que se había propuesto para Yugoslavia desde el "rompimiento" con la Unión Soviética a fines de los años cuarenta.

No obstante estas diferencias de enfoque, perfectamente legítimas, los factores que sugerían la convergencia eran ciertamente más significativos. Entre ellos, nunca será innecesario reiterarlo, la oposición al propósito de dividir al mundo en bloques y esferas de influencia y la lucha contra el colonialismo y por el desarrollo y la democratización de las relaciones internacionales fueron los factores esenciales.

Planteadas así las cosas, y luego de las famosas reuniones de Nehru, Nasser y Tito en Brioni, en el Adriático; y de los extensos viajes de consulta de éste último por Africa y Asia, se dieron las condiciones apropiadas para la reunión de Belgrado, de Agosto de 1961. Esta fue precedida por una reunión preparatoria celebrada en El Cairo, en la que se establecieron los criterios para la pertenencia a la No Alineación que, justo es reconocerlo, fueron planteados con cierta ambigüedad. La convocatoria de la Conferencia de Belgrado significó la superación definitiva de toda intención de dar al naciente Movimiento un carácter "afro-asiático" o de exclusiva reivindicación de pueblos sometidos a dominación colonial. Desde entonces, el No Alineamiento ha quedado caracterizado como algo distinto de lo que pretendió más tarde el "tricontinentalismo" o de cualquier intento de "vindicación de los pueblos de color".

En la Conferencia de Belgrado participaron 21 países que habían sido seleccionados e invitados con un criterio más bien restrictivo de lo que debía caracterizar la política exterior de los participantes: oposición a la Guerra Fría (no pertenencia a los acuerdos militares) y al colonialismo (apoyo activo a las luchas de liberación).

En un ambiente de tensión derivada de la crisis de la construcción del muro de Berlín, de los acontecimientos en el Con-

go y de la ambigüedad de la reunión en Viena de los líderes Kennedy y Kroutchev; la Conferencia priorizó los temas del mantenimiento de la paz, la descolonización, y señaló los principios básicos de la No Alineación y su papel, que fué fundamentalmente entendido como una "política activa" pero no susceptible de ser promovida por un "tercer bloque", lo que suponía su no institucionalización.

En efecto, la Conferencia de Belgrado no se tituló "primera" sino hasta mucho después; y más bien fué considerada por los participantes como una respuesta a circunstancias específicas antes que etapa inicial de una gestión orientada a la permanencia.

En un texto distinto de la "Declaración", los participantes se dirigieron a los Jefes de Estado de Estados Unidos y la Unión Soviética en un llamado a la paz y la negociación. El esbozo de la vinculación de la Conferencia con los temas políticos y económicos del desarrollo, dió lugar algo más adelante a una conferencia económica en El Cairo que, a su vez, estaría en el origen de la convocatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Tres años más tarde, se reunió en El Cairo otra Conferencia de Jefes de Estado. En esta oportunidad se invitó a muchos países más de los que fueron a Belgrado. Para entonces, ya se había creado la Organización de la Unidad Africana y la guerra entre India y China había mostrado claramente las dificultades y resentimientos que también podían crear los conflictos entre países No Alineados. La invitación efectuada a un número mayor de países americanos e inclusive a algunos europeos, correspondió al deseo de Tito que la política no alineada fuere reconocida como una de proyección y significado universales.

Cierto número de países declinó la invitación pero de todas maneras, en El Cairo se encontraron presentes 47 partici-

pantes y 10 observadores, lo que representaba más del doble de los que asistieron a Belgrado.

El énfasis de la Conferencia se puso en los temas de la lucha anticolonial pues en las circunstancias de su realización, ya se había esbozado la política de "distensión" que tantas esperanzas hizo concebir. Por otra parte, desaparecido Nehru, el acento de la Conferencia fue más bien "anti-imperialista" y en un renovado interés en las cuestiones de carácter económico vinculadas al sub-desarrollo de la mayoría de los participantes y los medios para superarlo; ésta última preocupación justificada en los poco satisfactorios resultados de la Conferencia de la UNCTAD.

Después de la Conferencia del Cairo, dificultades e incertidumbres sobre la esencia y el papel del No Alineamiento hicieron que no se reuniera otra Conferencia de Jefes de Estado hasta 1970. En esos años, Indonesia retomó sus aspiraciones de liderar por medio de una "nueva Bandung" los puntos de vista pro-chinos de algunos países. En 1966 se celebró en La Habana la Conferencia Tri-Continental y se creó una organización de "solidaridad". No obstante, ninguno de estos planteamientos consiguió desviar la convicción de la mayoría de países interesados, que la esencia del No Alineamiento debía ser su diferenciación de los bloques.

Además de lo anterior, numerosas situaciones críticas en varias partes del Globo crearon considerable confusión. Viet Nam pasó a ser escenario de una guerra terrible, la inestabilidad política cundió en Africa; la "primavera de Praga" fué dramáticamente liquidada; varios de los más importantes líderes del No Alineamiento inicial desaparecieron de la vida política o murieron.

Superando estas dificultades considerables, en Setiembre de 1970 se reunió en Lusaka, Zambia, una Conferencia de Jefes de Estado que pasó a llamarse "Tercera" al adoptar el criterio de la permanencia del Movimiento y la periodicidad de

las reuniones cumbres. Concurrieron 54 participantes "plenos" y algunos observadores. La Conferencia puso mayor énfasis en las cuestiones económicas que fueron objeto de una Declaración especial. Desde luego, se ocupó también de cuestiones tan significativas como la Guerra en Viet Nam, la situación en el Medio Oriente, la discriminación racial en Africa del Sur, los movimientos de liberación, etc. De particular importancia fué la reiteración de los principios del No Alineamiento como factor independiente en las relaciones internacionales. Finalmente, se instituyó el criterio de "coordinación" de las actividades de los países No Alineados, que quedó confiada al país en el que se había celebrado la Conferencia Cumbre.

Desde la Conferencia de Lusaka, los países No Alineados tuvieron una actividad crecientemente significativa y visible en los foros internacionales como Naciones Unidas y la UNCTAD, coordinándose en ésta última por intermedio del Grupo de los 77. En Naciones Unidas se promovieron importantes iniciativas y Declaraciones. En estos años, preocupó también y justificadamente a los países medianos y pequeños, la posibilidad que la "distensión" entre las grandes potencias se concretara no solamente sin su participación en la solución de las cuestiones internacionales pendientes, sino inclusive en perjuicio de algunos de ellos o del conjunto en general.

Dos reuniones No Alineadas tuvieron significación particular. En 1972 se celebró una Conferencia Ministerial en Guyana, lo que traducía el nuevo peso del No Alineamiento en América Latina y, en 1973, en una reunión preparatoria de la Conferencia de Argel, se adoptó el principio que todas las decisiones del Movimiento fueran adoptadas por consenso.

A la Conferencia Cumbre de Argel, en 1973, asistió por primera vez el Secretario General de las Naciones Unidas. En esta Conferencia fueron significativos el énfasis aún mayor en la problemática del desarrollo, adoptándose el criterio que de-

bía establecerse un Nuevo Orden Económico Internacional; y el debate sobre la significación del No Alineamiento en las relaciones internacionales. La idea que el No Alineamiento no podría ser opuesto a los países socialistas fué expuesta y defendida por algunos países. Por otra parte, cuestiones tan importantes como el derecho de los Estados ribereños a los recursos de sus mares adyacentes hasta una distancia de doscientas millas, fueron consagradas en esa oportunidad.

Finalmente, en la Conferencia de Argel se adoptó el criterio que la Mesa Directiva de la reunión se transformara al término de ésta en un "Buró de Coordinación" (17 miembros) que, bajo la presidencia del representante del país sede, aseguraría el trabajo y la acción concertada de los miembros del Movimiento entre dos Conferencias cumbres.

La siguiente Conferencia se realizó en Colombo, Sri Lanka en 1976, contando ya con la participación de 86 miembros. Para entonces, el crecimiento mismo del Grupo representaba una mayor incidencia de los problemas entre los mismos miembros y también que se hiciera más agudo el debate entre las distintas percepciones que sobre la esencia y papel de la No Alineación tenían algunos países.

En esa oportunidad tuvieron también amplia significación los intentos de promover la cooperación entre Estados miembros y otros países en vías de desarrollo. Se decidió la creación de un Pool de agencias noticiosas de los países No Alineados. La Conferencia adoptó una decisión particular sobre el papel y composición del Buró de Coordinación, que fué ampliado a 25 miembros. En esa oportunidad se acordó también que, en virtud de un principio de rotación geográfica de las Conferencias No Alineadas, la siguiente reunión cumbre se efectuara en La Habana, aceptándose la invitación de Cuba.

La celebración de la Conferencia de La Habana dió lugar a uno de los más extendidos y significativos debates sobre el

No Alineamiento, dentro y fuera del Movimiento. Es conocido que Cuba propició un enfoque particular del No Alineamiento, juntamente con otros países, según el cual y de manera algo sintética podría decirse que entre este Movimiento y los países de la órbita socialista existiría una llamada "alianza natural". Una percepción de esta naturaleza no podía dejar de suscitar honda preocupación a numerosos miembros interesados fundamentalmente por el avance de los objetivos de la No Alineación, desde una perspectiva diferenciada, singular e independiente de la de los bloques de poder.

En tales circunstancias, y en medio de un ambiente bastante enrarecido, se celebró la Conferencia de La Habana en setiembre de 1979, con la participación de 95 miembros plenos, 12 observadores y 8 invitados. No puede dejar de atribuirse importancia a esta amplia concurrencia pues ella parece demostrativa de que más allá de lo que pudieren ser las percepciones particulares de un Estado —por importante que fuere dentro del Movimiento— se consideraban más significativos los elementos de convergencia hacia la No Alineación.

Efectivamente, superando dificultades considerables, la Conferencia rechazó los intentos de reorientación del Movimiento, descartándose las interpretaciones que sugerían las aproximaciones llamadas de la "alianza natural" pero también de la "equidistancia" que pretendían considerar iguales en todos los aspectos a los bloques de poder.

La reunión aprobó importantes disposiciones relativas a la ampliación y democratización del Buró de Coordinación y produjo una importante declaración sobre cuestiones económicas y cooperación entre los miembros. En el aspecto político, además de reafirmarse los principios de la No Alineación, se trató con firmeza la situación en el Oriente Medio pero no se llegó, como era la aspiración de algunos miembros, a la expulsión de Egipto por haber firmado una paz separada con Israel. La cues-

tión de la representación de Cambodia, país que había sido invadido por Viet Nam, constituyó un motivo de serio resentimiento.

Muchos observadores consideraron que la política de No Alineación no habría de sobrevivir a las tensiones que se habían producido en su interior. No obstante, la gran mayoría de los países No Alineados siguió manteniendo su interés en las cuestiones sustantivas propias de la No Alineación que una vez superados los aspectos conceptuales más difíciles, continuó como en el pasado, unida en torno a cuestiones comunes y desunida respecto a los asuntos que no habían sido objeto de auténtico consenso.

La Conferencia Cumbre reunida en Nueva Delhi en marzo de 1983, originalmente se había pensado realizar en Bagdad, Irak, en Setiembre de 1982. El Gobierno de este país continuó avanzando preparativos hasta poco antes de esa fecha. Sin embargo, fue evidente en un momento que la continuación de la guerra con Irán, que se había iniciado a finales de 1980, hacía material y políticamente imposible la celebración de la Conferencia en la oportunidad y lugar previstos. En tales circunstancias la India, que había solicitado ser sede de la Conferencia cumbre siguiente a la de Bagdad, decidió adelantar —a pedido de numerosos miembros— su invitación, con lo cual se mantuvo la periodicidad de las cumbres.

La conferencia de Delhi fue muy importante, porque, además del número antes inigualado de participantes, reafirmó de manera solemne el carácter de la No Alineación como factor global independiente en las relaciones internacionales; así como sus principios primigenios, en la manera que ya se ha descrito. Al mismo tiempo, la conferencia evitó lo que hubiera sido la tentación de algunos países en el sentido de asumir posiciones "neutralistas" frente a las cuestiones críticas examinadas.

Con esta Conferencia se consolida un movimiento políticamente significativo, en el cual se mantienen ciertas importantes divergencias que no llegan a superar los enfoques comunes sobre los temas esenciales. El criterio democrático prevaleció con la apertura del Buró a todos los miembros que desearan participar en sus tareas y, en general, con el ambiente mismo de la reunión.

La conferencia, por cierto, se pronunció claramente sobre los aspectos más saltantes de la actualidad internacional, incluyendo el continuado y alarmante deterioro de la situación de los países en vías de desarrollo. La necesidad que se inicien negociaciones globales sobre la situación económica internacional, fué enfáticamente reafirmada.

La somera descripción efectuada, permite apreciar cómo se ha ido produciendo la evolución y desarrollo del movimiento No Alineado. A lo largo de los años, y con los inevitables matices, dificultades y hasta contradicciones y conflictos que tienen que darse necesariamente entre quienes no constituyen un bloque, se aprecia lo sustantivo del proceso de crecimiento.

Este proceso se ha caracterizado por varios elementos que convendría resumir. En primer término, el crecimiento numérico; demostrativo por sí mismo del atractivo de la No Alineación para muchos pueblos. Este crecimiento numérico se ha dado en todas las regiones del mundo. Superando las percepciones "afro-asiáticas", el No Alineamiento atrajo miembros de América Latina y Europa. Correlativamente con este crecimiento numérico se ha ido estructurando una doctrina de relaciones internacionales a la que van adhiriendo Estados pero también movimientos políticos y corrientes de opinión en varias partes del mundo.

También se puede advertir un crecimiento del ámbito de los intereses y preocupaciones de los países miembros. Esto, que en alguna medida es perfectamente comprensible, puede llegar

sin embargo a constituir un serio problema en la medida que el movimiento se vea llevado a examinar y ocuparse de todo tipo de asuntos en todas partes del mundo. Esto entraña el peligro de no solamente no resolverlos, sino de diluir la capacidad de acción en más temas de los que puede abarcar en el estado actual de las relaciones internacionales. Esto no debe excluir desde luego, las inquietudes o reivindicaciones legítimas que puedan ser adoptadas por el movimiento en su conjunto ni ciertamente las cuestiones de orden económico que interesan a todos los miembros.

Un importante desarrollo del movimiento está constituido por el aporte de fórmulas concretas para la acción; lo cual va más allá del mero diagnóstico o denuncia de una situación determinada. Al mismo tiempo, se ha producido un cierto refinamiento de los mecanismos de cooperación internos que, sin embargo, requieren ser considerablemente reforzados y promovidos lo que no es tarea fácil.

Es muy significativo el proceso de evolución de los aspectos institucionales del Movimiento. A lo largo de los años se ha promovido la concertación y la coordinación pero se ha rechazado claramente la formalización —por ejemplo en un tratado— y más aún, la posibilidad que la acción y decisión individual de cada miembro, inclusive respecto de los acuerdos no cuestionados, pudiese ser objeto de presión por el Movimiento o algunos de sus miembros. La autenticidad de los acuerdos no alineados debe examinarse no solamente en las declaraciones o documentos sino también en los pronunciamientos o reservas de sus miembros individuales, así como en la acción concreta que de ellos podría derivarse: por ejemplo, las votaciones en los organismos internacionales. Por ello es de interés la preocupación constante del Movimiento con el proceso de toma de decisiones en su seno. No parece haber forma que el consenso pueda ser reemplazado como método y, antes bien, se debe continuar los esfuerzos orientados a perfeccionarlo.

Es por todo ello que la no alineación aparece como un factor diferenciado en las relaciones internacionales. Sin pretender erigirse en un nuevo o distinto sistema de seguridad del consagrado en Naciones Unidas, el No Alineamiento es elemento de significación en todas las cuestiones de importancia y su acción, o la falta de ella, continuarán marcando los aspectos más críticos del peligroso mundo de hoy.

#### EL CRECIMIENTO DEL GRUPO.— EL CASO DE AMERICA LATINA.

De 21 países participantes en la Conferencia de Belgrado en 1961, el Grupo reúne ahora a más de un centenar de miembros entre plenos, observadores e invitados. Este crecimiento demuestra por sí solo el atractivo de la opción no alineada en las relaciones internacionales, para países de todas las regiones.

Numerosos países se han incorporado al No Alineamiento desde el inicio de su vida independiente; es decir, consideran que sus posibilidades de acción internacional y la defensa de sus intereses se encuadran mejor en la no alineación que en el aislamiento o en acogerse a la "protección" que cualquier gran potencia estaría dispuesta a prestarles. En el caso de Africa todo nuevo miembros de la Organización de la Unidad Africana, es decir todo nuevo Estado independiente, pasa a ser automáticamente miembro del Grupo de Países No Alineados.

Es diferente también el caso de América Latina. En Belgrado, solamente estuvo presente Cuba como miembro pleno y Ecuador, Brasil y Bolivia como observadores. Hoy América Latina tiene numerosos miembros plenos y observadores. El Perú se incorporó como miembro pleno en la Conferencia Cumbre de Argel, luego de haber participado como observador en las Conferencias Ministeriales de Dar Es Salam, Tanzania y Georgetown, Guyana; y en la Conferencia Cumbre de Lusaka.

Consecuentemente, ya no es posible considerar que para América Latina, el No Alineamiento constituye un fenómeno exótico y distante y, ni siquiera, caribeño. La percepción de política exterior de los países latinoamericanos tendrá que incluir la variante no alineada, cuyas posiciones sustantivas miembros y no miembros apoyan, con mínimas y comprensibles excepciones. Los observadores en el Movimiento no tienen por lo general posiciones distintas de los miembros plenos.

No puede dejarse de lado, además, lo que el No Alineamiento significa para determinadas aspiraciones de países de la región. La reivindicación del Canal de Panamá, el apoyo a la aspiración cubana a la recuperación de Guantánamo y la argentina a las islas Malvinas, no habrían sido posible sin el No Alineamiento.

La incorporación de países latinoamericanos al No Alineamiento y su permanencia en el mismo, han suscitado y suscitan críticas, enunciadas las más veces en términos generales. Es útil revisarlas y acompañarlas de algunos comentarios orientados a mostrar que las mismas no serían muy sólidas.

#### I) *La pertenencia al mundo occidental y cristiano.*

La pertenencia al No Alineamiento ni plantea ni cuestiona percepciones de identidad nacional o cultural, ni significa renuncia a valores propios, estando garantizada la personalidad cultural de cada país, cuya preservación es precisamente uno de los fines del Movimiento. Entre los planteamientos no alineados, la denominación "occidental y cristiano" o no figura o no es objeto de cuestionamiento. En todo caso, este asunto no ha sido obstáculo para la pertenencia de Malta y Chipre, el interés y la cooperación de Austria y de los países escandinavos y también de Francia; y la creciente participación de países latinoamericanos.

II) *Que América Latina tendría un aliado en Estados Unidos.*

En lo estratégico, los acontecimientos en las Islas Malvinas, en 1982, relevan de todo comentario. En el plano económico, como lo demuestra el robustecimiento de las tendencias proteccionistas, no cabría esperar tratamiento preferencial; y respecto a la provisión de capitales y transferencia de tecnología no parece probable que ellos se den en cantidades ni en términos que hagan pensable la superación del subdesarrollo en breve plazo. La pertenencia a los no alineados, no ha significado impedimento para relaciones económicas con Estados Unidos; así como la no pertenencia, en el caso de otros países, no ha privilegiado tales relaciones.

III) *Que se descuidan intereses reales por ocuparse de problemas exóticos.*

Esta crítica implica que para países como los nuestros, solamente ciertas cuestiones inmediatas y directas deben ser de interés y que no hay nada que decir o hacer en relación con los grandes problemas que son objeto de consideración permanente y urgente en el ámbito internacional. Sin embargo, es claro que en las presentes circunstancias ningún país podrá escapar a las consecuencias de situaciones críticas, donde quiera que ocurran.

Pretender que el interés de un país mediano o pequeño se agotaría en la defensa y conservación de su territorio y en la esperanza de una vinculación especial que le permita salir del subdesarrollo, sería antihistórico. Por último, debe establecerse que el No Alineamiento no obliga a ningún país ni podría hacerlo, a apoyar ninguna posición que considere injusta o no acorde con sus intereses.

IV) *Que los no alineados responden al "dictat" soviético y sirven a sus intereses.*

La idea proviene de cierta interpretación según la cual el antiimperialismo proclamado por el No Alineamiento ubica a los países de la llamada "comunidad socialista" como los "aliados naturales" del Movimiento.

Cierto es que los no alineados han tenido como una de sus tareas principales durante muchísimo tiempo la lucha contra el colonialismo; que dicha etapa coincidió con la guerra de Viet Nam y que pesaba en los ánimos el recuerdo de los intentos anglo-franceses para mantener o retomar posesiones coloniales. Estas circunstancias trataron de ser aprovechadas al máximo por el bloque soviético que, frente a ellas, procuraba destacar la imagen de potencia amiga.

Todo ello motivó cierta retórica considerada anti-occidental; y que llegó a su punto culminante con la idea de la "alianza natural". Sin embargo, y como una reacción básicamente principista contra las tendencias que promovían reorientar el Movimiento, el grueso de los países no alineados insistieron en el mantenimiento del carácter esencialmente independiente del No Alinamiento, diferenciado de los bloques de poder.

Ninguna razón existe pues, para que en el No Alineamiento se de preferencia a alguno de los bloques militares. Precisamente, su origen y filosofía lo apartan y distinguen de ambos. Existe una mayoritaria confirmación de los "planteamientos originales" frente al intento de establecer preferencias entre los bloques.

V) *Que no existe ningún beneficio en una alianza con Africa y Asia.*

Si bien existen notorias diferencias entre el desarrollo de América Latina y el que presentan Africa y Asia, el papel que la división mundial del trabajo ha asignado al Tercer Mundo es el de la producción de materias primas; estando América La-

tina en la misma posición de desventaja en términos de intercambio que Africa y Asia. El No Alineamiento es el principal impulsor de los esfuerzos por corregir esta situación propiciando negociaciones globales para establecer el Nuevo Orden Económico Internacional y una mayor colaboración Sur-Sur en materia de desarrollo.

VII) *El No Alineamiento es una confusa confluencia de Estados desorganizados o inestables.*

La inestabilidad política es, lamentablemente, característica de la gran mayoría de países subdesarrollados o en vías de desarrollo. Pero la vitalidad o vigencia del Movimiento estará marcada por la mayor o menor fidelidad a los principios que lo originaron, siendo notorio que existe permanentemente un denominador común de política exterior aunque cambien los sectores protagónicos. El caso de abandono del Movimiento es singular.

VIII) *Que el Movimiento tiene futuro incierto.*

Las posibilidades de un proceso de distensión que redujera la confrontación entre los bloques son muy escasas por ahora. Es seguro que aun a largo plazo subsistirán diferencias, que incluso pueden llevar al conflicto nuclear. El No Alineamiento es, por ahora, la única forma cómo los países medianos y pequeños pueden tratar de influir el curso de acontecimientos internacionales de cuyas repercusiones no pueden escapar.

El futuro del Movimiento, es por cierto inseguro, como lo es el futuro de la humanidad en su conjunto. El Movimiento y su futuro dependerán más de la actividad de sus miembros y de su cohesión que de su desentendimiento de cuestiones internacionales importantes, que haría más viables las presiones de los bloques por incorporarlos a su confrontación.

Por lo expuesto, no habría razones muy sólidas para con-

siderar inconveniente el ingreso o la presencia de países latino-americanos en el No Alineamiento. Inclusive, podría pensarse en algunos elementos que reforzaran la conveniencia.

a) El No Alineamiento y el mundo en desarrollo.

Como se sabe, la mayoría de los países en desarrollo, son también países no alineados. El No Alineamiento ha respetado en forma consecuente el campo de acción del Grupo de los 77 pero, dentro de él, ha desempeñado un rol muy activo.

b) Recursos Naturales; Derecho del Mar.

Desde su establecimiento, la política de la No Alineación ha sostenido el derecho de los países a sus recursos naturales. Esta posición se ha reforzado con el tiempo. Las grandes tesis sostenidas por el Perú y otros países en materia de Derecho del Mar encontraron consagración internacional al ser recogidas por el No Alineamiento.

c) Espacio político de actuación.

Para el tratamiento de las grandes cuestiones internacionales, la defensa de intereses sustantivos y la promoción de objetivos de política exterior, hay una tendencia a la agrupación de países en espacios mayores. En algunos casos, tales agrupaciones responden a intereses de bloques Ej. alianzas militares y otros a intereses regionales Ej. esquemas de integración.

En el caso de los países medianos y pequeños, la mayoría provenientes de la lucha anticolonial, caracterizados por el subdesarrollo, el agruparse en función de intereses económicos (Grupo de los 77) o políticos (Movimiento de los No Alineados) es natural, como lo son igualmente otras formas de agrupación más reducidas; Organización de Unidad Africana; Sistema Económico Latinoamericano; Asociación de Países del Su-

deste Asiático (ASEAN); etc. La búsqueda de actuación internacional en forma individual por parte de los países, exceptuando las grandes potencias, parece ser cosa del pasado.

d) Defensa de intereses y principios.

Cualquier crítico podría encontrar reparos a la forma en que los principios de la No Alineación son aplicados; o a los medios para promover los intereses de los países no alineados. Sin embargo nadie podría atacar los principios —que son en lo sustantivo coincidentes con los de Naciones Unidas— ni impugnar los objetivos que son incuestionablemente legítimos.

e) Posición de América Latina en el Mundo.

El No Alineamiento ha permitido a América Latina una audiencia y contactos muy extensos. Esto se ha hecho sin perjuicio de amistades tradicionales o nuevas, inclusive de grandes potencias; relaciones que corresponde desde luego, mantener y acrecentar.

f) Irreversible tendencia a la participación.

El descontento de determinados países con la No Alineación no es de ahora. J. F. Dulles consideraba intrínsecamente inmoral la posición de quienes no querían tomar partido en la guerra fría. Ya se completó el rechazo a la teoría de la "alianza natural" y no es misterio la insatisfacción, por distintas razones, de algunos o muchos de los miembros del Movimiento.

g) Logros principales del No Alineamiento.

El No Alineamiento ha alcanzado objetivos importantes. El más notable sería, el proceso de descolonización, próximo a completarse. Es conocida la timidez y lentitud con que este

proceso fue iniciado en los términos de la Carta de las Naciones Unidas. Es a partir del impulso No Alineado que adquirió dinámica y dimensión.

El No Alineamiento ha sido constante en su preocupación por la seguridad internacional; el enfrentamiento de las grandes potencias; la permanencia de situaciones críticas. Nada sugiere que el mundo será más seguro por la continuación del conflicto entre las grandes potencias.

Finalmente, en materia de desarme, relaciones económicas internacionales, cooperación entre países en desarrollo y otras áreas, es reconocido el papel desempeñado por el Movimiento. Son múltiples las iniciativas generales y concretas que éste promovió y promueve en procura de objetivos perfectamente legítimos.

#### OBJETIVOS GENERALES, PRINCIPIOS Y FUNCION DEL NO ALINEAMIENTO

El movimiento ha indicado en numerosas oportunidades su decisión de participar en la solución de los grandes problemas internacionales, y especialmente en lo relativo a la paz, seguridad y desarrollo de los pueblos, expresando los intereses del conjunto de la humanidad y no tan sólo los de una parte. Este objetivo general se procura a través de la llamada "democratización de las relaciones internacionales" según la cual es un derecho y un deber de todos los Estados participar en la búsqueda de soluciones para los problemas que los afectan. Esta democratización implica cuestiones de sustancia y especialmente la necesidad que los Estados medianos y pequeños formulen iniciativas y realicen esfuerzos concertados para lograr sus objetivos; y no que se limiten a seguir los planteamientos de los grandes centros de poder. Supone también el respeto mutuo entre los Estados, la consideración adecuada de sus problemas parti-

culares y la voluntad de encontrar soluciones satisfactorias a las cuestiones pendientes mediante vías pacíficas y negociadas.

El Movimiento No Alineado ha venido desarrollando y exponiendo un conjunto de principios, la mayoría de los cuales coincide esencialmente con los que establece la Carta de las Naciones Unidas. En la VI Conferencia Cumbre, celebrada en La Habana en 1979, estos principios se enunciaron de la siguiente manera:

“Independencia nacional, soberanía e integridad territorial, igualdad soberana y desarrollo social libre de todos los países; independencia de los países no alineados de las influencias y rivalidades de las grandes potencias o bloques, y oposición a la participación en pactos y alianzas militares que sean consecuencia de aquéllas; lucha contra el imperialismo; el colonialismo, el neo-colonialismo, el racismo comprendido el sionismo y toda forma de expansionismo, ocupación y dominación extranjera y hegemonía; coexistencia pacífica activa entre todos los Estados; indivisibilidad de la paz y la seguridad; no injerencia y no intervención en los asuntos internos y externos de otros países; libertad de todos los Estados para determinar sus sistemas políticos y realizar su desarrollo económico, social y cultural sin intimidaciones, obstáculos ni presiones; establecimiento de un nuevo orden económico internacional y desarrollo de la cooperación internacional sobre la base de la igualdad; derecho de todos los pueblos sometidos a la dominación colonial y extranjera a la libre determinación y la independencia y apoyo constante a la lucha de los movimientos de liberación nacional; respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales; oposición a la división del mundo en alianzas y bloques político-militares antagónicos y rechazo de doctrinas anticuadas tales como las de las esferas de influencia y el equilibrio del terror; soberanía permanente sobre los recursos naturales; inviolabilidad de las fronteras internacionales legalmente establecidas; no utilización de la fuerza ni de la amenaza del uso de la fuerza y no reconocimiento de las situaciones creadas por la amenaza o el uso de la fuerza; y el arreglo pacífico de las controversias”.

Como se puede apreciar, muy poco es lo que cualquier Estado no estaría en capacidad de suscribir en relación con los

principios que se han citado. Ellos son de carácter general y responden no solamente a las obligaciones a que se han comprometido los Estados al firmar la Carta de las Naciones Unidas, sino también a la percepción política y moral de Estados medianos y pequeños que buscan la estructuración de un orden internacional basado en consideraciones distintas del poder y la fuerza. No podría pensarse en resolver ningún problema sin el respeto a los principios del No Alineamiento.

El mismo documento (Declaración Final de la Conferencia de La Habana) señala como objetivos esenciales del Movimiento No Alineado los siguientes :

“Conservación de la independencia, la soberanía, la integridad territorial, y la seguridad nacionales de los países no alineados; eliminación de la injerencia y la intervención extranjera en los asuntos internos y externos de los Estados y del uso o amenaza del uso de la fuerza; fortalecimiento del no alineamiento como factor independiente no bloquista y mayor propagación del no alineamiento en el mundo; la eliminación del imperialismo, colonialismo, el neo-colonialismo, el apartheid, el racismo, incluido el sionismo, y todas las formas de expansionismo, ocupación extranjera, y de dominación y hegemonía; apoyo a los movimientos de liberación nacional que luchan contra la dominación colonial y extranjera y la ocupación extranjera; salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales y universalización del relajamiento de las tensiones internacionales; fomento de la unidad, la solidaridad y la cooperación entre los países no alineados con vistas a alcanzar los objetivos del no alineamiento, conservando así su carácter esencial; terminación de la carrera armamentista, especialmente la de armamentos nucleares, y logro de un desarme general y completo bajo un control internacional eficaz; el pronto establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional con vistas a acelerar el desarrollo de los países en desarrollo; eliminar la desigualdad entre los países en desarrollo y desarrollados, y erradicar la pobreza, el hambre, la enfermedad y el analfabetismo en los países en desarrollo; participación en pie de igualdad en la solución de las cuestiones internacionales; establecimiento de un sistema democrático de relaciones internacionales basado en la igualdad de los Estados, el respeto y la preservación de los

derechos humanos y las libertades fundamentales; fortalecimiento de las Naciones Unidas como instrumento eficaz para promover la paz y la seguridad internacionales, resolver los problemas internacionales y luchar contra el colonialismo, el neo-colonialismo, el racismo, el sionismo, la discriminación racial y el apartheid y como factor importante en el desarrollo de la cooperación internacional y el establecimiento de relaciones económicas equitativas entre los Estados; disolución de los pactos y de las alianzas militares de las grandes potencias y de los acuerdos vinculados derivados de ellos, retirada de las fuerzas militares extranjeras; promoción de la cooperación económica entre los países no alineados y otros países en desarrollo, con vistas al logro de la autosuficiencia colectiva; establecimiento de un nuevo orden internacional en la esfera de la información y de los medios de comunicación de masas, con el fin de crear nuevas relaciones internacionales en general; y revitalización, preservación y enriquecimiento del patrimonio cultural de los pueblos de los países no alineados y promoción de la cooperación cultural entre ellos”.

Con relación a estos asuntos, la Séptima Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de Nueva Delhi; expresó lo siguiente :

“La quintaesencia de la política de la no alineación ha consistido siempre en la lucha contra el imperialismo, colonialismo, el neocolonialismo, el apartheid, el racismo, incluido el sionismo, y todas las formas de agresión, ocupación, dominación, injerencia o hegemonía extranjeras, así como contra la política de las grandes potencias y alianzas que tienden a perturbar la división del mundo en bloques. Rechaza toda forma de subyugación, dependencia, injerencia o intervención directa o indirecta, abierta o encubierta, y todas las presiones políticas, diplomáticas, económicas, militares y culturales, en las relaciones internacionales. Los Jefes de Estado o de Gobierno reafirmaron una vez más la necesidad de una estricta adhesión a los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos internos y externos de los Estados. Reafirmaron asimismo el derecho de todos los Estados a realizar su propio desarrollo económico sin intimidación, entorpecimiento ni presión. Los Jefes de Estado o de Gobierno reiteraron el compromiso de principio de los países no alineados de no ser partes en el enfrentamiento y la rivalidad entre las grandes

potencias ni tomar medida alguna que facilite, o refuerce las alianzas militares existentes y los arreglos de interconexión que de ellas se desprenden, especialmente mediante la participación en arreglos militares o la provisión de bases o instalaciones militares que aseguren la presencia militar de las grandes potencias concedida en el marco de los conflictos entre dichas potencias. Reafirmando los criterios para la participación en el Movimiento, formulados en El Cairo y adoptados en Belgrado en 1961, y pidiendo su estricta observancia, los Jefes de Estado o de Gobierno reafirman su identificación duradera con los principios y objetivos de la política y el Movimiento de los Países No Alineados, así como su estricta observancia de los mismos, tal como fueron definidos en sus Conferencias Cumbre de Belgrado, El Cairo, Lusaka, Argel, Colombo y La Habana. La violación de estos principios por cualquier país no se justifica en circunstancia alguna y es totalmente inaceptable”.

También aquí es difícil encontrar elementos que no pudieran ser ampliamente respaldados por cualquier Estado que verdaderamente pretendiere seguir una política exterior principista; y que aspire a la organización de una sociedad internacional más justa, exenta de la comisión de actos de fuerza. En esta sociedad habría de respetarse la soberanía e independencia de los Estados y su derecho a dotarse de los sistemas políticos o económicos que consideren más adecuados y se podrían emprender esfuerzos efectivos para la erradicación de la pobreza, el hambre, las enfermedades y otras taras que afectan a la humanidad en su conjunto, pero más especialmente a los países en desarrollo.

Se habrá notado también que entre los objetivos indicados figura la disolución de los pactos y alianzas militares de las grandes potencias. Es este uno de los factores menos atractivos para dichas potencias que desearían que el No Alineamiento actuase como una masa relativamente amorfa de países neutrales o, mejor aun, que no actuase.

Es el rechazo de la no actuación lo que caracteriza al Movimiento de los países No Alineados, que considera que debe actuar en relación a todos los principales problemas de la vincu-

lación internacional. Esta actuación en el marco del respeto a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y otros del Derecho Internacional, debe presionar constantemente para el logro de los objetivos señalados, a través de instrumentos como la persuasión diplomática, la gestión, los debates internacionales, la cooperación recíproca y otros que excluyen, en general, el uso de la fuerza.

Este derecho que reclaman los países No Alineados, de no ser indiferentes frente a cuestiones sustantivas los lleva tanto a la concertación de planteamientos como a considerar que la superioridad militar o capacidad económica de las grandes potencias no les confiere derechos especiales y que, por el contrario, representa sí una obligación. Inclusive consideran los países No Alineados, a diferencia de los neutrales, que su status no se deriva, o por lo menos no enteramente, de la existencia de una rivalidad de poder sino que sus planteamientos tienen jerarquía como para constituir por sí mismos la base de un ordenamiento internacional.

El No Alineamiento se pretende lo más claro posible en defensa del principio de la no interferencia en los asuntos internos y del derecho de cada Estado a determinar libremente su sistema político, económico y social; y no reconoce ningún tipo de organización política, económica y social como futuro común de sus integrantes.

Como suele resumirse, el No Alineamiento es un factor independiente, global y no-bloquista en las reclamaciones internacionales. Su política es anti-colonialista, anti-imperialista y opuesta a toda forma de dominación, interferencia y hegemonía política o económica.

#### ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO; LA TOMA DE DECISIONES.

El No Alineamiento es una agrupación libre de países, que no están comprometidos dentro del esquema rígido de un trata-

do o una convención, sino que participan en las actividades de un Movimiento en el que la instancia máxima está constituida por la Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno que se reúne cada tres años en distintas regiones del globo. Estas Conferencias formulan declaraciones sustantivas sobre el estado de la situación internacional y deciden las acciones que el Movimiento deberá llevar a cabo.

Las Conferencias de Ministros de Relaciones Exteriores se reúnen inmediatamente antes de las Conferencias de Jefes de Estado y también en el período entre éstas. Desde hace algunos años, los Ministros presentes en Nueva York al comienzo de la Asamblea General de Naciones Unidas se reúnen brevemente para examinar las cuestiones más urgentes.

Un Buró de Coordinación se encarga en forma permanente de la promoción de las actividades del Movimiento. Este Buró fue originalmente establecido en la Conferencia Cumbre de Argel en 1973 y se fue ampliando progresivamente hasta llegar, luego de la Conferencia Cumbre de La Habana a 35 países; equivalente aproximadamente a un tercio del total de los miembros del No Alineamiento.

Sin embargo algunas divergencias sobre la naturaleza y propósitos del Buró de Coordinación, fueron creando en ciertos países un sentimiento de recelo hacia su actuación. Esta preocupación provenía del hecho que las reuniones del Buró estaban abiertas a la presencia y participación de todos los países no alineados pero en la toma de decisiones solamente participaban los miembros del Buró.

Esta interpretación fue considerada inconveniente por numerosos Estados porque equivalía, en la práctica, a que el Buró pudiese adoptar decisiones que el movimiento en su conjunto no adoptaría. Esto suponía también la existencia de "derechos" especiales, que en un Movimiento democrático no tienen razón

de ser. La membrecía en el Buró solamente debe ser entendida como un deseo de participar más activamente en la ejecución de las decisiones del Movimiento; es decir de asumir voluntariamente una responsabilidad especial pero, en ningún caso, de disfrutar de un derecho.

En función de estas preocupaciones, y también del deseo de numerosos países de participar en todas las actividades del Movimiento, fue creciendo el interés de los países por lo que en la Conferencia de Nueva Delhi se acordó que fueran considerados miembros del Buró todos los países que expresaron el deseo de serlo. En virtud de ello, el Buró funciona con todos los miembros que deseen participar. Este órgano funciona en Nueva York pero puede celebrar reuniones, a distinto nivel, en otros lugares.

Funcionan además, grupos de trabajo y contacto que tienen a su cargo tareas específicas en las cuestiones más importantes. Entre éstos pueden citarse los relativos a Chipre, el Medio Oriente y Palestina, Sudáfrica, el desarme y la seguridad; así como otros vinculados a cuestiones económicas, monetarias, información, materias primas, etc. Las reuniones de los Representantes de los países no alineados en Naciones Unidas son frecuentes.

El No Alineamiento decide con el método de consenso; al cual debe llegarse a través del debate y de la concertación de posiciones. El consenso es el único método que podría servir para la toma de decisiones dentro de un movimiento de las características del No Alineado pues, como se reitera, constituye éste una asociación libre de países que no podrían admitir la imposición de ninguna política ni emprender acciones que no estuviesen dispuestos a promover y llevar a cabo. Al mismo tiempo, este método reconoce la diversidad de las posiciones sobre los distintos asuntos.

Todos los países No Alineados tienen el derecho a disentir o formular reservas sobre cualesquiera acuerdos o decisiones que

consideren inconvenientes. En la práctica, el Movimiento reconoce que cuando el consenso es general y verdaderamente auténtico, la acción No Alineada se presenta unánime y decidida. En circunstancias en que este consenso pudo haber sido cuestionable, la acción del Movimiento no ha tenido tales características de unidad ni decisión. Todos los Estados miembros tienen el derecho de participar en sus decisiones, pero en caso de no considerarlas convenientes, nada ni nadie les puede obligar a atenerse a tales acuerdos.

Un gran esfuerzo ha sido dedicado por los países No Alineados al afinamiento de sus métodos de toma de decisiones y al fortalecimiento de su unidad, solidaridad y cooperación. Por otra parte, se percibe un interés de todos los miembros de participar en el proceso de toma de decisiones. Ya no habría "mayorías silenciosas" dentro del Grupo de países no alineados.

Si bien los fundadores del Movimiento y otros estadistas han prestado contribuciones significativas, prestigio y continuidad al establecimiento y a la consolidación del Movimiento, la idea de liderazgo no es consustancial a la no alineación porque al no constituir un bloque ni tener un centro, deja toda la latitud necesaria para el proceso de concertación de posiciones.

#### ACTUACION DEL MOVIMIENTO.

En el quehacer internacional, y especialmente en los foros multilaterales, el No Alineamiento constituye una realidad cotidiana y actuante en todos los grandes debates y problemas de la vinculación internacional. La presencia del No Alineamiento constituye uno de los elementos centrales de cualquier negociación. La posición del Grupo ha llegado a tener un peso tan significativo que hace impensable encontrar soluciones reales a problemas sin la participación del Movimiento.

La Séptima Conferencia Cumbre de Nueva Delhi, señaló al respecto lo siguiente :

“El reforzamiento de la no alineación como amplio movimiento internacional constituye parte integrante de los profundos cambios operados en la estructura de las relaciones internacionales contemporáneas. Los países no alineados representa hoy la abrumadora mayoría de la humanidad, unida por una perspectiva y visión mundiales comunes que trascienden las diferencias de sus sistemas sociales y económicos”.

La presencia y la actuación del No Alineamiento en todas las esferas internacionales es pues consustancial a su razón de ser. No puede ni podría haberse limitado a una forma de neutralidad entre facciones en pugna. Consecuentemente, el No Alineamiento no se considera un convidado de piedra en la discusión entre grandes potencias. Plantea iniciativas y se interesa y participa en el debate, la negociación y la gestión de las cuestiones. Si así no fuere, el mundo en desarrollo se vería reducido al rol de seguidor de las corrientes que pudiesen prevalecer o quedaría totalmente dividido.

El No Alineamiento debe definir posición propia en cada cuestión de importancia. Su ámbito de acción ha ido creciendo permanentemente, abarcándose nuevas esferas que reflejan la complejidad de las relaciones internacionales actuales.

Como algunos Estados tienen mayor capacidad de ejercer su independencia y la seguridad nacional no puede salvaguardarse exclusivamente por medios militares, los países No Alineados promueven la idea de la interdependencia, tratando de superar los intentos de convertir al planeta en compartimientos estancos y promoviendo las ideas de distensión, coexistencia, desarme y desarrollo.

De ahí que el Movimiento No Alineado encuentre en la Organización de las Naciones Unidas su foro más natural. El apoyo del no alineamiento a las Naciones Unidas ha sido permanente como lo es su exigencia que se fortalezca. Esto queda claramente demostrado en uno de los párrafos de la Sección

“Conclusiones y Recomendaciones” de la Declaración de Nueva Delhi que dice :

“Los países no alineados reafirmaron su firme adhesión a los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y reconocieron plenamente la necesidad de apoyar y reforzar esta Organización mundial con el fin de hacer de ella un instrumento eficaz para el desempeño de la función central que le corresponde en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el desarrollo y el fortalecimiento de la cooperación entre las naciones, el establecimiento de relaciones económicas equitativas entre los Estados y la promoción de los derechos fundamentales y las libertades en el mundo”.

Comparados con las grandes potencias, los países No Alineados tienen una diferente percepción de Naciones Unidas. Consideran éstos que las posibilidades de un conflicto planetario no se derivan de las disputas entre Estados pequeños sino de la confrontación fundamental entre los grandes. Consecuentemente, han tratado de transformar las Naciones Unidas de una organización orientada principalmente al mantenimiento de la paz entre pequeños Estados, a una que pudiese ejercer influencia sobre las grandes potencias. Como todos los problemas llegan finalmente a Naciones Unidas, se hace difícil para las potencias tratar de escamotear algunos de ellos para tratarlos en forma bilateral o en un círculo reducido.

La complejidad de las cuestiones de que trata Naciones Unidas es reflejo del mundo. La interrelación entre problemas políticos, económicos y sociales es alucinante. Los países No Alineados no pueden desempeñar lamentablemente, sino un papel relativo. Las medidas para promover la estabilización y diversas iniciativas requieren sin embargo de por lo menos la no oposición de las grandes potencias.

El No Alineamiento atribuye a Naciones Unidas tal importancia, porque es en ese organismo donde el debate interna-

cional puede plantearse. En oportunidades el acuerdo no puede ser alcanzado y es necesario la adopción de decisiones mediante los procedimientos que la Carta de Naciones Unidas establece.

Como la Asamblea General fue creada con el propósito de servir de foro para todos los Estados y sus procedimientos fueron acordados mucho antes que el Movimiento constituyese la mayoría que es ahora, no hay nada ilegítimo en la presentación o el tratamiento de temas por el Movimiento No Alineado en la Asamblea General, donde no podría aprobarse ninguna Resolución que no contase con su apoyo. Las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad se debaten y deciden en el Consejo de Seguridad, donde cinco grandes potencias tienen la capacidad, que ejercitan, de vetar cualquier decisión.

En los diversos foros internacionales los Estados medianos y pequeños tienden a agruparse y organizar sus posiciones en función de intereses comunes. En el plano político, en torno al No Alineamiento y en el económico alrededor del Grupo de los 77. El No Alineamiento ha venido mostrando mayor preocupación por las relaciones económicas internacionales y en sus conferencias dedican creciente atención y extensión a las cuestiones de orden económico. Sin embargo, no ha pretendido reemplazar al Grupo de los 77.

El No Alineamiento considera como su obligación dentro del Grupo de los 77, actuar como un factor catalizador de la posición de los países en desarrollo. Los países no alineados estiman que su enfoque político de la vinculación internacional les permite apreciar cabalmente el componente político que tienen las cuestiones económicas.

El No Alineamiento mantiene una actitud respetuosa hacia los acuerdos de los diferentes grupos regionales. En el Consejo de Seguridad se hace referencia a la posición no alineada, como sinónimo de la de los países en desarrollo sean o no miembros.

bro del Movimiento. El No Alineamiento refleja o atrae la posición de muchos países que no siendo miembros del Movimiento encuentran que existen coincidencias con sus posiciones.

Aunque críticos del Movimiento le atribuyen responsabilidad por decisiones que consideran inconducentes, inapropiadas, antijurídicas y hasta inmorales, rara vez han considerado que junto a aquel se encuentran sosteniendo posiciones similares países que no pertenecen al Grupo. Más allá de las acusaciones de "politización" de las organizaciones internacionales, las votaciones reflejan la realidad de un mundo cambiante donde numerosos países aspiran a dejar de ser espectadores o víctimas de los acontecimientos internacionales.

#### SU PRESENCIA EN LA ESCENA INTERNACIONAL.

El No Alineamiento, como cuestionamiento de la división del mundo en bloques que siguió a la guerra y de las políticas de poder supone para cada miembro la responsabilidad de no incorporarse al planteamiento estratégico de ninguna gran potencia y de no permitir a una potencia extranjera el uso de su territorio. Esta fue una de las consideraciones fundamentales que determinó la invitación a la Primera Conferencia. También se considera esencial el no apoyar la interferencia o intervención en los asuntos internos de cualquier Estado.

El No Alineamiento considera cada cuestión internacional según sus méritos propios, por lo cual se inhibe de atribuir rectitud o error en términos generales a determinada potencia o bloque de poder. Juzgar las situaciones o la relación internacional en general podría comprometer su posición de independencia.

El Movimiento No Alineado no constituye un "tercer bloque" ni pretende serlo. Es más, conceptualmente se considera que el Movimiento podría tener mayor crecimiento si la even-

tual disolución de los bloques militares condujera a sus miembros a la política de no alineación. De hecho, se ha producido la incorporación al No Alineamiento de Estados miembros de alianzas militares, como Irán y Pakistán, luego de la disolución del Tratado CENTO y se perciben posiciones poco "ortodoxas" respecto de los pactos militares de parte de países miembros de una u otra de las principales alianzas.

Por tener un esquema general para una organización más justa de la sociedad internacional, la subsistencia del Movimiento no se deriva de la continua tensión entre las grandes potencias. En otras palabras, si el proceso de la distensión hubiese conducido, por ejemplo, a hacer obsoleta la existencia de los pactos militares, la política de no alineación habría mantenido su vigencia respecto de los principios sobre los que debieran organizarse nuevas formas de vinculación internacional.

En oportunidades, las posiciones sostenidas por el No Alineamiento, y criticadas por uno u otro o varios de los centros de poder, han terminado siendo reconocidas como justas, válidas y más pacíficas. Así, por ejemplo, la persistencia en la búsqueda de una solución al problema colonial de Zimbabwe ha permitido una conclusión pacífica y realmente democrática. También en Viet-Nam, en Namibia y en muchos otros puntos y situaciones críticas, la posición del No Alineamiento ha sido acertada.

Al tratar de establecer un mundo más seguro los países No Alineados nunca se han opuesto al proceso de distensión entre las grandes potencias pero han tratado sí de darle la dimensión necesaria para que no se concretase a costa de terceros países, generalmente los más pequeños. El no alineamiento ha propiciado que la distensión fuera un proceso universal, en el que participaran todos los países, grandes y pequeños, en un pie de igualdad y que comprendiera todas las regiones y todos los problemas más significativos de las relaciones internacionales y del desarrollo.

Es eso lo que el no alineamiento considera como la democratización de las relaciones internacionales: la posibilidad que todos los Estados participen en la solución de los problemas internacionales y puedan hacer una contribución para el establecimiento de un mundo más seguro. Ello supone la superación del estado actual de cosas en que las políticas de poder, especialmente de las grandes potencias continúan siendo el factor fundamental de la inseguridad internacional.

#### “CONTRADICCIONES” Y DIFICULTADES.

Mucho se ha discutido sobre las contradicciones del Movimiento No Alineado. Hasta cierto punto, su origen mismo se encuentra en una contradicción: la de las grandes Potencias, que si bien es ajena al Movimiento en sí, representó el elemento determinante de su aparición.

Hay una contradicción esencial entre los intereses de las grandes Potencias y los objetivos que persigue el No Alineamiento. Ello es completamente natural y no debiera sorprender el aspecto de “self-interest” que, al igual que la de cualquier otra política, contiene la de los países no alineados.

Si los intereses no difirieren los países no alineados serían meros apéndices de uno u otro de los centros de poder. Precisamente es eso lo que no han querido ser. Hay una vocación de independencia que los lleva a buscar en el No Alineamiento la posibilidad de alcanzar objetivos propios y a tratar de resistir o evitar las presiones que ejercen las grandes Potencias.

Se ha indicado que el No Alineamiento es una agrupación heterogénea de países, de culturas, economías, sistemas sociales y perspectivas diferentes. Lo curioso es que esa “acusación” no es cuestionada por el No Alineamiento que jamás ha pretendido que a sus componentes los agrupe la homogeneidad. Por el contrario, el No Alineamiento ha insistido permanentemente en

que la diversidad constituye la base de su unidad y la razón de su fuerza y capacidad de acción.

El No Alineamiento no ha pretendido dar lecciones a ningún país acerca de cómo debe organizar su estructura política, interna, ni qué modelo de desarrollo económico o social debe adoptar o seguir. En todas las Declaraciones se ha puesto énfasis en el respeto al principio de no intervención. En las oportunidades en que las Conferencias no alineadas se han pronunciado sobre algunas cuestiones internas, ha sido generalmente a pedido de los países directamente interesados. La Conferencia Cumbre de La Habana, por ejemplo, destacó el restablecimiento del proceso democrático en Bolivia.

No obstante, se ha indicado que habría un conflicto dentro del Movimiento entre los llamados "Estados progresistas" y los "moderados" y otros que serían "conservadores". Una división de esta naturaleza aparte de ser imprecisa, responde a una discusión que nunca ha sido abierta dentro del No Alineamiento y fuera de él, muchas veces ha reflejado intereses ajenos.

El Movimiento No Alineado no puede ser sino progresista, primero porque originalmente se creó en condiciones de guerra fría y de división del mundo en bloques, lo que era claramente revolucionario. Luego, porque ha promovido los cambios más importantes en las relaciones internacionales desde el final de la Segunda Guerra Mundial y también porque provee el marco conceptual y político para la estructuración de relaciones políticas y económicas internacionales nuevas, diferentes y más acordes con las necesidades de las grandes mayorías. A esta vocación responde la corriente principal en el movimiento No Alineado, que incluye la mayoría de sus miembros, que están continuamente disociándose de los intentos de promover concepciones pro-bloquistas.

Algunos observadores han indicado que el No Alineamiento constituiría tan sólo un apéndice desordenado y confuso del

grupo de Países Socialistas de Europa Oriental. Es cierto que dentro del Movimiento algunos países han tratado de promover —a partir del carácter anti-imperialista del Movimiento— la tesis de que el término “imperialismo” tiene connotaciones geográficas muy precisas y desde allí sostienen que el Movimiento tiene que ser opuesto a un gran centro de poder y apoyo de otro gran centro de poder que vendría a ser el “anti-imperialista”.

La realidad es que el No Alineamiento ha expresado siempre la necesidad de combatir el imperialismo en todas sus formas y manifestaciones. Si en determinadas circunstancias las acciones del Movimiento se dirigen en contra de tal o cual política de algún Estado es porque trata de combatirla debido a su naturaleza imperialista, colonialista o neo-colonialista.

Cuando se examinan los objetivos y las acciones resumidas en los documentos de las Conferencias No Alineadas, se puede advertir que reflejan profundos anhelos de independencia, de libertad, de progreso social. Pero de allí a decir que el Movimiento es anti-tal región o anti-tal país hay una gran distancia.

El No Alineamiento no pretende estar en el grupo de los “neutrales”. Por el contrario, la confrontación y en oportunidades las políticas mismas de los centros de poder es lo que el No Alineamiento trata de superar.

Pero si fuere preciso señalar circunstancias concretas que desvirtuarían por entero la aseveración de que el Movimiento es apéndice del bloque socialista, la Cuestión de Afganistán sería la mejor prueba. Como se sabe, un proyecto de resolución relativo a la ocupación de Afganistán por tropas de la Unión Soviética, fue vetado por este país en el Consejo de Seguridad que acordó entonces, por medio de un voto de procedimiento, la convocatoria de un período de sesiones de emergencia de la Asamblea General.

La Asamblea General aprobó por una gran mayoría de países una Resolución claramente ajustada al Derecho Internacional, con el voto a favor de 58 Estados No Alineados. Solamente ocho Estados No Alineados votaron en contra del proyecto de resolución y algunos otros se abstuvieron en la votación de un texto que pedía el retiro de las tropas extranjeras del territorio de Afganistán. Huelga insistir en que los países socialistas votaron en contra del proyecto.

Otro ejemplo es la votación en la Asamblea General con respecto a la cuestión de la Representación de Kampuchea Democrática. Por una amplia mayoría se acordó considerar la Representación de Kampuchea Democrática como el gobierno legal de ese país y rechazó, por una mayoría aun más grande la intervención extranjera en ese país. Solamente doce países no alineados votaron en contra del proyecto de resolución presentado por la Asociación de Países del Sudeste Asiático, la mayoría de cuyos miembros pertenece también al No Alineamiento. No cabe, pues, afirmar que los países No Alineados actúan por consigna.

También se dice que el No Alineamiento no puede ser auténtico porque determinados miembros profesan ideologías socialistas o comunistas. Debe anotarse sin embargo, que otros países No Alineados profesan o practican el sistema capitalista en lo económico o el democrático en lo político y en general, que todos ellos organizan sus sistemas internos en la forma que lo consideran conveniente.

Por último, el No Alineamiento debiera ser juzgado por sus méritos propios y no por la conducta individual de uno de sus miembros o de varios. Pedir, en abstracto, que todos los países No Alineados, que no están obligados a seguir las recomendaciones o decisiones, manteniendo su completa libertad de acción; se presenten con tal o cual imagen, no es pertinente ni apropiado.

Se critica a veces al No Alineamiento que no sería claro en lo que algunos llaman la "equiparación de los bloques de poder". El No Alineamiento no fue creado, sin embargo, para mantener a sus miembros en una situación estática a igual distancia o no de ambos bloques o de otros centros de poder, ni ha pretendido, ni pretende establecer que uno de ellos sea "bueno" o el otro "malo" o que los dos sean igualmente buenos o malos; ni compararlos.

El No Alineamiento estima que su actitud hacia los bloques depende fundamentalmente de la posición y conducta de éstos en cada cuestión internacional; estableciendo como premisa que la posibilidad que se apliquen políticas de poder, imperialistas y hegemónicas es inherente a la existencia de tales bloques de poder y pactos militares.

Por ello, el aspecto central de la No Alineación no es pretender una situación de equilibrio ideal, estático e inmutable, que sería imposible en un mundo dinámico y fluído, sino la contribución que puede hacer para superar las más críticas dificultades de las relaciones internacionales; contribución que no puede hacerse efectiva en el inmovilismo.

El No Alineamiento no ha reconocido ni podría reconocer identidades fundamentales ni alianzas más o menos naturales con ninguno de los bloques de poder; de los que precisamente se creó para diferenciarse y de los que tiene que mantener una separación clara porque sus intereses son netamente distintos.

Se señala otras veces que existen crisis y hasta conflictos dentro del Movimiento. Esta forma de crítica es realmente curiosa. En una agrupación voluntaria de países que cuenta por encima del centenar de miembros, sería idílico pensar que entre ellos solamente hubiere relaciones de cooperación y que no existieran problemas de ninguna clase.

Debe considerarse que muchos de estos países han heredado problemas derivados del pasado colonial que, es evidente, en

algunas regiones ha sido mucho más duro, explotador y empobrecedor que en otras. Muchos de sus miembros se encuentran aun en proceso de formación de nacionalidades y esto rara vez se consigue sin dificultades. Pero en todas las circunstancias, el No Alineamiento ha puesto especial énfasis en la necesidad que sus miembros sigan escrupulosamente los procedimientos de solución pacífica de controversias establecidos en la Carta de las Naciones Unidas. Se han realizado además esfuerzos dentro del No Alineamiento para establecer en su seno procedimientos de buenos oficios, mediación y conciliación y se atiende a consideraciones de justicia, derecho y equidad, especialmente en la aplicación estricta de sus propios principios. Ha indicado también el No Alineamiento que la subsistencia de conflictos o la intervención en ellos de los centros de poder comprometen la independencia de los países involucrados y hace mucho más difícil su eventual solución.

Por todas estas razones, la situación del Movimiento es complicada. Sin embargo, esto no es nuevo pues hace ya bastante tiempo que se profetizó su desaparición debido a la emergencia de la multipolaridad.

Por otra parte, el crecimiento mismo del Grupo ha significado un mayor número de problemas, no solamente por el incremento de la dificultad para encontrar posiciones comunes sino porque los nuevos miembros suelen traer consigo al Movimiento sus problemas.

Subsisten interrogantes más o menos disimuladas sobre cuáles serían los países verdaderamente No Alineados y sobre lo que sería necesario hacer para mantener el carácter auténtico del Movimiento. Debe reconocerse, además, que los conflictos entre países No Alineados han alcanzado un alto nivel de peligrosidad. Aparte de la guerra abierta Irak-Irán, un gran número de conflictos o diferendos en todos los continentes comprometen la seguridad internacional. Sin embargo, a pesar de

las distintas y sucesivas crisis que ha atravesado, sigue presente demostrando notables características de flexibilidad, permanencia y articulación institucional.

Sería pues errado pronosticar que los serios problemas internos del Grupo significarán su desaparición u obsolescencia. Quizá por carecer de la rigidez de un imperio o un bloque, podría pensarse que tiene capacidad para subsistir mientras un núcleo de sus miembros encuentre que responde a intereses reales.

#### REALIZACIONES Y POSIBILIDADES.

Frente a lo indicado, largo sería enumerar las realizaciones alcanzadas por el No alineamiento, por ejemplo, en cuestiones tan concretas como el avance de la lucha anti-colonial. Se reconoce que sin el impulso de los no alineados, la descolonización se habría producido a un ritmo ciertamente mucho más lento del que ha permitido ya la independencia a numerosas colonias y territorios dependientes. La tenacidad del No-alineamiento y del Frente Patriótico de Zimbabwe han conducido a una liquidación del status colonial de ese país. Puede indicarse que la etapa histórica del colonialismo está por concluir.

Promover la universalización de las Naciones Unidas es otro logro sustantivo del Movimiento. El No alineamiento ha realizado además considerables esfuerzos para que los principios de la coexistencia pacífica sean reconocidos y aceptados universalmente. Las declaraciones y llamamientos en favor de la paz y la seguridad internacionales han tenido carácter permanente.

La No alineación no ha escatimado manifestaciones de protesta contra las políticas de poder y de intervención o interferencia extranjera. En numerosas oportunidades, pronunciamientos no alineados han servido de advertencia a los Estados

que practicaban o se aprestaban a practicar este tipo de políticas ilegales, en particular en relación con determinados Estados. Ha acentuado también la necesidad que la paz sea general. Insiste en que la ausencia de conflagración bélica entre determinados centros de poder no puede equipararse a una relación de paz, en circunstancias en que la carrera armamentista ha adquirido proporciones gigantescas y los centros de poder trasladan los conflictos a las zonas periféricas. En un mundo interdependiente como el de hoy, la paz, para ser duradera debe comprender todas las regiones y todos los países.

No es preciso insistir en el rol de los No alineados en relación con el desarme. Se reconoce que ellos han sido los grandes promotores de numerosas iniciativas, incluyendo la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme, celebrada en 1978, y que constituyó el acontecimiento más importante en materia de desarme en los últimos años, aun cuando sus resultados no fueron lo satisfactorio que los países no alineados esperaban. De todos modos, la referida Sesión estableció nuevos mecanismos para el tratamiento de cuestiones de desarme. El fracaso de la Segunda Sesión Especial sobre la materia, realizada en 1982, parece mostrar, por otra parte, el lamentable deterioro de las relaciones internacionales.

En la Primera Sesión Especial señalada más arriba, de hecho los grupos negociadores fueron los de los bloques militares y el No alineamiento, muy próximo del cual se encontraba la posición de los países neutrales de Europa, incluyendo Austria, Suecia, España y la de otros Estados no miembros del Movimiento No Alineado.

En otros planos de la vinculación internacional, que revisiten igualmente gran importancia, el No alineamiento ha sido sumamente activo.

Bastaría notar que el Nuevo Orden Económico Internacio-

nal es un postulado esencial del Movimiento que se ha esforzado permanentemente, en forma directa o dentro del Grupo de los 77, en promover su establecimiento.

El No alineamiento propicia también un proceso de descolonización en materias relativas a la información, la tecnología y otros sectores que las potencias desarrolladas gustosas tratarían de mantener como su exclusivo privilegio. La contribución del No alineamiento al proceso de formación del Nuevo Derecho del Mar fue decisiva. Basta citar que en la Conferencia Cumbre de Argel la idea de los fondos marinos como patrimonio común de la humanidad adquirió su consagración definitiva. Similares consideraciones podrían hacerse respecto al espacio ultra-terrestre y la utilización pacífica de los cuerpos celestes y la energía nuclear.

Dentro de su seno, el No alineamiento promueve también la cooperación internacional y la ayuda mutua. Diferentes programas de acción se han diseñado para incrementar la cooperación en campos tan diversos como la salud, la pesca, las materias primas, las cuestiones monetarias, etc., etc. Si bien los resultados de esos esfuerzos no son todavía apreciables, debe reconocerse que constituyen un intento.

#### SITUACION ACTUAL Y PERSPECTIVAS.

Como hace dos décadas, se cierne la amenaza de la Guerra Fría, más complicada hoy por la desenfrenada carrera armamentista a nivel mundial, la reactivación de políticas de fuerza, el intento abierto de mantener y acrecentar zonas de influencia y dominación al precio, inclusive, de la intervención militar. Las confrontaciones cada vez más frecuentemente son transferidas a regiones no alineadas y otros países en desarrollo para preservar "los derechos" de los bloques de poder o su llamado "equilibrio". Varios países son víctimas de la agresión o de políticas racistas. La política de relajamiento de tensiones no tu-

vo el alcance que debió y se encuentra prácticamente paralizada. Hay una total falta de progreso en el tratamiento de los problemas que afectan a los países en desarrollo.

El enfrentamiento entre las grandes potencias reduce el espacio político de maniobra para estos países. La distensión, si bien fue un fenómeno básicamente bipolar que no comprendió a todas las regiones y situaciones conflictivas, permitió sin embargo un espacio —fundamentalmente en Europa— que se está angostando peligrosamente.

En las demás regiones, no faltarán pretextos para consolidar y expandir, si posible, la influencia y la dominación. Las teorías de “intereses vitales” “zonas de seguridad” etc. harán posible a cada gran potencia seguir prestando “ayuda” mientras las otras incurrir en “intervención”.

En el mundo, sin la No Alineación, la política de poder —o mejor dicho las políticas— ocuparían inmediatamente todo el espacio.

Numerosas reivindicaciones de países pequeños no tendrían más apoyo que el que podrían obtener de las grandes potencias. Las Naciones Unidas, cada vez más, se verían paralizadas por políticas contrapuestas y el papel que muchas veces ha desempeñado el No Alineamiento para encontrar salidas a situaciones críticas no habría quien lo desempeñe.

Por ello, al menos un núcleo de países procurará el mantenimiento de los principios y la actuación del No Alineamiento. Sin éste, el repliegue sobre sí mismos o, más probablemente, la aceptación de diversos grados de dependencia será el resultado casi seguro. En efecto, disminuída su capacidad de protesta y movilización política —que son prácticamente sus únicos recursos— solamente les quedaría dirigirse al Consejo de Seguridad que a veces no alcanza a aplicar sus propias decisiones. (Chipre).

Existe en algunos países voluntad de mantener un concepto clásico de las relaciones internacionales basadas en el balance de las fuerzas o el terror, en la teoría de la disuasión y en el envío a zonas periféricas de guerras "locales" al tiempo que se mantienen o procuran agrandar amplias zonas de influencia. Frente a ello, el No Alineamiento presenta un esquema internacional basado en la coexistencia pacífica, la superación de la división del mundo en bloques, la resistencia a la violación de los derechos de los Estados y de los pueblos, la cooperación económica, el respeto a la libre determinación y la liquidación del colonialismo, la ocupación extranjera y la dominación; así como la promoción de los derechos económicos, el desarme, la participación de todos los Estados en la solución de los problemas internacionales y el respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales.

En este marco, la posición de los países No Alineados no es ingenua. Ha quedado claramente demostrado que la división del mundo en bloques, la rivalidad entre éstos, el balance del terror y otras formas similares de comprender las relaciones internacionales han fracasado.

El No Alineamiento, para justificarse históricamente, necesita un contenido político, práctico y moral que supere la percepción que puedan tener del mismo tal o cual de sus miembros. Consecuentemente, el No Alineamiento no se identifica con las políticas individuales de sus miembros ni puede convertirse en la reserva de ningún bloque de poder. En la medida en que el No Alineamiento siga siendo reclamado como el marco básico de la política exterior de los Estados medianos y pequeños, en esa misma medida tendrá vigencia. Es la política de la No Alineación la que tiene que mantener su vigencia y demostrar su validez y efectividad.

Es por ello que el No Alineamiento ha tratado de ser suprimido desde fuera y socavado desde dentro. La presión de los

bloques de poder es permanente. Los problemas del Movimiento no se derivan solamente de su crecimiento y desarrollo —que aumentan su responsabilidad— sino que también hay algunos introducidos para influenciar su derrotero y propiciar las tendencias centrífugas y la polarización.

Se ha hablado de incorporar al Movimiento la división de los bloques; que el No Alineamiento no puede actuar en forma independiente; de la conveniencia o necesidad de ser selectivo en la aplicación de los principios originales; de adoptar determinada ideología; de establecer alianzas consideradas naturales; de aceptar ciertas formas de hegemonía; de establecer categorizaciones de países dentro del Movimiento; de constituir núcleos en su seno; de revisar o manipular el proceso de toma de decisiones, de reinterpretar, en fin, el No Alineamiento. Aceptar ello, en todo o parte, habría sido neutralizar el Movimiento y transformarlo en una masa amorfa y dócil a designios extraños; y enervar al No Alineamiento de su esencia independiente y anti-bloquista.

Sólo un movimiento independiente, plenamente conciente de su esencia, de lo que es y de lo que no es, conocedor de aquello que se le opone y por lo que lucha, ideológicamente disasociado de lo que no es No Alineamiento y en capacidad de adoptar libremente sus opciones, estará posibilitado de cumplir un rol histórico.

La reivindicación del carácter no bloquista del Movimiento ha tenido como efecto no solamente impedir la posibilidad de una alianza con uno de los bloques, sino también preservar su capacidad ideológica y de acción.

La tendencia histórica al crecimiento del Movimiento se ha acentuado, lo que significa el rechazo de la tesis de que sería más efectivo con una membrecía restringida de carácter monolítico, constituye prueba adicional de su esencia no-blo-

quista e independiente y acentúa su vocación universal y el pluralismo de sus intereses.

Para mantener su independencia, el No Alineamiento debe reforzar su unidad y solidaridad internas, así como su cooperación. Pero sobre todo, lo que es indispensable es la continua adhesión de la mayoría de sus miembros a los principios esenciales del Movimiento. Las diferencias internas en el Movimiento no han aparecido ahora y probablemente subsistirán por mucho tiempo. Sin embargo, el Movimiento debe mantener su capacidad de acción, sus grupos de contacto y trabajo, sus actividades institucionales y en la mayor extensión posible, la unidad en la aplicación de sus acuerdos operativos y principios fundamentales. La unidad del No Alineamiento debe darse pues, no a cualquier precio, sino en torno a la observancia y aplicación de sus principios. La necesidad que los países no alineados sean los más celosos custodios y observadores de los principios que han proclamado como propios, debe ser una especie de leit motiv en el futuro.

En los años a venir corresponde una responsabilidad especial al No Alineamiento en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; en la insistencia en que se respeten los grandes principios del Derecho Internacional consagrados en la Carta de las Naciones Unidas; en la búsqueda de solución pacífica de las controversias; en el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional; en la estructuración, en fin, de una sociedad internacional más democrática.

Para ello, el No Alineamiento debe mantener su independencia y su carácter auténtico y el espíritu de buena voluntad, de tolerancia mutua, de respeto entre todas las naciones, grandes y pequeñas; y también el respeto a la soberanía, integridad territorial e independencia de los Estados y al principio de no intervención en los asuntos internos de éstos.

Cualesquiera que sean las dificultades que atraviese el Movimiento No Alineado, ellas no son ni nuevas ni insuperables. Si la visión que tuvieron del futuro los grandes estadistas que lo fundaron fuere cierta, la idea de la No Alineación continuará su camino más allá de las percepciones de sus miembros individuales; más allá de las presiones que continúan ejerciéndose sobre esta política y que se incrementarán; más allá de las dificultades y controversias que existen entre sus miembros. La No Alineación debe continuar siendo el rumbo político y moral que los Estados medianos y pequeños deben seguir, para contribuir a preservar a la humanidad de grandes dificultades.

## I — INTRODUCCION

Abordar la problemática ambiental constituye un reto no fácil. En la América, la complejidad de la dimensión geográfica, la composición pluviométrica, la diversidad biológica, la subsistencia de generalización, y entre las amenazas ecológicas, las posibilidades de utilización racional, la economía y desarrollo, la riqueza agrícola y la política petrolifera y mineral, otros factores y elementos constituyen una amplia gama donde la acción de un agente aislado de otros factores, produce un resultado complejo.

La región amazónica, delimitada por los Andes al Oeste y el Atlántico al Este, por el macizo de Guayana al norte y el río Guayana al sur, tiene casi de 7.000.000 Km<sup>2</sup>, y representa el 14% del territorio sudamericano, abarcando áreas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guayana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela. Dentro de estos territorios la vegetación es predominantemente de tipo selva húmeda tropical; aunque existen también grandes áreas, selvas húmedas y otras tipos de selvas bajas y los 50 millones de habitantes que viven en esta zona, en su mayoría, dependen de la explotación de los recursos naturales de esta zona.

## EL DESAFIO AMAZONICO

### I.— INTRODUCCION.

Abordar la problemática amazónica constituye un reto nada fácil. En la Amazonía, la enormidad de la dimensión geográfica, la composición plurinacional, la diversidad biológica, la subsistencia de generalizaciones y mitos, las amenazas ecológicas, las posibilidades de utilización racional, lo conocido y desconocido, la riqueza supuesta y la pobreza perceptible; y muchos otros factores y elementos constituyen una tupida trama donde la visión de un aspecto aislado de otros confunde, precisándose un tratamiento amplio.

La región amazónica, delimitada por los Andes al Oeste y el Atlántico al Este, por el macizo de Guyana al norte y el Planalto brasileño, tiene más de 7'000,000 Km.<sup>2</sup> y representa el 44% del territorio sudamericano, abarcando áreas de Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela. Dentro de varios ecosistemas, la vegetación es principalmente de floresta húmeda tropical; aunque existen también bosques secos, sabanas inundables y tierra firme. Los árboles llegan a los 50 metros ocultando otros pisos vegetales. El bosque encierra innumerables especies vivas que incluyen dos mil variedades de peces y ocho mil de insectos.

El clima es tropical en casi toda el área y las precipitaciones abundantes.

La Amazonía peruana equivale al 14% de la región y al 59% del territorio nacional. Su contigüedad a los Andes le da características especiales, diferenciándose tres zonas: La Ceja de Selva desciende de los 3,800 a los 800 mts. entre flancos andinos, es terreno accidentado, de correntandas y huaycos cuya deforestación ha producido deslizamientos por la especial fragilidad del suelo; la Selva Alta de los 800 a 400 mts. en que una intensa ocupación humana viene sustituyendo los bosques originales por cultivos y pastizales; y la Selva Baja de los 400 a los 40 mts., y que es la zona más extensa conformada por ríos, pantanos y colinas, que permite en algunos lugares cultivos de arroz, yuca y frutas, particularmente en las playas (barrales) que emergen en época de vaciante.

El río que da nombre a la región, nace de la confluencia del Marañón y el Ucayali. Es el más caudaloso del mundo y el segundo en extensión. Su régimen se beneficia y estabiliza por la alternancia de lluvias de los afluentes septentrionales y meridionales, que se abastecen de distintos regímenes pluviales en ambos hemisferios. Desde el Delta en el Atlántico hasta Iquitos es navegable por grandes buques. Se considera el descubrimiento español del Amazonas la llegada al río por Francisco de Orellana en 1542, al término de una expedición que salió del Cuzco dos años antes al mando de Gonzalo Pizarro. A partir de ahí, bandeirantes, misioneros y aventureros recorrieron extensamente la región para evangelizar los indios y encontrar riquezas.

En la historia de la Amazonía, es notable la proliferación de mitos, sea respecto a las realidades que encierra o a sus posibilidades. No parece muy lejano Pareja cuando indicaba que: "La Amazonía ha enfervorizado a naturales y extranjeros, americanos y europeos con sus mitos y leyendas; mito de Ambaya

tierra muy poblada y riquísima; Mito reiterado de El Dorado, cuyo cacique con el cuerpo cubierto con polvos de oro, se bañaba en el río inmenso; Mito de Ruparupa tierra ardiente con grandes ríos y hermosos lagos; Mito de Paititi y Omagua; de Manoa, capital de una gran nación selvática; Mito de los Antis que atributaban en Oro"<sup>1</sup>. Estos mitos, que parecieron justificados a veces por ciclos económicos como el del caucho; unidos al considerable desconocimiento geográfico, explican en parte la falta o la solidez apenas relativa y la poca persistencia de las políticas nacionales para las áreas amazónicas respectivas o para la región en su conjunto.

Por su significación presente y futura, su ubicación en el subcontinente, su potencial de conflictos y cooperación intraregional e internacional, su irremplazabilidad, identidad, vastedad y majestad, la Amazonía nos convoca a una reflexión. En este caso, no está centrada en lo nacional, porque parece imposible que la problemática pueda ser entendida y atendida desde el punto de vista individual de un país. Es adecuado, finalmente, no olvidar que, como se dijo, para cada problema complejo hay una solución simple, fácil... y equivocada.

## II.— LOS ASPECTOS DEL DESAFÍO.

El desafío amazónico debe ser entendido como un complejo de posibilidades, problemas y también peligros. Sigue siendo hoy un desafío, porque el tratamiento de las cuestiones amazónicas se ha caracterizado al nivel gubernamental y público por el abandono, una considerable ignorancia y un no disimulado deseo de obtener riquezas con facilidad y rapidez; y también porque la región en realidad ofrece oportunidades y recursos para el desarrollo, cuyo aprovechamiento debe ser cuidadosamente planeado.

(1) Geografía del Perú.— José Pareja Paz Soldán.— Edición del Sol.— Lima.— 1963.

Pocos gobiernos en la región han asignado prioridad o enfocado sin precipitación ni dogmatismo esta problemática. Se explica y hay algo de verdad en ello, que nuestro hinterland sudamericano constituía para cada país la zona más distante y menos conocida y productiva<sup>2</sup>.

En la colonia la riqueza inmediata, la posesión territorial y la evangelización fueron las razones para penetrar en la Amazonía. Por décadas de vida republicana, la preocupación básica fue la delimitación del perfil territorial y también la riqueza fácil. Evangelizados o no, los pobladores originales murieron por centenas de millares.

Intermitentemente, al ritmo de recursos descubiertos o supuestos la Amazonía atrajo una y otra vez la atención de gobiernos y pueblos. Hubo sucesivos intentos de colonizar el interior de nuestra propia geografía y nacionales y extranjeros fueron estimulados a instalarse en El Dorado que ni produjeron los tesoros imaginados ni resolvieron los problemas del país. Asentamientos, colonias y proyectos fueron siendo olvidados y languidecieron en la subsistencia, el desorden o sucesivas mudanzas, produciendo la expulsión de los indios restantes de los territorios que ocuparon por milenios, la decadencia ambiental y el empobrecimiento general.

En las últimas décadas, apremiados por presiones demográficas y recursos, los gobiernos vuelven a interesarse en la Amazonía. Las demandas internacionales e internas de hidrocarburos, minerales, maderas y otros recursos, la urgencia de producir granos y carne y renovadas preocupaciones de soberanía impulsan nuevos proyectos. Una vez más, la Amazonía es presentada como el espacio ubérrimo, la tierra del futuro y el bienestar.

---

(2) Ver M. Imbiriba y F. Sepúlveda L.— Experiencias en Desarrollo Amazónico.— Política y Estrategia.— Vol. IV N° 2.— Río de Janeiro.— 1986.

Con apoyo de la tecnología y un mejor conocimiento geográfico la movilización no debía esta vez ser desordenada sino acompañar al avance de las carreteras, las facilidades sanitarias, la asistencia técnica y financiera, las exoneraciones tributarias, la prospección por satélite y las inversiones cuantiosas en recursos como petróleo o minerales.

Sin embargo, como una variante de la historia del mitológico país de los griegos, que se alejaba al paso de la ampliación del conocimiento geográfico, el de las Amazonas sudamericano parece volver a ser la tierra distante donde las cosas se hacen equivocadamente. Los resultados no son como políticos y planificadores los proyectan. La naturaleza no responde a las expectativas de grandes empresarios y modestos parceleros. Siempre parece haber más gente que necesita tierras y horizontes y a la Amazonía convergen los esperanzados, los aventureros y los desheredados. El incremento de la presencia foránea acorrala y amenaza la existencia de los pobladores originales. La violencia y la criminalidad de varios tipos ha aumentado y se han producido formas de destrucción ecológica que pueden ser irreversibles.

De cualquier modo, no sería adecuado dar la impresión que nada salió bien; que todo se hizo equivocadamente. Sería injusto para con los esfuerzos realizados y para con los millares de personas que pusieron sus esperanzas en el área. Por lo demás, no es que hubiera muchas alternativas a la ocupación y utilización del espacio amazónico, ni se discute tampoco que los recursos existentes y las posibilidades de asentamiento humano deben ser plena y apropiadamente utilizados. El problema sigue siendo cuándo y cómo.

También es perceptible un creciente interés internacional por lo que sucede en la región; no siempre basado en las mejores razones. Ese interés no va a desaparecer y habrá de manifestarse en presiones no por ilegítimas menos duras y hasta en retaliaciones.

Adicionalmente, los países de la región vienen percibiendo que solamente la concertación permitirá atender problemática tan vasta y compleja. El Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que formaliza el anhelo de actuación conjunta, ha alcanzado su primera década y muestra avance institucional y aplicaciones prácticas importantes. El futuro va por ahí.

Por todo ello, es apropiada y oportuna la reflexión sobre la situación actual y las perspectivas de la región amazónica. Para esto se examinará sumariamente varios aspectos que en su dinámica interrelación vendrían a constituir el desafío amazónico.

#### — POLITICO - DIPLOMATICO - ESTRATEGICO.

El espacio amazónico se distribuye entre ocho unidades políticas independientes: Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Suriname, Venezuela y un "Departamento de Ultramar" la Guyana Francesa, cuyo status no es materia de este trabajo y que no hace parte del TCA. Esos países han tenido y tienen considerables dificultades internas y externas con relación al espacio amazónico.

En lo externo, es conocido que la definición territorial no se hizo sin problemas, confrontación y hasta conflicto. Brasil consiguió definir su perfil territorial por vías diplomáticas pero en varios casos, lamentablemente, fueron empleadas las armas. Aun hoy se citan comunmente diferendos entre Venezuela y Guyana, Ecuador y Perú y Suriname y Guyana.

No obstante, a nivel internacional la Amazonía dista de ser considerada una región especialmente conflictiva. Es, además, un área relativamente poco militarizada, en la cual todos los países mantienen relaciones normales siendo cada día menos pensable un conflicto clásico y donde deben interesar más las nuevas formas de amenaza. Serán necesarias formas de cooperación más elaboradas, inclusive entre fuerzas militares.

Las características de la región la indican para la conformación de una zona de paz y cooperación, no necesariamente declarada como ha sido en los casos del Océano Índico y del Atlántico Sur sino como resultado de prácticas consecuentes que conjuguen aspectos de no militarización excesiva, no uso de la fuerza, cooperación y conservación<sup>3</sup>.

La concertación política intraregional ha aumentado, haciendo que las limitaciones financieras, técnicas y científicas, no frustren avances en la identificación y tratamiento de problemas e intereses comunes. Van cobrando intensidad los programas binacionales y se refuerza la identidad y peculiaridad amazónicas de los países de la región.

Otros factores son la emergencia de nuevas amenazas como las ecológicas, el narcotráfico y la subversión, las migraciones, los puntos de vista de instituciones y gobiernos ajenos a la región sobre lo que ocurre en la Amazonía y la nueva dinámica de la cooperación y su significado para el presente y futuro de la región. La producción y tráfico de drogas debe motivar la más honda preocupación. Comprende múltiples aspectos y ha introducido en la ya compleja problemática amazónica, un ominoso elemento distorsionador en lo político, económico, jurídico y ecológico; y hasta en términos de seguridad.

Crecientes zonas vienen siendo dedicadas al cultivo ilegal de coca particularmente en laderas y colinas, muy sensibles a la erosión. Se señala la enorme extensión de 300,000 ha. o más. El uso de herbicidas y el lavado del suelo está creando grandes parches desérticos, probablemente irrecuperables. El empleo de precursores sumamente tóxicos, en la refinación de la droga, incrementa la ya perceptible contaminación de ríos y áreas aledañas. La economía en la Selva Alta Central del Perú, se encuentra prácticamente viciada en la producción de coca.

(3) Hugo Palma V.— Zonas de Paz — Posibilidades, perspectivas en América Latina.— RIAL.— El Escorial España — Octubre 1989.

Los campesinos alegan que ningún producto puede sustituirla competitivamente y que aun así, sus condiciones de vida son precarias. El flujo de dinero incrementa el precio de todos los bienes y servicios. El ingreso ilegal de divisas apoya las balanzas de pagos de Colombia, Bolivia y Perú.

Adicionalmente, el narcotráfico tiene enorme poder de coerción y corrupción y policías, jueces, y autoridades civiles reciben amenazas y ofertas que los delincuentes no vacilan en cumplir. En Colombia sus desafíos desestabilizaron al Estado. El crecimiento del problema motiva la presencia de consejeros y elementos de apoyo extranjeros como la Drug Enforcement Agency de Estados Unidos e inclusive el uso de fuerzas militares americanas en operaciones contra la droga en Bolivia. Es innecesario subrayar la importancia del tema en las relaciones del Perú con Estados Unidos y de los países amazónicos con los desarrollados en general <sup>4</sup>.

Además, el dinero e ingentes medios permiten a los delincuentes gran movilidad. La simplicidad de las instalaciones y la inagotable disponibilidad de aviones, lanchas rápidas y armas, hace que presionados en un lugar los delincuentes se trasladen inclusive a un país distinto como estaría siendo ahora el Brasil.

En los últimos años se ha hecho alarmante la presencia de grupos subversivos en ciertas regiones cocaleras del Perú. Ellos ya tenían una larga tradición de operaciones en la Amazonía colombiana. En nuestra Selva Central estos grupos han llegado a peculiares entendimientos, no siempre pacíficos, con los narco-traficantes. Constituidos en autoridades paralelas, los obligan al pago a los campesinos de lo que consideran un precio justo por la hoja de coca, cobran cupos por el despegue de

---

(4) Ver, por ej. A. Deustua.— El Narcotráfico y el interés Nacional.— CEPEI.— Lima.— 1987; y Drugs: Getting serious about demand and supply.— The Interamerican Dialogue 1989.

cada avioneta y son aprovisionados en armas y pertrechos por los vuelos de llegada. Estos son tan numerosos que el concepto de soberanía aérea en la región parece ser apenas nominal. La acción subversiva y su alianza táctica con el narco-tráfico complican exponencialmente la problemática de la región, constituyendo un peligro actual y potencial que obliga a incrementar la presencia militar con costos enormes y resultados aun no definitivos.

Por estos y otros factores se ha incrementado la presencia militar en la Amazonía sin llegar a tener características muy preocupantes. En el caso del Brasil, se ha comentado el proyecto Zanja Norte que tiene componentes de ocupación territorial y desarrollo pero con significativa participación militar<sup>5</sup>. Este asunto ha sido calificado después como proyecto especial de desarrollo. Estos temas merecen seguimiento pues si bien corresponde al dominio interno de cada Estado decidir el nivel de fuerza militar a emplazarse, sería muy conveniente que en la región se mantuvieran las tradicionalmente moderadas presencias militares. Más allá de lo inverosímil e inútil que podría ser un conflicto en la Amazonía donde ningún objetivo nacional, por legítimo que fuere, tendría la menor posibilidad de ser alcanzado por medios militares, la emergencia de amenazas como las señaladas antes puede ir creando nuevas formas de vinculación, inclusive entre fuerzas militares.

Desde hace años, las fuerzas navales del Perú y Brasil mantienen en la región amazónica programas de asistencia médica a poblaciones de ambos países y actividades de apoyo a la navegación fluvial. Similares programas se desarrollan con la Marina colombiana. En algunas oportunidades, elementos militares peruanos y colombianos han participado en operaciones

---

(5) Ver "Diplomacia e militarismo: O projeto Calha Norte e a ocupacao do espaço amazônico", S. Miyamoto.— *Rev. Brasileira de Ciencia Política*.— Vol. 1 N° 1.— Março 1989.— Univ. Brasilia.

contra la droga. Aparentemente no hay proyectos conjuntos para las cuestiones de subversión pero si se tiene en cuenta las Declaraciones de Acapulco y Punta del Este de los Presidentes del Grupo de los Ocho, no debería sorprender que eventualmente sean tratadas. Estas Declaraciones incluyen elementos relativos a la cooperación en la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Estas avanzadas formas de vinculación serán prueba de madurez política y capacidad de concertación <sup>6</sup>.

Un factor que debe también merecer atención es la presencia no autorizada de grupos a veces muy considerables de nacionales de un país en áreas amazónicas de otro. Es el caso de cultivadores, buscadores de oro, contrabandistas y cortadores de madera. Requiere adecuado y oportuno tratamiento a fin de evitar que ocasionen incidentes o creen situaciones indeseables.

Otro aspecto importante es la posición que instituciones y países ajenos a la región, vienen adoptando en relación con la Amazonía. A partir de consideraciones ecológicas y/o humanitarias, relativas al proceso de degradación en significativas áreas y la suerte de las poblaciones originarias que históricamente han sido diezmadas; los referidos países e instituciones han asumido posiciones más enfáticas y hasta señalan lo que se debe o no hacer en la Amazonía. Se ha mencionado ya la posibilidad de sanciones y boicots. Es muy probable, además, que la ecología se vaya incorporando a conceptualizaciones de seguridad, lo que habrá de darle nueva dimensión <sup>7</sup>.

A estas posiciones se les denomina genéricamente de "internacionalización", porque se dirigen a dar participación en las decisiones sobre Amazonía a actores distintos de los países

(6) Ver por ej. Medidas de Confianza Recíproca.— H. Palma.— Comisión Sudamericana de Paz.— Santiago.— 1988.

(7) Jessica Tuchman Mathews.— Para redefinir la seguridad.— Foreign Affairs. Vol. 68 N° 2 Council on Foreign Relations.— New York.— 1989.

del área. Desde el siglo pasado se han formulado planteamientos: navegación libre en los ríos, creación de un gigantesco lago artificial, apertura —a inicios del siglo— de la zona a “chartered companies” que fueron eficaces en colonizar y depredar ciertas regiones africanas, libre emigración de esclavos libertos americanos, colonizaciones asiáticas y otros<sup>8</sup>.

Cuando se pasa de las propuestas a la acción, como habría sido el caso de presiones de un país para que otro u organismos de crédito no apoyen la construcción de carreteras o la ejecución de proyectos de desarrollo, la cosa se complica. Independientemente del mérito ecológico es obvio que la responsabilidad de las decisiones sobre la región no debe escapar a los países amazónicos.

Finalmente, debe subrayarse una nueva dinámica de vinculación y cooperación intra-amazónica. Formalizada por la suscripción del TCA en 1978, ha significado un cambio cualitativo en las relaciones entre los países de la región que muestran ahora mayor contenido. Para varios países, el contacto limítrofe es total o parcialmente amazónico y en consecuencia este volcarse hacia el interior requiere y promueve vinculaciones cooperativas de mayor entidad.

#### — POLITICAS NACIONALES.

A juzgar por los resultados, ninguno de los países amazónicos ha conseguido identificar y perseguir consistentemente políticas adecuadas para el tratamiento de las cuestiones amazónicas. Ello puede deberse a las dificultades mismas del área: lejanía conceptual y geográfica de los principales centros en cada país, lo complicado del acceso, desconocimiento de las potencialidades reales y los problemas ecológicos y muchas veces

---

(8) Ver por ej. José Sarney.— Discurso en la Reunión de Presidentes de los Países Miembros del TCA - Manacs - Mayo 1989.

también al tratamiento esporádico y genérico de las cuestiones amazónicas y a otro tipo de razones. A eso se suman las urgencias económicas, presiones demográficas e incapacidad para resolver los problemas de tenencia de la tierra en otras áreas<sup>9</sup>.

La Amazonía ha sido una especie de vertedero poblacional donde los sectores menos favorecidos supuestamente encontrarían posibilidades de establecerse y prosperar. Ello requería que fuera considerada prácticamente deshabitada y susceptible de ocupación masiva y, también, que ofrecía recursos y posibilidades explotables con cierta facilidad.

En el caso del Perú, que podría con algunas variantes ser aplicable a otros, dos tipos básicos de políticas han sido identificados. Mertens<sup>10</sup> las describe como expansionistas y prudencialistas (sic.). Las primeras, comprenden el criterio simple de que "la selva está ahí en espera de ser poblada y desarrollada" (vacío demográfico); el de solución de problemas, es decir "para reubicar el excedente de población"; el geopolítico, de ocupación efectiva de las zonas fronterizas frente a presencias dinámicas de otros países, particular pero no exclusivamente en el caso del Brasil; y el supra-nacionalista según el cual parte del problema amazónico y la falta de aprovechamiento de su potencial deriva de políticas desfasadas y contradictorias de los países, por lo que una coordinación regional superaría cualesquiera dificultades<sup>11</sup>.

Los puntos de vista "prudencialistas" se apoyan en criterios indigenistas, conscientes del cuasi exterminio de los habitantes originales, los ecologistas, que se alarman por la exten-

(9) Ver en general: Foro de Desarrollo de Amazonía - Conclusiones y Recomendaciones - CONCYTEC - 1989 - Lima.

(10) Walter Mertens - Políticas poblacionales en la Amazonía Peruana. Amazonía Peruana - Vol. VII, N° 13 - Cita.— Lima.

(11) Ver por ej. Amazonía, Mito o Realidad.— Héctor Vargas Haya. Lima, 1977.

sión y el ritmo de destrucción del ecosistema y, finalmente, los "pesimistas de la colonización" que en base a los resultados sociales, económicos y ecológicos de los desplazamientos migratorios llegan a conclusiones más bien negativas.

Un problema adicional lo constituye la titulación de tierras, tanto privadas como de comunidades nativas. El asunto, ya complicado de por sí, por el desorden de muchas áreas y las migraciones y mudanzas, no se solucionará necesariamente con la "Ley de Bases para el Desarrollo Rural de la Amazonía"<sup>12</sup>.

Adicionalmente, en el caso del Perú, el proceso de regionalización abre interrogantes respecto a la vinculación con los países vecinos y el tratamiento de las cuestiones amazónicas<sup>13</sup>. Aun es temprano para conocer cómo habrán de ser distribuidas entre el gobierno central y los regionales, responsabilidades derivadas de acuerdos bilaterales y multilaterales. En cualquier caso, es obvia la conveniencia de que este proceso ni retrase ni fragmente al de cooperación amazónica que ya enfrenta sus propias y no pequeñas dificultades.

Por ello, y por difícil que parezca, debe examinarse con detenimiento la necesidad de conciliar los criterios paradigmáticos que señala el eminente estudioso brasileño S. Benchinol para orientar cualquier política de desarrollo para Amazonía que se pretenda válida: viabilidad económica, adecuación ecológica y equilibrio político. A esto, debe añadirse el criterio de justicia social<sup>14</sup>. Los dos primeros criterios no necesitan ex-

- 
- (12) Ver F. Ballón.— Amazonía Peruana: pasado y presente, mito y realidad.— Quehacer N° 62 — Lima. Dic. 1989.
- (13) La regionalización en las Perspectivas de las Relaciones Internacionales de la Amazonía — Oscar Paredes Pando — Ponencia en Seminario — Taller sobre Desarrollo Comunidades Fronterizas Peruano-Brasileñas.— Puerto Maldonado.— Junio, 1989.
- (14) S. Bencrimol.— O Desenvolvimento Amazônico.— En "El Universo Amazónico y la Integración Latinoamericana". Univ. Simón Bolívar — Caracas — 1983.

plicación. El tercero debería ser apreciado respecto a su significación nacional pero también intraregional e internacional y el cuarto se justifica sobradamente en la repetición agravada en el espacio amazónico de las desigualdades sociales a nivel nacional.

#### — ECONOMICO.

Que la Amazonía tiene potencial económico considerable, no es materia de discusión. Es obvio que encierra recursos naturales, renovables o no, que fueron ansiosamente buscados a lo largo de varios ciclos económicos. No obstante, estas riquezas, que debían ser encontradas más que creadas, poco contribuyeron al desarrollo nacional y menos aun al bienestar de la región. La contribución del sector forestal al producto bruto interno no llegaría a 1%<sup>15</sup>.

Por razones diversas, la dinámica económica en la Amazonía ha sido intermitente y problemática. Largo sería intentar siquiera la más apretada síntesis de las actividades económico-comerciales actuales y potenciales en la Amazonía. Históricamente, existieron comunidades humanas que desarrollaron un tipo de cultura adecuada a las circunstancias. La Colonia y la República se interesaron en la extracción del oro, piedras preciosas, maderas de ley, castañas, caucho y más adelante minerales e hidrocarburos, todas ellas actividades extractivistas, principalmente dependientes de mercados internacionales. Los Gobiernos no se interesaron suficientemente en las posibilidades de tareas más permanentes y adecuadas al medio amazónico.

En el caso de las extractivas, por ejemplo, es claro que fuera de algunos recuerdos arquitectónicos, el ciclo del caucho poco dejó en la Amazonía. No se hable de los problemas hu-

(15) Ver Plan Nacional de Acción Forestal para la Amazonía - 1988 - 2000 - Dirección General de Forestal y Fauna - Lima, 1989.

manos que originó y que tan gravemente perturbaron la vida de las poblaciones nativas. La extracción de oro y, en el caso de varios países de minerales de hierro y otros más, origina serios trastornos ecológicos. Más sería el oro que sale de contrabando que el comercializado legalmente. Los hidrocarburos también plantean problemas ecológicos, pero su producción es más fácil de controlar y, además, las poblaciones exigen que porcentajes de lo producido sean invertidos en la misma región.

Las actividades agropecuarias que ocupan a la mayor parte de la población económicamente activa (PEA), son sumamente problemáticas y la falta de conocimiento y presiones económicas crean problemas ecológicos adicionales<sup>16</sup>. Que Perú tenga 75 millones de ha. de bosques no quiere decir que todas sean utilizables. De hecho, 25% son áreas de protección —lo que no quiere decir que estén totalmente protegidas—; 61% son bosques de producción de caucho, maderas, castañas y otros productos y solamente 14% serían tierras con aptitud agrícola o pecuaria, ubicadas especialmente a lo largo de los ríos. El sistema rozo-tumba-quema-siembra-cosecha-descanso propio de la agricultura migratoria, si se efectúa en períodos menores de diez a quince años, acelera la caída del rendimiento y el daño ecológico<sup>17</sup>. Adicionalmente, cuando la tala se efectúa en áreas impropias para la agricultura, y debido a la variedad de suelos éste puede frecuentemente ser el caso, el período agrícola es más breve y el daño mayor. En el caso de gran agricultura, algunas experiencias brasileñas indican que el monocultivo en extensas superficies suele propiciar severas plagas de insectos.

La actividad maderera también implica problemas. Parece no haber acuerdo sobre si sería más conveniente el corte se-

---

(16) Asentamiento de Pequeños Propietarios de Sudamérica Tropical: Las causas sociales de la destrucción ecológica.— Jane L. Collins.— Id. (10).

(17) "La Agricultura en la Selva Peruana" Hugo Villachica.— Gran Geografía del Perú.— Lima, 1986.

lectivo de las especies más preciadas —que en la práctica acarrea considerable daño al área de operación— o cortar toda la madera de un espacio determinado y procurar la reforestación. Sea como fuere, los esforzados programas de reforestación no alcanzan a compensar sino una fracción de las áreas deforestadas. Cabe reexaminar entonces si la madera puede pura y simplemente considerarse un recurso renovable; a pesar de su gran potencial económico<sup>18</sup>.

Dada la gran extensión de bosques, las investigaciones en silvicultura y manejo de bosques adquieren especial relevancia. Probablemente se encuentre ahí el rendimiento económico sostenido no predatorio, mediante usos racionales de explotación de caucho y castañas, agricultura mínima, corte selectivo o total en áreas alternadas que permitan la continuidad ecológica y las consecuentes posibilidades de recuperación natural, etc. En el Perú, prácticamente no hay manejo de bosques<sup>19</sup>.

El plantío de coca tiene sus propios y muy serios problemas. La erradicación pura y simple es impensable e imposible. De hecho, las áreas nuevas de plantación crecen mucho más rápido que las erradicadas y el uso de herbicidas o defoliantes es ecológicamente perverso<sup>20</sup>. Consecuentemente, se enfrenta aquí un problema que sólo podrá ser resuelto paulatinamente, con muy amplia cooperación internacional de modo que los cultivos puedan ser progresivamente sustituidos.

La industria y el comercio tienen naturales posibilidades de desarrollarse en la región; como parece demostrarlo la Zona Franca de Manaus, originalmente comercial y ahora prioritariamente industrial. En el caso peruano, la industria es muy

(18) Ver R. Rumrill.— Amazonía Peruana: un futuro amenazado.— Id. (14). Seminario Taller - INADE-APODESA-USAID.— Lima, 1987.

(19) "Experiencias silviculturales y de manejo de bosques en América Latina".—

(20) M. Baquedano.— La Seguridad Ecológica en América del Sur.— Comisión Sudamericana de Paz.— Santiago.— 1988.

incipiente, concentrándose en los sectores de alimentos, bebidas y muebles. Hasta ahora, ha requerido de amplias exoneraciones tributarias y facilidades de varios tipos.

La modesta producción industrial amazónica explica un activo comercio, generalmente exonerado o producto del contrabando. Lo sustantivo del comercio entre países amazónicos, ni proviene de la región ni transita por ella, que viene a ser comercialmente periférica. El comercio fronterizo es en buena parte de subsistencia y/o contrabando.

Las actividades ganaderas son atractivas pero con la explotación de ciertas áreas apropiadas para algunas razas, puede tener serias consecuencias ecológicas. Otras actividades como la extracción de caucho y castaña se mantienen en ciertas áreas como Madre de Dios pero algunas informaciones indican que en los Estados del Brasil próximos a la frontera, el ritmo de destrucción de castañeras es bastante serio y lo mismo podría ocurrir en el país con el aumento de los cultivos permanentes.

El Perú, aparte del oro, no tiene actividades mineras significativas. La información disponible sobre las que se realizan en otros países indican que no han sido posibles sin costo ecológico considerable. La caza ha llegado a depredar en tal forma las especies animales que solamente debería ser permitida a las poblaciones nativas. La pesca es una actividad importante y constituye fuente alimenticia básica en la región. Lo inadecuado del transporte y la conservación perjudican el aprovechamiento adecuado del producto. La investigación científica de las especies es aun escasa y el uso masivo de mercurio en los lavaderos de oro es una amenaza grave.

El problema energético es fundamental. Las fuentes tradicionales: madera, petróleo e hidroelectricidad no pueden ser empleadas sin costos ecológicos. Aunque no se advierten alternativas económicas y sobre todo rápidas, es preciso urgente in-

vestigación sobre fuentes alternativas como biomasa, solar y eólica. El gas, que existiría en abundancia en diversos lugares de Amazonía podría ser fuente de energía más limpia. El turismo es una importante actividad potencial.

#### — POBLACION - SOCIAL.

El censo de 1981 arrojó la cifra de 1'800,000 habitantes en la Amazonía peruana, con una densidad relativamente baja de 2.3 H. por Km<sup>2</sup>. representando casi 11% de la población del país; y crecimiento importante frente al de 1941 que fue de 6.7%. Invirtiendo la distribución nacional, el 66% es rural. La fuerza laboral de 369,000, más de 132,000 respecto a 1972, sugiere un porcentaje modesto de desocupación de 3.6%. Casi 56% se dedica a la agricultura y el resto a servicios y comercio y pequeños porcentajes a la industria. Hay alta mortalidad de niños y ancianos y la expectativa de vida es menor que para el resto del país. Se estima que para el año 2,000 podría tener más de 2'200,00 h.<sup>21</sup>.

Las poblaciones originarias pueden haber llegado a contar centenas de millares de personas. A pesar de todos los dispositivos legales antiguos y recientes y manifestaciones políticas, mal se acomodaron al contacto con el mundo occidental que les ha representado pérdida de territorios, enorme mortandad por las enfermedades para las que no tenían defensa, aculturación más o menos violenta y dificultades crecientes para mantener su estilo inmemorial de vida y civilización; que combinó subsistencia con conservación del medio ambiente en actividades agrícolas no permanentes, caza, pesca y recolección.

Los pobladores nativos, que pueden contarse en cerca de un cuarto de millón, pertenecen a casi mil comunidades, dife-

(21) Ver "Situación Demográfica". Delicia Ferrando en "La Selva Peruana: Realidad poblacional". Asoc. Multidisciplinaria de Investigación y Docencia en Población.— Lima, 1985.

renciadas en 64 familias etno-lingüísticas. En la actualidad, la subversión representa para algunas de ellas una calamidad adicional a las muchas que ya acumulan. Otra dificultad fue la de equiparar su status al de los campesinos cuando su idiosincracia y estilo de vida no admite realmente tal comparación.

La migración hacia la Amazonía se dió a lo largo de décadas, a veces de forma espontánea, individual o de grupos; otras en proyectos colonizadores formales, impulsadas por los Gobiernos, inclusive con grupos extranjeros como en los casos de Oxapampa y Pozuzo<sup>22</sup>. A partir de los años cuarenta, las presiones demográficas y condiciones ambientales motivaron que pobladores de la Sierra iniciaran la ocupación, primero de la Ceja de Selva y después de la Selva Alta. Los proyectos colonizadores oficiales se dirigieron a diversos lugares de la Amazonía y revistieron características variadas, incluyendo algunos geopolíticos. Los llamados Proyectos Especiales fueron ambiciosos en diversos aspectos pero sus resultados no son definitivos y probablemente han creado nuevos problemas<sup>23</sup>.

Como se ha indicado, los proyectos carreteros y de asentamiento humano pretendían abrir posibilidades pero también aliviar presiones demográficas. El criterio subyacente era que la región amazónica estaba insuficientemente habitada. Sin embargo, es más apropiado pensar que estaban habitadas con el tipo de ocupación que la naturaleza permite. Además, los problemas de reubicación de comunidades nativas son enormes, tanto porque en muchos casos se trataba en realidad de poblaciones nómadas, que requieren de extensos territorios para mantener sus modos de vida y subsistencia; como porque los go-

(22) Ver H. Martínez.— "Migración y Colonización en la Selva y Ceja de Selva" en Primer Seminario de Investigaciones Sociales en la Amazonía. Iquitos, 1988.

(23) Ver A. Chirif. "Poblaciones Humanas y Desarrollo Económico: El caso del Perú" en *Poplacoos Humanas e Desenvolvimento Económico*. Belem do Pará, 1989.

biernos no han sido ni rápidos ni demasiado precisos en la asignación de nuevas tierras.

La población amazónica, predominantemente rural, ocupa las áreas económicamente más atractivas a las márgenes de los ríos y refleja aumentadas todas las carencias nacionales. Los niveles de educación y salud son bajísimos en cuanto las tasas de mortalidad son altas. La malaria, hepatitis, fiebre amarilla, leishmaniasis, lepra, verruga y zoonosis, son endémicas. La pobreza es generalizada y, en las ciudades, el crecimiento de barriadas tiene ritmo bastante rápido.

Algunas migraciones se han producido también dentro de la misma región, sea por causa de inundaciones como las de varias áreas en 1983, que obligó al establecimiento de un Proyecto Especial de Emergencia; sea porque los inadecuados métodos de producción agropecuaria originan rendimientos decrecientes y luego devastación ecológica que impulsan a la mudanza. Buena parte de la población urbana se dedica a actividades de servicio y comerciales. La PEA ocupada en industria es pequeña. Desocupados de algunas actividades que han disminuído, como la prospección petrolera, se instalan en barriadas en los contados centros urbanos.

#### — ECOLOGICO.

Este aspecto del desafío amazónico es uno de los más complicados, urgentes y sugestivos. Al igual que muchos factores relativos a Amazonía, el ecológico es más objeto de generalizaciones que de conocimiento científico.

Es verdad que la Amazonía contiene el más grande volumen de agua dulce del mundo, que produce una inestimable cantidad de oxígeno y que su cobertura vegetal tiene efecto moderador en la temperatura y el clima al absorber parcialmente el calor solar y dióxido de carbono. Sin embargo, no está com-

probado que sea como frecuentemente se indica, el pulmón del planeta pues buena parte del oxígeno que produce es absorbido por ella misma en el proceso de respiración vegetal; y tampoco que el "efecto estufa" dependa de las quemadas que vienen produciéndose, especialmente en el Brasil<sup>24</sup>.

La mitológica fertilidad de los suelos amazónicos parece más deseo que realidad. Si bien su considerable variedad incluye algunos, en determinadas zonas, realmente aptos para la agricultura sostenida y la ganadería, éstos serían más la excepción que la regla. La mayoría de los suelos amazónicos son pobres y fácilmente degradables. La enorme riqueza biológica se explica por la interacción de la humedad, los nutrientes que provienen de la permanente descomposición y renovación de las especies y las condiciones de temperatura; organizadas a lo largo de millones de años.

Por ello, hablar de recursos naturales renovables como algo automático puede conducir a serias decepciones sino a calamidades. El bosque tropical húmedo es renovable en cuanto tiene condiciones para regenerarse espontáneamente por tiempo indefinido; pero ello puede ser impedido o dificultado por la acción del hombre. Es un hecho que a lo largo de los siglos y especialmente en las últimas décadas, muchas especies animales y vegetales han desaparecido y desaparecerán más hasta el año 2000. Ello debe tratar de evitarse, no solamente por las consecuencias que traería sino porque la diversidad biológica de la región es fuente potencial de nuevos hallazgos de la mayor relevancia para la farmacología, química, biotecnología y genética. La biodiversidad es una riqueza en sí misma.

Sería aventurado afirmar que la floresta amazónica está condenada a desaparecer como han desaparecido otras en va-

(24) Ver V. Kirchoff - Biomass Burning in Amazonia: Productions of CO<sub>2</sub>, CO and CO<sub>3</sub> and its Global Impact".— En Amazonia, Facts, Problems and Solutions.— USP - São Paulo. 1989.

rias partes del mundo o a quedar reducida a parches dispersos; pero es obvio que los problemas de ocupación, deforestación y contaminación en el área son serios y deben ser examinados con responsabilidad y urgencia.

Probablemente nadie conoce la extensión y porcentaje de las áreas degradadas o destruidas en la Amazonía pero es obvio que son ya importantes. En el Brasil se menciona la cifra de 250,000 Km<sup>2</sup>. pero según el Banco Mundial podría ser más; en cualquier caso ya superior al 5% de la Amazonía brasileña. En el Perú, esta situación deriva de un complejo de causas entre las que podrían citarse a título enunciativo no enumerativo, la deforestación de la Ceja de Selva y de sectores crecientes de la Selva Alta, el modelo de ocupación indiscriminado y masivo, el corte y la quema de áreas inadecuadas para cultivos dejando expuesto el suelo a la erosión, las actividades ganaderas en zonas donde la transformación del bosque en pastizales no soporta la compactación del suelo o el mantenimiento de la calidad del pasto exógeno, la enorme utilización de pesticidas, el empleo de herbicidas para favorecer el crecimiento de la coca eliminando la maleza y plantas pequeñas, el uso de mercurio para amalgama de oro, el vertimiento en los ríos de petróleo industrial proveniente de diversas actividades, los productos químicos para elaboración de la cocaína, determinados proyectos hidroenergéticos o industriales, la caza y pesca depredatorias, etc.<sup>25</sup>.

Si es impensable la idea de dejar la Selva intocada porque su utilización es indispensable a las poblaciones de los países amazónicos, no debe ocultarse que el ritmo de declive ecológico puede ser más peligroso que la extensión que ya habría sido depredada. La preocupación sobre este asunto no es exagerada y debe tener prioridad en cualquier programa político y de desarrollo amazónico nacional y eventualmente regional.

---

(25) Ver "Plan Nacional de Acción Forestal para la Amazonía. 1988-2000". Id. (15).

En los últimos años, la inquietud internacional por lo que está ocurriendo en la Amazonía ha aumentado muchísimo y viene siendo expresada en términos más dramáticos. Es evidente que en ello hay legítimas preocupaciones de instituciones y personas, pero también hay signos de oportunismo y hasta cinismo que no deben ser disimulados; por parte de quienes desean que otros asuman el costo de la internacionalización del medio ambiente.

Probablemente no hay país, y menos aun desarrollado, que tenga autoridad moral en términos ecológicos. No se olvide que, en general, los territorios de los países hoy desarrollados, fueron hasta hace pocos siglos o décadas florestas y parajes naturales. Fue un determinado modelo de desarrollo con énfasis en la deforestación, la implantación de agricultura permanente y la industrialización, con amplio consumo de recursos naturales y energía, lo que en parte explica su avance económico. Pero esos mismos países continúan siendo hoy los grandes contaminadores del medio ambiente. Es cierto que están buscando procedimientos menos contaminantes para sus sistemas de industrialización y consumo pero no parecen dispuestos, al menos por ahora, a limitarlos en beneficio del medio ambiente<sup>26</sup>.

Por ello, pretender que otros no recorran el camino que los ayudó a alcanzar el bienestar y la satisfacción que tan celosamente guardan, no hace mucho sentido. La idea de crear a nivel mundial un impuesto ecológico, merece cuidadoso examen porque sancionaría los abusos ya cometidos y que aun se cometen y favorecería la investigación de tecnologías menos contaminantes y la cooperación internacional; ayudando a la formación de una nueva ética ecológica en la que no bastará protestar por lo que hacen otros.

---

(26) Carta de 49 Premios Nóbel y de la Academia Nacional de Ciencias al Presidente de Estados Unidos.— *Jornal do Brasil*.— Río de Janeiro.— 3 Febrero, 1990.

Pero además de manifestaciones propagandísticas, algunos países desarrollados han ejercido presiones y con el declarado propósito de salvar a la región amazónica se ha llegado a expresar más o menos veladamente la necesidad de interconectarla; de modo que convertida en una especie de patrimonio común de la humanidad se la mantenga como una reserva natural.

Desde luego esta presentación esquematiza, quizá con exceso, esos puntos de vista. Es evidente que la naturaleza es respetable y necesaria y que deben adoptarse medidas para preservar los grupos humanos que desde tiempo inmemorial habitan la Amazonía y que milenariamente demuestran la posibilidad de convivencia del hombre con la floresta; y que las primeras y principales víctimas de desastres ecológicos en la región serán los mismos países amazónicos. Sin embargo, todavía no se advierte la existencia de condiciones apropiadas para un tratamiento internacional adecuado de las cuestiones ecológicas. El intercambio actual de acusaciones es poco constructivo y no augura avances efectivos en la defensa del medio ambiente, ni en Amazonía ni en ninguna parte.

En el plano constructivo, la actuación de los países desarrollados ha sido hasta ahora sumamente reservada y modesta. El muy publicitado programa "Deuda por naturaleza", mediante el cual instituciones interesadas adquirirían en el mercado secundario pequeñas parcelas de desvalorizados títulos, los convertirían en nuestros países e invertirían el producto en apoyo a determinadas áreas que los gobiernos reservaban para fines de preservación ambiental, habría tenido tímidas realizaciones en Bolivia y Costa Rica y no se ha consolidado<sup>27</sup>. Brasil lo rechazó de plano por considerarlo atentario contra su soberanía nacional; además de financieramente ridículo. Algunos programas

(27) (27) Ver S. Winthrop.— Debt-for-nature swaps: debt relief and biosphere preservation.— En SAIS Review 9 (2) John Hopkins Foreign Policy Institute, 1989.

de formación, investigación y reforestación son interesantes y apreciados; pero distan mucho del apoyo sustantivo que será necesario para cambiar las condiciones prevalecientes de aprovechamiento económico de la región amazónica, generadoras de la degradación y destrucción que no sería honesto desconocer.

Se hace necesario un tratamiento muy diferente que ponga énfasis en la cooperación y el reconocimiento no solamente a la soberanía de los países amazónicos, sino también, a su derecho al desarrollo. A partir de ahí, son pensables variadas formas de concertación internacional, intra y extraregional, que se orienten conjuntamente al desarrollo y a la preservación.

Esta necesidad fue reconocida por lo menos en dos oportunidades en 1989. En la Reunión Ministerial sobre Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, celebrada en Brasilia, se indicó que "El mejoramiento de las condiciones económicas y sociales es el factor esencial para impedir la degradación ambiental. . .". Otras consideraciones hacen referencia al problema de la deuda externa y al fortalecimiento de la democracia. Esto no es ocioso ni demagógico pues el peso de la deuda obliga a la obtención más urgente y aun desordenada de recursos. Indica asimismo la necesidad y prioridad de créditos concesionales para los proyectos ambientales y el libre acceso a la información científica y la transferencia sin fines de lucro de tecnologías no contaminantes y de preservación ambiental <sup>28</sup>.

Mas adelante señala: "la gravedad de los problemas ambientales que el mundo tiene que enfrentar hoy, resulta principalmente de modelos de industrialización, consumo y del desperdicio en los países desarrollados, que constituyen el origen del desgaste acelerado de los recursos naturales del Planeta y de la introducción cada vez mayor de contaminantes en la biós-

---

(28) Declaración de Brasilia sobre Medio Ambiente - Marzo 1989. Reunión Ministerial sobre el Medio Ambiente en América Latina y el Caribe.

fera". Otras referencias a las armas nucleares y de destrucción en masa, unidas a la reiteración de voluntad de los países en desarrollo de "... evitar que se repitan en nuestros países los errores cometidos..." muestran el tono político que las circunstancias exigían. Se concluye expresando solidaridad al Brasil frente a los ataques que venía recibiendo.

La otra oportunidad fue la reunión de Presidentes de los países del TCA<sup>29</sup>. La Declaración de la Amazonía contiene consideraciones similares y respalda las Comisiones Especiales del Medio Ambiente Amazónico (CEMAA) y de Asuntos Indígenas creadas hacía poco tiempo. Avanzando en el criterio de la concertación señala: "Reconocemos que la defensa de nuestro medio ambiente requiere el estudio de medidas bilaterales y regionales para prevenir accidentes contaminantes y atender sus consecuencias". Se invita a los países desarrollados a traducir las preocupaciones expresadas sobre Amazonía en medidas de cooperación financiera y tecnológica. La importancia política de esta Declaración y la decisión de los Presidentes de reunirse periódicamente, no pueden ser subestimadas.

Tampoco debe minimizarse la responsabilidad de los mismos países amazónicos de fortalecer su conciencia amazónica, incrementar su conocimiento científico y procurar juntos procedimientos de ocupación y utilización compatibles con la necesidad de preservar el medio ambiente y conservar su riqueza natural y su diversidad biológica para las generaciones futuras. Brasil, ha dado pasos a base de dispositivos sobre el medio ambiente en su Constitución, lanzando el programa "Nossa Natureza" que comprende el término de incentivos fiscales para las actividades agropecuarias en la Amazonía, la prohibición de exportar madera en troncos, educación ecológica y otros. Los demás países amazónicos también tienen dispositivos de protección ecológica pero en todos los casos el gran problema es su

(29) Declaración de la Amazonía.— Primer Encuentro de Jefes de Estado de los Países del TCA. Manaus - Mayo, 1989.

efectiva puesta en práctica. En el Perú, el régimen de protección comprende los parques nacionales, las unidades de conservación y las reservas y santuarios.

Es pensable que sean los propios países amazónicos los que vayan definiendo patrones científicos y técnicos para lo que puedan o no hacer en la Amazonía. El TCA no impone el tratamiento conjunto de la problemática amazónica, ni siquiera en materia de medio ambiente, pero nada obsta para que acuerdos complementarios así lo establezcan. El Presidente del Perú sugirió una propuesta en ese sentido en la citada Reunión de Manaos<sup>30</sup>. La Declaración de Belem de la Primera Reunión de Cancilleres, 1981, avanzó al señalar que desarrollo y preservación son conceptos inseparables y la CEMAA ha continuado adelantando criterios ecológicos comunes, debiendo asignársele la mayor prioridad política, científica y de recursos para cumplir este cometido.

Esta sería una respuesta política, científica y técnica de la mayor significación a las acusaciones de irresponsabilidad que ahora se dirigen a los países amazónicos. De todos modos, más temprano o más tarde la naturaleza de la problemática irá llevando a la concertación. La celebración en el Brasil, en 1992, de la Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, será la oportunidad en que se muestre si los países amazónicos han sido capaces de avanzar en el descargo de esta responsabilidad.

#### — COOPERACION.

Pocos contextos geográficos como la Amazonía se prestan tan claramente a variadas formas de cooperación, por razones de contigüidad geográfica, ecológicas, económicas, sociales y de coordinación política. Esta cooperación fue proyectada desde

(30) Discurso del Presidente del Perú, Dr. Alan García.— Reunión de Jefes de Estado de los Países Miembros del TCA.— Manaos, Mayo, 1989.

hace muchos años. Por ejemplo, en 1942 Brasil propuso una conferencia que no se realizó. En 1948, con auspicios de la UNESCO, se celebró en Iquitos una Conferencia Internacional sobre la Hilea Amazónica, que estableció un Instituto de la Hoya Amazónica que suscitó cierto recelo.

Durante años fue perceptible una reticencia en varios países amazónicos a incrementar la cooperación regional, por recelo al Brasil. Se suponía que este país por su potencialidad, dimensión y trayectoria histórica, buscaría permanentemente su expansión "hacia el oeste" representando una amenaza a la soberanía de los vecinos amazónicos. Paulatinamente, se ha comprendido que habiendo Brasil solucionado por negociaciones sus complejos problemas territoriales y de límites, ningún interés tendría en revisar situaciones ya definidas<sup>31</sup>.

Un nuevo planteamiento brasileño pudo concretarse en el Tratado de Cooperación Amazónica, suscrito en Brasilia el 3 de julio de 1978. Es del caso un somero examen de este importante instrumento. Menciona como propósitos promover el desarrollo armónico de la Amazonía con beneficios equitativos para los miembros; preservar el medio ambiente amazónico y favorecer la utilización racional de los recursos y la incorporación de los respectivos territorios amazónicos a las economías nacionales. Se sustenta en los principios de cooperación, soberanía —sin restricciones— sobre los recursos naturales así como en la no alteración de otros tratados vigentes en materia de navegación o territorial. Queda así delimitado el propósito fundamental cual es la cooperación en los asuntos de interés común que el mismo explicita. Tiene vigencia indefinida y reconoce la regla del consenso para la aprobación de decisiones en todas sus instancias y niveles.

(31) Ver J. do Amaral Souza Neto - O Tratado de Cooperacao Amazónica.— Cadernos do IPRI - Brasilia, 1989.

Para llevar todo esto a la práctica se establece el intercambio de informaciones, de personal, de investigaciones y de estudiantes; la profundización del conocimiento científico; la celebración de seminarios y el establecimiento de institutos; la coordinación de servicios de salud y otros; etc. Se contempla la concertación de acuerdos específicos entre los países y varios de este tipo ya han sido suscritos: Perú-Brasil, Perú-Colombia, etc.

Son sus órganos, la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores, que ya se ha celebrado en cuatro oportunidades, encargada de "fijar las directrices básicas de la política común, apreciar y evaluar la marcha general del proceso de cooperación..."; el Consejo de Cooperación Amazónica, compuesto de altos representantes diplomáticos que debe examinar iniciativas y proyectos, decidir estudios y otras funciones y que ya se ha reunido tres veces. Una Secretaría Pro Tempore es desempeñada por el país en que se celebrará la siguiente reunión del Consejo y Comisiones Nacionales aplican las disposiciones en el ámbito interno. El Tratado no contemplaba reuniones a nivel de Jefes de Estado pero un conjunto de circunstancias y presiones llevó al Brasil a invitar a una que se celebró en Manaus en mayo de 1989.

El instrumento contiene disposiciones sustantivas en relación con la navegación comercial (Art. III); la utilización de recursos hídricos y los acuerdos para uso agrícola, industrial o energético (Art. V); flora y fauna, incluyendo la investigación científica y el comercio ilegal de especies (Art. VII); salud (Art. VIII); transportes y comunicaciones (Art. X); comercio fronterizo (Art. XII); turismo (Art. XIII) y también etnología y arqueología (Art. XIV).

En aplicación del Tratado, se han producido encuentros y reuniones sobre hidrología y climatología, infestación del *Aedes Aegypti*, agricultura, cuestiones culturales, cienti-

ficas y tecnológicas varias, silvicultura y manejo de bosques tropicales, transportes por carreteras, asuntos indígenas, transporte fluvial, alternativas tecnológicas para telecomunicaciones, etc., etc. Se han establecido Comisiones Especiales de Salud; Ciencia y Tecnología; Medio Ambiente y Asuntos Indígenas.

El Tratado constituye hito importante por ser marco de cooperación y porque define y formaliza la identidad amazónica al no admitir nuevos miembros; precisa la naturaleza del compromiso general al asignar obligaciones para todos y no aceptar reservas o interpretaciones; promueve la concertación y reconoce la igualdad jurídica al exigir unanimidad en las decisiones y, finalmente, confirma que las responsabilidades asumidas no son solamente con el desarrollo sino también con la conservación y preservación del medio ambiente amazónico.

En resumen, la suscripción y la consecuente aplicación del TCA a pesar de las dificultades y limitaciones financieras, técnicas y de otro tipo, ha hecho posible un cambio cualitativo en las relaciones entre los países de la región, incrementándose considerablemente el conocimiento recíproco, la identidad amazónica, la percepción de los problemas comunes y las capacidades de acción conjunta. El TCA, que no es un tratado de integración, contribuye y se inscribe en este proceso latinoamericano.

Hasta ahora, el apoyo obtenido de otros países o de organismos internacionales para los fines del Tratado, si bien es apreciado y necesario no ha sido sustantivo. Por ello, lo realizado en apenas una década representa un esfuerzo político y de concertación de la mayor importancia. Demasiado largo sería detallar los acuerdos específicos y técnicos aprobados en las ya numerosas reuniones celebradas en distintos niveles. Su progresiva puesta en práctica constituirá demostración de un propósito sostenido de encontrar soluciones propias a los problemas comunes en la región; pero desde ya, muestra una capacidad de

diálogo y concertación traducida en un accionar amazónico que constituye hecho político nuevo y estimulante en las relaciones internacionales.

#### — CIENCIA Y TECNOLOGIA.

La problemática de la Amazonía exige un énfasis especial en las cuestiones de ciencia y tecnología, indispensables para disipar los mitos y generalizaciones que aun abundan y hacer posible el tantas veces proclamado anhelo de lograr su desarrollo juntamente con su preservación.

Así lo reconoció el TCA en varios artículos. En el plano institucional, estas cuestiones fueron tratadas desde la Primera Reunión del Consejo Amazónico, Lima 1983, que formuló recomendaciones generales. En el Primer Encuentro Científico Tecnológico, Belem do Pará, 1984, se aprobaron criterios metodológicos para esta cooperación, que priorizaban la solución de necesidades básicas de los pobladores, la atención a la fragilidad del medio ambiente, la elaboración y utilización de metodologías apropiadas para diagnósticos, la capacitación de recursos humanos, la utilización adecuada de informaciones disponibles, las investigaciones multidisciplinarias, etc.

Grupos de trabajo examinaron las cuestiones de información, medio natural, manejo de recursos, poblaciones humanas, salud y medicina tropical y tecnologías apropiadas. Además, se hizo un levantamiento de las instituciones existentes e investigaciones científicas en curso. Las recomendaciones generales de la reunión incluyeron la elaboración de procedimientos de monitoreo remoto para seguir la deforestación del área, el intercambio de datos, el apoyo de los organismos internacionales —particularmente a los proyectos conjuntos—, el diseño de modelos de desarrollo y la formulación de proyectos de inversión que tengan en cuenta los efectos sobre el equilibrio ambiental, el establecimiento de una red de información, el apro-

vechamiento de la antigua experiencia acumulada por las comunidades nativas en la utilización y manejo de la floresta, la realización de programas de estudio sobre tecnologías específicas apropiadas, etc.<sup>32</sup>. Por su parte las universidades amazónicas ya han constituido una asociación y desarrollan varios programas conjuntos; al igual que lo hacen los centros de investigación.

Estos propósitos y programas han experimentado las dificultades económicas comunes pero, de otro lado, han venido recibiendo cierto apoyo de organismos internacionales, particularmente de la OEA y otros como el PNUD, y también de algunos gobiernos extranjeros. En este campo se ha alcanzado un nivel operacional y corresponde otorgarle el máximo apoyo político y financiero, visto que la responsabilidad principal corresponde a los países del área.

#### — TRANSPORTES Y COMUNICACIONES.

Las dificultades nacionales de cada país en este sector, se reflejan y multiplican en la región en su conjunto, contribuyendo al aislamiento general del área, la dispersión de sus centros y las dificultades de utilización racional y económica.

Se trata de un problema con dos aspectos: de un lado, la estructura de transporte en función de las necesidades de ocupación y aprovechamiento del área amazónica respectiva por cada país; y de otro, la integración de los diferentes sistemas en un esquema mayor que represente los intereses comunes en la materia. Conocidas las dificultades históricas para atender al primer aspecto se podrá imaginar las que representa el segundo.

Originalmente, el transporte fue básicamente fluvial. Desde el siglo pasado, se iniciaron proyectos ferrocarrileros y ca-

---

(32) Primer Encuentro Científico y Tecnológico de los Países del TCA, Propuesta de Plan de Acción - Manaus, 1984.

reteros. En su momento, el transporte aéreo mostró su importancia en la región. En la actualidad, se entiende que combinaciones de estas modalidades son más susceptibles de atender a la problemática, debiendo acrecentarse la necesidad de creación y mejoramiento de puertos<sup>33</sup>.

En el Perú, durante años el énfasis estuvo en las carreteras y vías de penetración. Desde los años sesenta se ha desarrollado el proyecto de Carretera Marginal que vincula entre sí extensas regiones en la Selva Alta y tiene proyecciones posibles hacia el norte y sur del sub-continente. En el caso del Brasil, se cifraron grandes esperanzas en la carretera Transamazónica que se proyectaba directamente hacia el interior del continente, en su parte más ancha. El fracaso económico y ecológico de este proyecto ha llevado a priorizar la Carretera 364 que acompaña desde el sudeste del país los estados de frontera amazónica, habiendo llegado ya hasta Río Branco, capital del Estado de Acre, vecino del Perú. Otros países han desarrollado sus propios proyectos generalmente de tipo penetración. Entre Bolivia y Brasil existe hace tiempo la vinculación Cuiabá-Santa Cruz.

En el Perú, la interconexión carretera con Brasil ha sido priorizada en un Tratado de 1981 por el eje Assis-Brasil-Iñapari, aunque no hay condiciones para señalar fecha de ejecución. Se examina también viabilizar una interconexión ferroviaria Santos-Matarani y, a nivel regional, existen otros proyectos llamados "Corredores de Integración" que vincularán eventualmente localidades, polos de desarrollo y puertos en varios países; lo que podrá en algún momento acrecentar el aun modesto comercio intra-amazónico.

---

(33) Ver "Transportes Na Amazonia - A perspectiva brasileira", Min. de Transporte do Brasil.— Doc. preparado para la Reunión de Ministros de Transportes del TCA.— Manaus, Octubre, 1989.

La importancia del transporte fluvial es singular. La navegación constituye el sistema básico de transporte de productos, mercaderías y personas en toda la región amazónica. Adicionalmente, se ha mencionado en oportunidades la posibilidad de vincular el sistema fluvial del Amazonas con el del Orinoco y la Cuenca del plata<sup>34</sup>. En el caso del transporte aéreo debe decirse que prácticamente no existen vuelos regulares en la región, debiendo recurrirse a las frecuencias internacionales que unen capitales o ciudades situadas todas fuera de Amazonía.

En el plano institucional, se ha reunido el Primer Encuentro de Ministros de Transporte de los Países del TCA, en Manaus 1989; un Seminario sobre Transportes por Carreteras en Amazonía, en Brasilia, 1985 y otro sobre Transporte Fluvial en Iquitos en 1986.

En lo que respecta a comunicaciones, la situación no es muy diferente. En general, las estructuras y equipos son insuficientes y muchas veces obsoletos. Un Seminario sobre Alternativas Tecnológicas para las Telecomunicaciones en la Región, se reunió en Brasilia en 1987.

### III.— CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS.

— A las postrimerías del siglo XX, el segundo de vida independiente para la mayoría de los países amazónicos, aun no ha sido posible identificar y/o aplicar políticas que concilien las necesidades de desarrollo con las de preservación del medio ambiente amazónico.

— La región, menos que antes, continúa siendo distante y no bien conocida para cada uno de nuestros países. Al mismo tiempo, se encuentra mas poblada, trabajada, explotada y también, ecológicamente deteriorada. Consecuentemente, los

(34) Ver G. Colmenares.— La integración física sudamericana. En id. (14).

proyectos de desarrollo deben integrar, por difícil que sea, los criterios de viabilidad económica, adecuación ecológica, equilibrio político y justicia social.

— La Amazonía admite múltiples formas de cooperación para los países del área. Promoverlas, es una responsabilidad política de primera importancia. Mantener la paz, identificar y aplicar medidas de fomento de la confianza y actuar en todo lo relativo al área de manera que sea una auténtica zona de paz, cooperación y conservación debe ser objetivo permanente. Esto precisa, en algunos casos, formas de cooperación militar. La defensa de la soberanía, la producción y tráfico de drogas y otros asuntos exigen nuevas de cooperación.

— Las experiencias vividas deben indicar que nada de lo amazónico es sencillo, susceptible de soluciones fáciles; ni se hace sin costo, político, ecológico, económico o social. No es pues ámbito disponible para solucionar problemas de otras regiones sino un área que encierra sus propios problemas y posibilidades y los proyectos de desarrollo deben priorizar esto.

— El TCA es un marco para la acción conjunta y su cabal aplicación y efectiva ampliación vía acuerdos complementarios de nivel político y/o técnico deben ser objetivos importantes para nuestro país y los demás países amazónicos. Son esenciales la concertación, el intercambio de experiencias y evitar la duplicación de esfuerzos. Es obvio que la significación especial de Brasil y Perú para las cuestiones amazónicas representa la responsabilidad adicional de impulsar permanentemente la cooperación.

— A los retos de ayer, se suman los desafíos de hoy, siendo improbable que la Amazonía pueda sostener sistemas de explotación agrícola, pecuaria, industrial y minera transferidos de otras realidades. Es difícil que la Amazonía pueda asimilar indefinidamente actividades, procedimientos y técnicas ecológicamente nocivos.

— A pesar de sucesivos ciclos de relativa y sectorial bonanza económica, que no produjeron bienestar duradero pero sí considerable daño ecológico, subsisten esperanzas de que alguna riqueza habrá de ser encontrada que abra el camino al bienestar. Desde hace algunas décadas, hay además el atractivo de actividades más permanentes como la agricultura, la pecuaria y el comercio. Sin embargo, o no existe aun o no está difundido el suficiente conocimiento científico y tecnológico para hacer que estas actividades se desarrollen sin graves riesgos ecológicos o con razonable rendimiento económico permanente.

— No es seria ninguna política amazónica que no parta del reconocimiento de los derechos y también que no procure beneficiarse de la experiencia y sabiduría de las poblaciones nativas, que habrán de tener una evolución cultural como producto de los inevitables contactos, que no debe ser violentada.

— El desarrollo económico y social parece impensable en la región en tanto se le siga considerando inmensamente rica y relativamente despoblada. La experiencia indica que no es ni lo uno ni lo otro y pretender utilizarla como vertedero poblacional no ha resuelto ningún problema y probablemente creado otros. La selección y prioridad de las actividades económicas deberán tener en cuenta las consecuencias ecológicas.

— Las cuestiones ecológicas deben interesar en primer lugar a los países amazónicos pero interesan también al mundo en general. Independientemente de responsabilidades aun mayores que puedan tener otros países por la degradación del medio ambiente, los miembros del TCA deben prepararse a crecientes presiones y hasta variadas formas de sanción. Para enfrentarlas, la concertación de patrones ecológicos comunes a los países amazónicos puede ser necesaria; así como la defensa conjunta de nuestras soberanías.

— La producción ilegal de coca constituye un problema particular que exige la cooperación internacional. Su vincula-

ción con actividades subversivas complica extraordinariamente el problema y separar las actividades puede ser indispensable para la eventual solución de uno y otro problema.

— Un esfuerzo especial y consistente en ciencia y tecnología es absolutamente prioritario. Sin ellas no habrá programa de desarrollo que valga en área tan complicada y frágil. La gestión de apoyo internacional, en ciencia y tecnología, inversiones y otros para la Amazonía deberá ocupar lugar destacado en la agenda de los gobiernos y cancillerías.

— Puede ser conveniente también, dejar de pensar en la solución de los problemas de la Amazonía y del país en general, vía hallazgo de nuevos El Dorado. Desde luego que el oro y el petróleo son muy importantes; pero al parecer el siglo XXI será de los pueblos capaces de acumular información y conocimiento.

#### REFERENCIAS SOBRE LOS TEXTOS

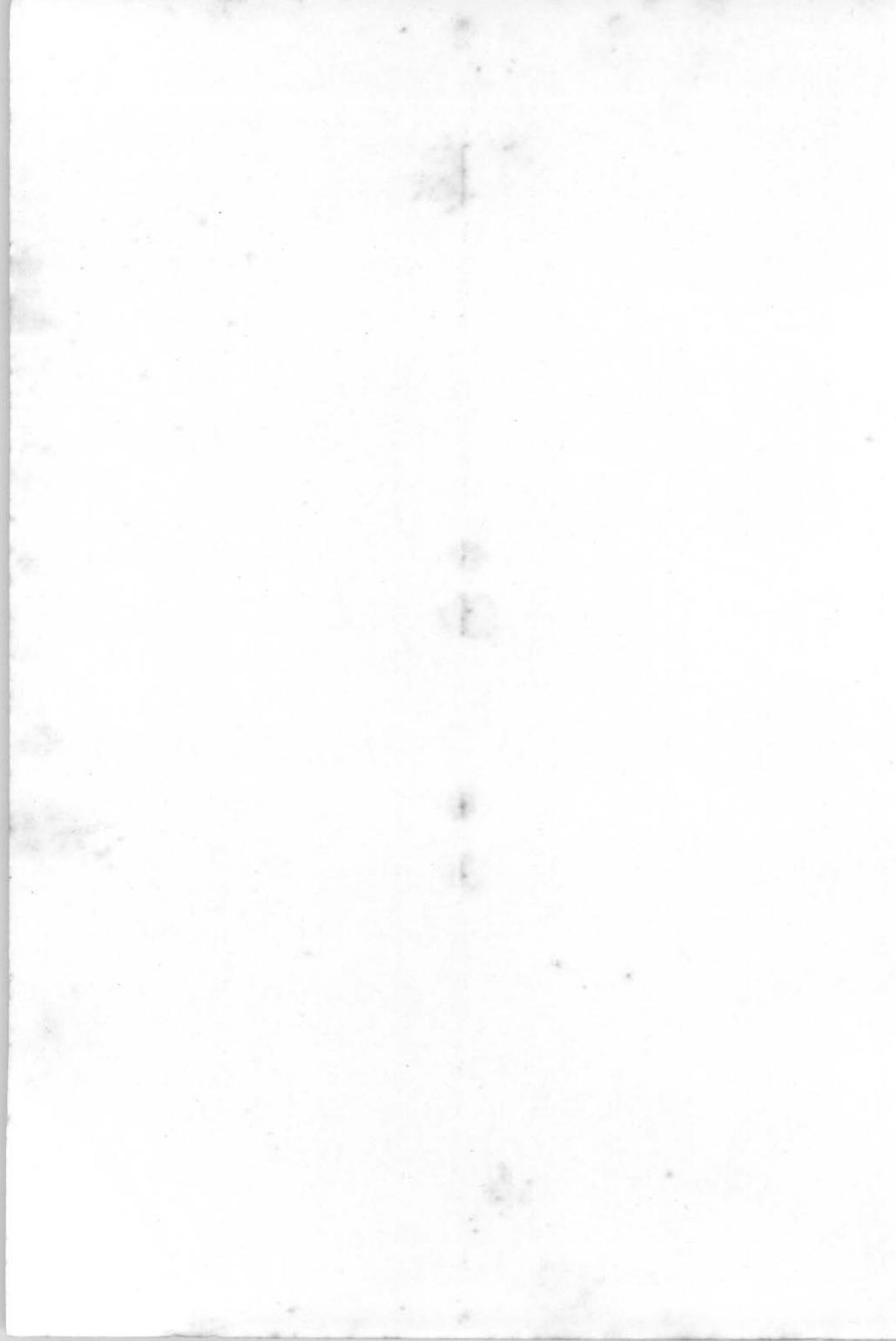
##### Capítulo IV. COOPERACION

- El trigésimo séptimo aniversario de las Naciones Unidas.— Discurso al Cuerpo Diplomático y autoridades oficiales. Lima. Octubre, 1982.
- El Consenso Internacional y la Convención del Mar.— Artículo en "Derecho del Mar" publicación de la Academia Diplomática del Perú; Lima, 1984.
- El papel de las instituciones en el refuerzo de las relaciones entre Europa y América Latina; Ponencia para el I Foro Eurolatinoamericano. IEEI de Portugal y FIESP de Brasil. Sao Paulo, 1990.
- El No Alineamiento: Desarrollo, actuación, perspectiva.— Ensayo en la Revista Peruana de Derecho Internacional N° 90; Lima, 1984.
- El Desafío Amazónico.— Ensayo publicado en el Perú de los 90. Instituto del Sur. Lima, 1990.

Esta obra se terminó de imprimir el 30  
de Julio de 1992 en los Talleres Gráficos  
P. L. Villanueva S. A., Jr. Yauli 1440,  
Telf. 23-2440 - Chacra Ríos, Lima.

THE UNIVERSITY OF CHICAGO  
LIBRARY  
540 EAST 57TH STREET  
CHICAGO, ILL. 60637  
TEL. 773-709-3400





## DEL MISMO AUTOR

- América Latina: Limitación de Armamentos y Desarme en la Región - CEPEI - Lima 1986.
- El No Alineamiento.- Separata - Revista Peruana de Derecho Internacional. Lima. 1985.
- Medidas de Confianza Recíproca.- Comisión Sudamericana de Paz. Santiago de Chile. 1988.
- El Sistema Internacional en sus Textos. Tres Tomos. Compilación de Tratados y documentos internacionales. CEPEI. Lima. 1990.
- Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales. CEPEI. Lima. 1991.

## NOTAS BIOGRAFICAS.-

El Embajador Hugo Palma es funcionario del Servicio Diplomático del Perú y abogado egresado de la Universidad Católica de Lima. Hizo también estudios de post-grado en Bélgica e Inglaterra.

En el curso de su carrera fue Secretario General y Vice-Ministro de Relaciones Exteriores, Embajador en Brasil, Yugoslavia, Guyana y Suriname, Representante Alterno ante las Naciones Unidas en Nueva York, Director de Asuntos Políticos y Diplomáticos de la Cancillería y Director de la Academia Diplomática. Actualmente es Embajador en Francia.

En el plano académico ha sido Presidente del Programa de Estudios Conjuntos de las Relaciones Internacionales en América Latina (RIAL) y fue miembro de los Grupos de Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza y Fortalecimiento de la Seguridad Internacional. En 1988 recibió el premio "Raúl Porras Barrenechea" de Investigación en Relaciones Internacionales del CONCYTEC. Es miembro titular de la Sociedad Peruana de Derecho Internacional y miembro fundador y jefe del área de seguridad y desarme del Centro Peruano de Estudios Internacionales.

Ha sido profesor universitario de distintas materias internacionales en las Universidades del Pacífico, San Martín de Porras y San Marcos de Lima y en la Academia Diplomática del Perú. Ha pronunciado conferencias y participado en reuniones académicas en diferentes países en varios continentes.

El Embajador Palma, aparte de numerosos ensayos y artículos sobre relaciones internacionales, desarme y otros temas aparecidos en revistas especializadas del Perú y del extranjero, ha publicado anteriormente un libro sobre desarme en América Latina en 1986 y otro sobre fomento de la confianza y relaciones internacionales en 1991. En 1990 publicó en tres tomos una extensa compilación de tratados y documentos internacionales.

