

# MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA

Academia Diplomática del Peru

XXXV Programa Superior de Operaciones Sicológicas de la Escuela de  
Operaciones Sicológicas del Ejército

Hugo Palma 14 noviembre 2019

# Secciones

- De que estamos hablando
- Algunos aspectos conceptuales
- Medidas o políticas?
- Antecedentes históricos
- La Guerra Fría y la iniciación
- Evolución y acuerdos
- Las Naciones Unidas
- La organización de Estados Americanos OEA
- América Latina, particularidades, acuerdos y practicas
- Casos particulares ecuador y Chile
- Consideraciones finales

# De que estamos hablando? Confianza DRAE

- **1.** f. Esperanza firme que se tiene de alguien o algo.
  - **2.** f. Seguridad que alguien tiene en sí mismo.
  - **3.** f. Presunción y vana opinión de sí mismo.
  - **4.** f. Ánimo, aliento, vigor para obrar.
  - **5.** f. familiaridad (llaneza en el trato).
- 
- **OBVIAMENTE NO ES CERTEZA NI CREENCIA**

# Algunos aspectos conceptuales

- Mi vision: Fui miembro del Grupo de Estudio de Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza, presidir la delegación a la conferencia de San Salvador y escrito un libro y ensayos. Diplomático, Embajador en Ecuador y vice Ministro
- El concepto de confianza se refiere, en general, a 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. La existencia o no de confianza es la motivadora principal de actitudes y decisiones en todos los ámbitos: personales, sociales, funcionales, institucionales, económicos y naturalmente también en los políticos
- De la confianza depende la calidad de las vinculaciones entre los Estados. Este componente insustituible de la seguridad, es producto de la credibilidad y la previsibilidad, condiciones que requieren de la repetición de conductas consecuentes por el tiempo que sea necesario para cambiar las percepciones de las que dependen a su vez las actitudes y eventualmente las actuaciones.
- La confianza es el fenómeno humano más dependiente de la retroalimentación

# Medidas o políticas?

- Aunque hablamos usualmente de medidas, el fomento de la confianza deriva en realidad de políticas que básicamente son: acatamiento estricto del derecho internacional incluyendo los principios de no-uso o amenaza del uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos, solución pacífica de diferencias y controversias, buena vecindad, buena voluntad, moderación en los gastos y adquisiciones militares, integración, concertación y cooperación. Contrariamente, también hay políticas que erosionan o inhiben la confianza, como son el irrespeto al derecho internacional, el militarismo, el armamentismo, la intervención, la agresión y otras.
- Se promueve por la aplicación consecuente de medidas de fomento de confianza que materializan y dan expresión tangible a las políticas antes enunciadas, especialmente en el plano militar y de seguridad, pero no son un sucedáneo de ellas. Tienen sentido si se aplican para facilitar el cumplimiento del derecho, no para sustituirlo. Por ello, confianza, seguridad y desarme son elementos de un círculo virtuoso; al igual que desconfianza, inseguridad y armamentismo lo son de un círculo vicioso.

# Antecedentes históricos

- Antiguos: darse la mano, beber de la copa, casar a los hijos
- Recientes:
- Crisis de los misiles en Cuba y teléfono rojo
- Acuerdo Estados Unidos Rusia para evitar incidentes con naves y aeronaves militares
- Muchas otras

# Definición referida al ámbito militar

- Una de las definiciones más aceptadas es la de Johan Holst y Karen Melander, según los cuales "las MFC implican la comunicación de evidencia creíble sobre ausencia de amenazas temidas ... MFC pueden ser solamente un suplemento menor a los varios medios de recolección de inteligencia. Sin embargo, son de importancia política y psicológica porque solamente pueden ser implementadas como el consentimiento de los estados cuya actividad militar es notificada u observada..... Un objetivo principal de las MFC ... es proveer seguridad.... reduciendo las incertidumbres y restringiendo las oportunidades para ejercer presión a través de actividad militar".

# La Guerra Fría y Helsinki

- La posibilidad de que estallara un conflicto armado, no solamente por decisión política sino por accidente o escalada incontrolada era real. De hecho, se produjeron oportunidades en que ello pudo ocurrir. Sus
- Los líderes decidieron en una conferencia en Helsinki, 1975, aceptar una serie de principios para la convivencia
- Acordaron también adoptar lo que denominaron "medidas de fomento de la confianza" que fueron pocas, siendo la principal la notificación obligatoria con alguna corta anticipación de la realización de maniobras que involucraron más de 25.000 hombres y ciertos tipos de equipos.

# Después de Helsinki

- Después de Helsinki, se inició una nueva Guerra Fría, y las conferencias de Belgrado y Madrid fueron intercambios de recriminaciones. La notificación de maniobras militares
- El gran cambio político en la Unión Soviética y otros elementos fundamentales como la caída del muro de Berlín y la unificación de Alemania, la fragmentación de la Unión Soviética y la adopción en no pocos países de regímenes más democráticos se reflejaron en la conferencia de Estocolmo con la adopción de nuevas y muy significativas medidas y luego en la Carta de París para una nueva Europa de 1990 y el Tratado de Armas Convencionales en Europa del mismo año.
- En la Conferencia de Budapest de 1994, la Conferencia sobre seguridad y cooperación en Europa se convierte en una Organización internacional y desde entonces, no obstante dificultades y crisis, se han registrado nuevos avances; ahora detenidos por el evidente deterioro de las relaciones internacionales en general y en Europa en particular

# Ampliación de las medidas

- Con el mejoramiento generalizado de las relaciones internacionales y especialmente entre las grandes potencias y los acuerdos militares, sucesivas conferencias en Estocolmo y Viena ampliaron enormemente el número y la y calidad de las medidas que pasaron a llamarse apropiadamente "de confianza y seguridad".
- Fue una época dorada para la seguridad europea y mundial, que concluyó tras el final del régimen razonablemente democrático pero sumamente corrupto de Yeltsin en Rusia y el crecimiento del nacionalismo en ese país y muchos otros

# Nuevas medidas

- En el transformado ambiente político, las medidas que se fueron adoptando promovían crecientemente la transparencia, la mejor información, la permanente comunicación e inclusive determinadas prohibiciones como realizar maniobras que no hubieran sido notificadas con muy amplia anticipación.
- También se adoptaron medidas que obligaban a informar de las adquisiciones de armamentos, la ubicación de los dispositivos militares, las visitas e inspecciones incluyendo a veces sin notificación previa, etc. En otras palabras, se fueron haciendo no solamente obligatorias, sino también militarmente significativas e intrusivas.
- Esto implicó también nuevas formas de denominarlas como de primera, segunda y tercera generación pero también de otra manera como medidas de información, comunicación, inspección, limitación, etc.

# Ejemplo: Tipos de Medidas A. Mack

<b>Transparency Measures</b>	<b>Constraint Measures</b>
Information Measures force composition defense industry defense budget data personnel exchange force deployment	Inspection Measures observers during military movements, exercises, and maneuvers observers in sensitive areas and constrained facilities
Communication Measures hot line crisis management	Non-interference Measures non-interference in NMT
Notification Measures military maneuvers military movements mobilization	Physical Constraint Measures personnel constraint maneuver and movement constraint limitations or bans on specific types of weapon test equipment constraint limiting or prohibiting specified types and/or offensive equipment
Observation and Verification observation of military exercises, maneuvers, and movements code of conduct for provision of adequate opportunities to observe	

# Libros Blancos de Defensa. El caso del Perú

- Los Libros blancos de defensa: son generalmente considerados como una medida de fomento de la confianza por sí mismos. Admiten mejoramiento en términos de proceso de elaboración democrático y participatorio, precisiones respecto al no uso de la fuerza e inclusión de informaciones sobre equipamientos y despliegues.
- La OEA aprobó lineamientos para la redacción de estos documentos de política y el Centro Regional de Naciones Unidas para el Desarme identificó más de 200 con similar propósito.
- El caso del Perú. Publicación en 2005 y elecciones del 2006. Nuevo intento

# Las Naciones Unidas

- Las Naciones Unidas han concertado a lo largo de décadas numerosos tratados sobre seguridad. Poseen amplia experiencia, instituciones especializadas, capacidad de concertación y alcance mundial. Además de su apoyo a los esfuerzos nacionales, coopera con todos los regímenes internacionales o regionales que lo deseen. Su participación es indispensable en cualquier proyecto que pretenda resultados efectivos.
- Participaron muy activamente en las cuestiones de fomento de la confianza, no solamente realizando estudios sino adoptando considerable número de resoluciones y asumiendo algunas responsabilidades como la de servir de de registro para las adquisiciones de armas, formulación de metodologías para la información sobre gastos militares, prohibición de ciertas armas y más, tareas que continúa intentando
- Lamentablemente el ambiente internacional se ha deteriorado peligrosamente al punto de representar muy serio peligro para la paz y la seguridad internacionales

# La organización de Estados Americanos OEA

- La OEA tiene un acervo importante en materia de paz y seguridad, constituido por Tratados como la Carta de la Organización, el TIAR, convenciones sobre terrorismo, armas de fuego, corrupción, transparencia en adquisiciones de armas convencionales, desastres naturales, derechos humanos (esenciales para la seguridad humana), luchas civiles, penales y cooperación judicial, desminado, etc.
- Cuenta con una activa Comisión de Seguridad Hemisférica, una Secretaría de Seguridad Multidimensional, la Comisión sobre drogas; además de una larga trayectoria de conferencias de defensa, militares, centros de estudio, JID, etc.
- La Organización ha sido activa en materia de medidas de fomento de la confianza. Tres conferencias especiales: Santiago, San Salvador y Miami han hecho crecientes aportes, Incluyendo creciente número de medidas de fomento de la confianza.
- La creación de una Comisión de Seguridad Hemisférica Hace posible el más extenso y detallado tratamiento de numerosas cuestiones de seguridad.
- Lamentablemente, por influencia de algunos países latinoamericanos la confianza en la organización y su eficiencia se han deteriorado preocupantemente. Aún así, es el ámbito donde se han adoptado tratados, o sea obligaciones internacionales formales, a diferencia de las declaraciones y buenos propósitos que en estas materias solamente han conseguido los países latinoamericanos entre ellos
-

# Fundamentaciones de las OEA

- Miami 2003. El punto 1 de la sección I, Medidas Diplomáticas y Políticas dice: Estudio de las medidas necesarias para dar cumplimiento a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas concernientes a la prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, el respeto al derecho internacional y la resolución pacífica de controversias. La misma sección, retomando planteamientos, algunos de los cuales se formularon en Buenos Aires en 1994, plantea temas como el incremento de la concertación política, las iniciativas políticas en seguridad y defensa que enfatizan la paz, la seguridad y la cooperación, la consolidación de la democracia representativa, la promoción de contactos legislativos para temas de seguridad, el comercio justo y equitativo, las medidas económicas y sociales que mejoren el nivel de vida de todos los habitantes que favorezcan un clima de confianza, cooperación y desarrollo, cooperación para enfrentar las actividades delictivas transnacionales y el terrorismo, mayor cooperación regional frente a desastres naturales, proyectos de desarrollo conjuntos, especialmente en zonas fronterizas, intercambio de experiencias sobre organización y estructura de Ministerios de Defensa y otros.

# América Latina

- América Latina adscribe a las obligaciones hemisféricas en desarme de vocación universal y provenientes del exterior: no proliferación de armas nucleares, prohibición de armas químicas y otras armas de destrucción masiva y de minas terrestres antipersonal.
- También adscribe a obligaciones interamericanas como la convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, 1997, y la Convención Interamericana sobre Transparencia en las Adquisiciones de Armas Convencionales, de 1999.
- Tlateloco es el único acuerdo regional y en armas convencionales y desarme no se ha hecho casi nada. Preocupa la aparente reluctancia a formular propuestas en la materia.

# América Latina – Intentos

- La Declaración de Ayacucho, 1973, subrayó la prioridad de asignar recursos al desarrollo económico y social antes que a la adquisición de armamentos; seguida de sustantivas aunque lamentablemente frustradas negociaciones de limitación de armamentos convencionales y desarme. Más adelante tuvimos un Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú, 1976 el Compromiso de Acapulco de 1987, la Declaración de Galápagos de 1989, el “Compromiso de Lima-Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa” 2002 y la Declaración sobre Seguridad de las Américas de México 2003.
- Se han “proclamado” varias Zonas de Paz: el Caribe, MERCOSUR, Andina, Atlántico Sur, América Latina y el Caribe (Cumbre de La Habana 2014), Sudamericana y hasta la Conferencia de Ministros de Defensa de Arequipa, Perú 2014, decidió: “seguir consolidando las Américas como Zona de Paz”. Sin embargo, no existe declaración o acuerdo que haya establecido tal Zona
- También hay compromisos que exhiben notable calidad conceptual, visión, precisión y operatividad. La Carta Andina para la Paz y la Seguridad, Limitación y Control de los Gastos Destinados a la Defensa Externa” de Lima y, mejor aún, la Decisión 587 de la CAN sobre “Lineamientos de Política de Seguridad Externa Común”, instrumento perfecto y jurídicamente vinculante, son prueba suficiente de que no se carece de acuerdos valiosos que, infelizmente, no han tenido ninguna aplicación.
- El "Tratado Marco para la Seguridad Democrática" contiene significativas MFC y dispositivos para la consolidación de los regímenes democráticos, el respeto de los derechos humanos, el control civil de los militares, etc.; la Declaración de Galápagos en 1989 donde se adoptaron resoluciones respecto a materias de seguridad y fomento de la confianza, la de Cartagena relativa al rechazo a todas las armas de destrucción masiva. Adicionalmente, los Presidentes andinos aprobaron los lineamientos de una política exterior común, el reforzamiento del carácter político del proceso y regímenes de fomento de la confianza y la seguridad; en el Cono Sur las posibilidades de conflicto entre Argentina y Brasil y Argentina y Chile han sido superadas, los dos últimos países concertaron con CEPAL una metodología para la comparabilidad de sus gastos militares. Los Presidentes del MERCOSUR y de Bolivia y Chile proclamaron al área como una Zona de Paz y libre de armas químicas o bacteriológicas. El Grupo de Río ha alcanzado también entendimientos en materia de seguridad y MFC. Finalmente, los Presidentes de América del Sur han declarado la región zona de Paz.
- Hay numerosos acuerdos bilaterales, con un número sustantivo de acuerdos sobre MFC entre varios pares de países, con diferentes niveles de sofisticación y cumplimiento

# America Latina, particularidades, acuerdos y practicas

- Si queremos ver el vaso medio lleno, debemos consignar:
- -América Latina se constituyó como la primera Zona Libre de Armas Nucleares con el Tratado de Tlatelolco;
- no existen conflictos armados clásicos;
- la región sigue siendo la de menores gastos militares relativos y adquisiciones de armamentos;
- posiblemente ningún país contempla seriamente la posibilidad de conflicto armado;
- se han solucionado pacíficamente varios conflictos;
- factores como la terminación del conflicto centroamericano, la redemocratización, la crisis económica y el peso del gasto militar en las deudas externas de los países, o inclusive el fin del conflicto Este/Oeste determinaron por un tiempo menores gastos militares;
- no ha habido golpe militar clásico exitoso desde hace muchos años;
- se han proclamado tres zonas de paz en América del Sur: MERCOSUR Bolivia y Chile, Sudamericana y Andina; y América Central también se ha declarado región de paz;
- se han multiplicado los encuentros políticos, las expresiones de buena voluntad y cooperación, hay procesos de integración en curso y se han adoptado numerosas MFC y seguridad.

# America Latina

- Si queremos ver el vaso medio vacío y su impacto en la confianza, debemos señalar que:
- existe significativa desagregación política entre países;
- la democracia enfrenta considerables dificultades y hay insatisfacción “en la democracia”, como señala el Informe del PNUD;
- subsisten cuestiones territoriales o limítrofes;
- es compleja la relación política y personal entre ciertos mandatarios y su proyección al plano político;
- hay falta de marcos políticos e institucionales estables, funcionales y efectivos. Asistimos a la improvisación de nuevos esquemas, carencia de rutinas políticas y militares productivas y volatilidad de planteamientos;
- los gastos militares vuelven a incrementarse con relación a la relativa reducción que tuvieron a fines de los años 80 y comienzos de los 90;
- subsisten o se incrementan complejas situaciones de violencia interna y preocupan expresiones de turbulencia social y política en varios países;
- subsisten diferentes grados de autonomía de las fuerzas armadas en relación con los poderes constituidos y si bien sus expresiones son variadas y por veces hasta sutiles, el caso de efectivo y completo “control civil y conducción democrática de las Fuerzas Armadas” sería más la excepción que la regla;
- ausencia de planteamientos concretos de desarme o limitación de gastos y adquisiciones militares;
- La impredecibilidad como signo de los tiempos conspira contra el propósito de desmilitarizar las relaciones interestatales;
- Si bien la consolidación de instituciones regionales es un proceso, su muy modesta efectividad hasta ahora se procura compensar con una retórica cuya vaguedad no escapa ningún observador imparcial

# La UNASUR y el Consejo Sudamericano de Defensa

- El Consejo Sudamericano de Defensa, por iniciativa del Brasil, fue el primero en establecerse en el nuevo espacio sudamericano. La propuesta inicial, que prácticamente equivalía a un sistema de seguridad colectiva, fue recortada a una instancia de consulta, coordinación y cooperación. Varios miembros descartaron cualquier interpretación que sugiriera una fuerza regional conjunta.
- Por otro lado, interesa el propósito de “Construir una identidad sudamericana en materia de defensa, que tome en cuenta las características subregionales y nacionales y que contribuya al fortalecimiento de la unidad de América Latina y el Caribe”. Siendo siempre positivo fortalecer “la unidad” -y anótese que incluye al Caribe- que obviamente no es UNASUR; “construir una identidad” supone que eventualmente los miembros deberán tener “intereses idénticos” en la cuestión central de defensa que puede llegar a implicar el uso de la fuerza. Un propósito de tal envergadura no puede suponerse ni tampoco afirmarse a priori que sea deseable.
- Del mismo modo, tal propósito solamente puede ser responsabilidad de las más altas autoridades políticas y no de representantes de Ministerios de Defensa, por bien intencionados y competentes que fueren.
- Además; ¿No puede dejar de preguntarse qué es lo que se defendería en común? No será ciertamente la economía pues no hay manera de minimizar las grandes diferencias en visiones y modelos. Tampoco el sistema político pues más allá de las protestas sobre la floreciente democracia en la región, es obvio que varios gobiernos están actuando muy lejos de las exigencias mínimas de la democracia representativa. Que nadie se atreva a denunciarlos es otra cosa. ¿Entonces, qué tenemos realmente que defender en común?
- Otros Consejos. La negativa de varios países a que el Consejo de Defensa se ocupara de cuestiones de “seguridad”, demuestra que fue insuficiente la reflexión inicial sobre lo que se quería o debía hacer y llevó posteriormente a establecer otros Consejos. El segundo fue el de lucha contra las drogas, rebautizado piadosamente como “problema mundial de las drogas”. Le siguió luego el “Consejo Sudamericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional”.
- El descalabro de este Consejo juntamente con el de la propia Unasur son lamentables pero no debería ser sorprendentes

# Casos particulares ecuador y Chile

- Ecuador. Los varios conflictos y la Cartilla de Seguridad
- 1995 el conflicto del Cenepa. Que ocurrio originalmente. Evolucion y desenlace
- Chile. Cerca de cuatro decadas de MFC. Evaluacion

# Consideraciones finales

- Las medidas de fomento de confianza son efectivamente útiles cuando traducen y materializan políticas que fomentan la confianza.
- En otras palabras, no son elementos de transformación de las relaciones sino que acompañan las visiones y decisiones políticas de los países
- Sin ello, pueden devenir en actividades simplemente burocráticas y rutinarias
- Finalmente y más importante, deben adaptarse a las reales necesidades de seguridad de los países que en el caso de América Latina no pasan en las actuales circunstancias por conflictos bélicos clásicos, sino que confrontan graves descalabros de seguridad que no pueden ser atendidos por sus sistemas tradicionales de defensa.
- Esta gravísima situación es una primerísima responsabilidad política y debiera ser objeto de su atención prioritaria. Lamentablemente, la falta de política de seguridad evidente en todos los países de la región ha hecho de América Latina la más violenta del planeta