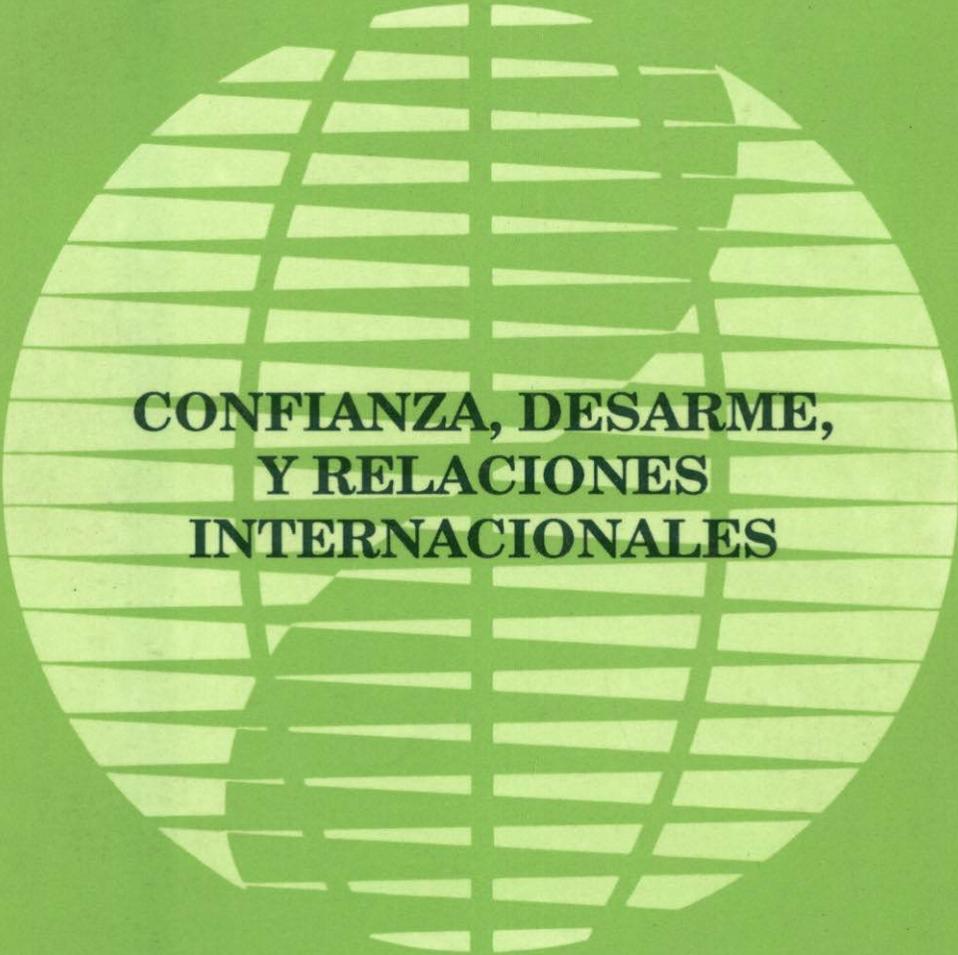


**CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

**CEPEI**



**CONFIANZA, DESARME,  
Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**HUGO PALMA**





**CONFIANZA, DESARME,  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**



CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
(CEPEI)



**CEPEI**

**CONFIANZA, DESARME,  
Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**HUGO PALMA**

UNIVERSIDAD NACIONAL DEL ALTIPLANO  
CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (CEPEI)



REVISTA ANUAL  
DE INVESTIGACIONES  
INTERNACIONALES

1a. Edición: 1991  
Impreso en el Perú/Printed in Perú  
© Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI)  
Serie: Investigaciones N° 8  
ISSN 1017-51-13  
Derechos Reservados: CEPEI

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES  
(CEPEI)

El Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI) es una institución privada sin fines de lucro, constituida en marzo de 1983 conforme a la legislación peruana, con la finalidad de promover, organizar y realizar actividades de investigación, análisis, asesoría, difusión y publicaciones en asuntos internacionales, desde una perspectiva científica y académica, a fin de contribuir al desarrollo de los estudios internacionales en el Perú.

Dirección: San Ignacio de Loyola 554  
Lima 18, PERU  
Teléfonos: 45-3616 / 45-7225  
Telefax: 451094

El trabajo de investigación presentado en este libro se ha realizado en el marco del proyecto sobre temas de paz y seguridad que el CEPEI ha venido desarrollando gracias a la colaboración prestada por la Fundación John D. and Catherine T. Mac Arthur, que también ha hecho posible la publicación de este libro.

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad de su autor y no refleja necesariamente el punto de vista del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).

Prohibida la reproducción total o parcial de este libro por cualquier medio, sin permiso expreso del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI).

*A Kille  
por su confianza*



## AGRADECIMIENTO

*Expreso mi agradecimiento al Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI), del que soy orgulloso Miembro Fundador, por haber asumido la publicación de esta obra.*

*Agradezco al Ministro en el Servicio Diplomático del Perú Gastón Ibáñez y al Dr. Alejandro Deustua, Investigador Principal del CEPEI, por los valiosos comentarios que me hicieron y que permitieron revisar y enriquecer el original.*

*Doy gracias al Sr. Ramón Bahamonde, Coordinador del CEPEI, y al Sr. Marco Chávez Gonzales del CEPEI por el cuidado de la edición. Asimismo deseo agradecer a María Lucía Siquiera, Ana Teresa Barreiro, Luciana Piovesán e Inés Lértora por el apoyo con las sucesivas versiones del texto.*



## INDICE

INTRODUCCION	15
PRIMERA PARTE: ASPECTOS GENERALES	18
CAP. I Antecedentes y acuerdos entre las superpotencias	21
CAP. II Desarme Convencional en Europa	27
CAP. III La actuación de Naciones Unidas	33
SEGUNDA PARTE: ASPECTOS CONCEPTUALES	39
CAP. IV Aproximación al concepto	41
CAP. V Causas de la desconfianza	47
CAP. VI Confianza; definiciones y elementos	57
CAP. VII Objetivos del fomento de la confianza	77
CAP. VIII Confianza y seguridad	87
CAP. IX Aspectos políticos y jurídicos	95
CAP. X Aspectos económicos	105
CAP. XI Tipos de medidas de fomento de la confianza	115
TERCERA PARTE: APLICACIONES REGIONALES DEL CONCEPTO	125
CAP. XII Africa	127
CAP. XIII América Latina	133
CAP. XIV Asia y el Pacífico	141
CAP. XV Europa	147
CAP. XVI Medio Oriente y Océano Indico	163
CUARTA PARTE: LA CUESTION DE LA CONFIANZA EN AMERICA LATINA	169
CAP. XVII Aspectos de seguridad	171
CAP. XVIII Aspectos estratégicos	181
CAP. XIX Aspectos jurídicos, políticos e institucionales	191
CAP. XX Desarme y limitación de armamentos	203
CAP. XXI La práctica del fomento de la confianza	215
CAP. XXII Medidas de posible aplicación	221

- I. Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y ciertos aspectos de la seguridad y el desarme; Acta Final de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.- Helsinki, 1975. 233
- II. Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de la República de Bolivia, Chile y Perú.- Santiago, 1976. 238
- III. Respuesta del Perú al Secretario General de las Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza.- Doc. A/35/397.- Naciones Unidas; Nueva York, 1980. 241
- IV. Lista de algunas de las medidas que pueden contribuir a fomentar la confianza.- Estudio amplio sobre medidas de fomento de la Confianza.- Doc. A/36/474.- Naciones Unidas; Nueva York, 1982. 249
- V. Respuesta del Perú al Secretario General de Naciones Unidas.- Fomento de la Confianza en las Relaciones Económicas Internacionales.- Informe del Secretario General.- Doc.A/41/320.- Naciones Unidas; Nueva York, 1986. 255
- VI. Directrices para la formulación de medidas de fomento de la confianza.- Informe de la Comisión de Desarme.- Doc. A/S-15/3.- Naciones Unidas; Nueva York, 1988. 257
- VII. Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.- Reunión Cumbre de Presidentes Andinos.- Diciembre 1989. 272
- VIII. Medidas de confianza y seguridad.- Documento de la Conferencia sobre medidas de confianza y seguridad y sobre desarme en Europa.- Viena, 1990. 277
- BIBLIOGRAFIA 313

## INTRODUCCION

En el ámbito de las relaciones internacionales, marcado a menudo por el conflicto, la confianza es un elemento central y determinante. Es especialmente importante en el aspecto de seguridad y absolutamente indispensable cuando se trata de las cuestiones de desarme. La confianza es, obviamente, un supuesto de la cooperación internacional.

Existe una muy estrecha vinculación entre confianza, seguridad y desarme. En una etapa de transición hacia nuevas formas de relación internacional, con mayor énfasis en los aspectos cooperativos, esta vinculación viene cobrando creciente importancia y concita el interés de todos los Estados y regiones. Por ello es objeto de atento examen en los sectores académicos, militares y políticos y comienza a ser explicitada en negociaciones internacionales de enorme trascendencia, tales como las relativas a la seguridad en Europa.

El concepto de "fomento de la confianza", dice relación con un proceso que debe permitir su fortalecimiento de modo que haga posible el incremento de la seguridad de dos o más actores internacionales. El fomento de la confianza, que debe ser promovido a través de medidas y políticas específicas, constituye fundamentalmente una tarea política. En sentido estricto, se orienta a alejar la posibilidad del conflicto. En sentido amplio, debe crear condiciones para el inicio de procesos de limitación de armamentos y/o gastos militares y

desarme. En un sentido mas comprensivo aún, concierne también al conjunto de las relaciones interestatales acrecentando los niveles de cooperación y las posibilidades de interacción armoniosa.

La inexistencia de confianza, de otro lado, favorecerá las percepciones hostiles y las tendencias armamentistas y belicistas que a su vez habrán de minar la confianza y reiniciar este círculo vicioso en un permanente proceso de retroalimentación que, como la historia lo muestra, acaba tarde o temprano en nuevos conflictos y agresiones. Contribuir al inicio de un círculo de signo contrario es la tarea del fomento de la confianza. Esta no es ni puede ser sino resultado de decisiones concretas, políticas consecuentes y experiencias favorables a todos; lo que requiere una demostrable voluntad de paz y de mudar determinadas tendencias.

La cooperación internacional y la confianza son indispensables también para el tratamiento de las llamadas amenazas no militares a la seguridad de los Estados como son, por ejemplo, la destrucción ecológica, el narcotráfico y las persistentes desigualdades entre países y entre regiones. Como la complejidad y magnitud de estos problemas excede las capacidades individuales de cualquier actor individual, se hace la construcción de coaliciones y alianzas de un tipo nuevo, sustentadas no en la coerción sino en la confianza recíproca.

La idea de fomentar la confianza motiva la acción interestatal desde muy antiguo, pero solamente en las últimas décadas ha sido objeto de tratamiento especial. El concepto específico de fomento de la confianza ha sido extensamente examinado en el Hemisferio Norte, particularmente en el contexto de la relación conflictiva Este-Oeste que ya se ha modificado y continúa haciéndolo en forma acelerada; lo que ciertamente hará variar también la conceptualización y la práctica del fomento de la confianza. De hecho, fue en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Helsinki en 1975, donde por primera vez se adoptaron decisiones sobre un tema específicamente denominado "medidas de fomento de la confianza" (MFC).

En los países en desarrollo, este concepto es todavía bastante poco conocido, haciendo urgente desarrollar una nítida conciencia

política de la necesidad práctica de fomentar la confianza. América Latina no ha participado decididamente en el debate conceptual ni en negociaciones políticas sustantivas sobre el fomento de la confianza. Sin embargo, entre los países de la región existe una práctica permanente con características particulares sumamente significativas.

Son necesarios en la región esfuerzos adicionales de fomento de la confianza para prevenir o dificultar conflictos armados, emprender procesos de limitación de armamentos y gastos militares distintos de los que impone la crisis económica y estimular el mejoramiento del clima político, la consulta, la cooperación y el fortalecimiento de la integración -factores cuya relevancia y urgencia no exigen demostración.

Una crisis económica generalizada está afectando profundamente las condiciones de vida de casi todos 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 militares de las últimas décadas no ha incrementado la seguridad de ningún país ni la de sus ciudadanos. Estamos, pues, frente a una oportunidad que puede ser histórica para encausar las energías regionales al propósito de promover la paz y el desarrollo; lo que requiere una decidida voluntad política sustentada en amplio apoyo ciudadano.

Para promover la confianza regional es también indispensable estimular el debate académico y político en torno a la confianza, su viabilidad y los múltiples beneficios potenciales de la aplicación consecuente de medidas y políticas que la fortalezcan. Se requiere también de estudios porque en América Latina el examen de la cuestión es aún incipiente. Este trabajo aspira a contribuir al propósito de divulgar el concepto y su posible aplicación.

En él se presentarán sucesivamente, para este efecto, los principales antecedentes, las medidas de fomento de la confianza adoptadas en varias regiones del mundo, los aspectos conceptuales más relevantes y el empleo que políticas y medidas de fomento de la confianza podrían tener en la región. Se indicarán posibilidades de acción referidas tanto a los ámbitos gubernamentales como a los ciu-

dadanos; procurando mostrar que hay posibilidades reales de enmarcar numerosas acciones y políticas en un contexto que reconozca específicamente que apunta a promover la confianza recíproca. Debe subrayarse claramente que la voluntad de llevar adelante estos propósitos, que es indispensable para la preservación de la paz, no es exclusiva de los gobiernos, lo que de hecho acrecienta la responsabilidad cívica de quienes estiman que los pueblos merecen una paz distinta de una pausa equívoca y costosa entre dos guerras.

#### NOTA

Como los estudios sobre la materia han sido publicados principalmente en idioma Inglés y se necesitaron numerosas citas para ilustrar diferentes aspectos, el autor ha efectuado las correspondientes traducciones que deben ser consideradas libres. Algún texto ha sido mantenido en la versión original.

Por razones de frecuencia de uso se ha incluido siempre que fue posible la sigla MFC para indicar "medidas de fomento de la confianza" (confidence building measures en Inglés). En el texto se utiliza generalmente, después de la primera oportunidad, la sigla correspondiente a la organización, negociación o acuerdo de que se trate.

Se acompañan ocho Anexos que contienen documentos considerados de especial relevancia para comprender el significado y extensión del concepto de fomento de la confianza; así como porque constituyen compromisos políticos sustantivos con respecto al tema.

**Primera parte:  
Aspectos Generales**



## Capítulo I

### Antecedentes y acuerdos entre las superpotencias

Ciertas medidas para fomentar la confianza han sido usadas por los actores políticos a lo largo de la historia. Algunas, como el acto de beber en la misma copa, demostrativo no de confianza en la relación sino por el contrario de ausencia de veneno en la bebida, probablemente no tendrían utilidad en los tiempos actuales. Otras, más directamente relacionadas con las preocupaciones de seguridad nacional e internacional que tan agudamente caracterizan la época actual, especialmente cuando referidas a capacidades militares, mantienen absoluta vigencia. Es esta confianza en sentido estricto, la que continúa constituyendo prioridad esencial para los Estados.

Una serie de tratados, gestiones políticas, decisiones unilaterales, compromisos, etc., han tenido como objetivo directo o indirecto el propósito de fomentar la confianza y podrían ser considerados como MFC independientemente del calificativo que recibieran. Desde ese punto de vista cualquier arreglo satisfactorio, entendimiento alcanzado sin presiones, acuerdo de desarme o limitación de armamentos, etc. cumpliría una función de fomentar la confianza. Son numerosos los ejemplos que podrían ser citados pero sería de mayor interés referirse a los que en tiempos mas cercanos y de manera específica se refirieron a la promoción de la confianza, particularmente en el contexto de la relación entre las superpotencias; y que se explica por la necesidad de no llevar el conflicto político a niveles inmanejables que hicieran más probable el conflicto nuclear. Parte de esa relación

se da en el ámbito europeo y se le examinará mas detenidamente por separado.

Revisando los antecedentes puede indicarse que en 1902, Chile y Argentina suscribieron un acuerdo para limitar sus fuerzas navales.(1) En 1899 y 1907 las Conferencias de Paz de La Haya produjeron importantes acuerdos sobre la limitación de instrumentos de guerra y tratamiento de enemigos. En 1923 los países centroamericanos acordaron limitaciones de fuerzas militares y equipos. En 1925 el Protocolo de Ginebra prohibió el uso en la guerra de gases asfixiantes y tóxicos y la guerra bacteriológica. En 1928 el Pacto Briand-Kellogg de proscripción de la guerra constituyó una medida "declaratoria" de gran impacto en la época. El Tratado Naval de Londres de 1936 trató de establecer restricciones cualitativas en las flotas de Gran Bretaña y Alemania. En 1947, un acuerdo estableció en Alemania ocupada misiones de contacto militar entre las potencias ocupantes: caso típico de MFC.

Este tipo de acuerdos pioneros fué continuado en los años cincuenta, en pleno auge de la guerra fría, cuando las superpotencias que ya lideraban de hecho y formalmente alianzas militares antagónicas como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, plantearon varias iniciativas orientadas a incrementar la confianza en la ausencia de intenciones hostiles, por medio de procedimientos de observación y verificación. En este marco se ubican las relativas a la inspección aérea (cielos abiertos) del Presidente Eisenhower; la instalación de radares en el territorio del otro país; diversas propuestas para intercambio de observadores militares y "puestos de control" en puertos, cruces de vías férreas y carreteras principales y algunas otras.

Dentro de ese mismo espíritu, en 1956, los Estados Unidos propusieron la notificación anticipada de movimientos de unidades armadas en el espacio aéreo internacional, alta mar y territorios extranjeros. En 1958 se llegó a reunir en Ginebra una "Conferencia de expertos para el estudio de las posibles medidas que pueden ser útiles en la prevención de un ataque por sorpresa" que tuvo conside-

---

(1) H. Palma: América Latina; limitación de armamentos y desarme en la región. CEPEI - Lima, 1986.

rable importancia a pesar de no haber alcanzado resultados concretos. Ese mismo año se presentó el primer plan Rapacki para crear una zona nuclear libre en el centro de Europa. En un proyecto de tratado sobre desarme general y completo presentado en esa etapa, la Unión Soviética incluyó algunas MFC que comprendían el establecimiento de medios adecuados y confiables de comunicación entre los jefes de gobiernos y con el Secretario General de Naciones Unidas. En el ambiente de profundo recelo que caracterizaba la época, subrayado por espionaje generalizado, incidentes como el derribo de un avión norteamericano U2 en territorio soviético e incesante reforzamiento de los arsenales nucleares, no debía sorprender que estos planteamientos fueran considerados inaceptables por la otra superpotencia. (2) Fueron pues años de propuestas individuales que no obstante su falta de materialización, traducían la necesidad de atenuar la creciente ansiedad que iba impregnando las relaciones internacionales.

En 1963 y en parte a raíz de la crisis de los misiles, Estados Unidos y la Unión Soviética suscribieron un acuerdo para el establecimiento de comunicaciones directas entre los gobiernos. Este llamado "hot line agreement" fue perfeccionado en sucesivas oportunidades y reproducido en sendos convenios de la Unión Soviética con Francia y el Reino Unido. El acuerdo, en su modestia, constituyó sin embargo un evento trascendental en las relaciones americano-soviéticas. A partir de ahí se suscribieron otros y empezó una nueva era de distensión.

En 1971 las superpotencias aprobaron un "Acuerdo sobre medidas para evitar el riesgo de iniciación de la guerra nuclear". Este compromiso que tuvo relativamente poca difusión, constituyó otro significativo hito en las relaciones entre las superpotencias y fue igualmente seguido de convenios similares con Francia y el Reino Unido. Otro acuerdo suscrito en 1973 se refería a la prevención de la guerra nuclear y fué más de naturaleza política que orientado a definir medidas específicas. También de esa época fué el primer acuerdo ABM relativo a misiles balísticos.

---

(2) R. Purver; Arms Control: Regional Approach, Queens University, Kingston, Canadá 1981.

En 1972, Estados Unidos y la Unión Soviética suscribieron un acuerdo para evitar incidentes con unidades navales. Contenía dispositivos muy precisos sobre maniobras navales y comportamiento de naves y aviones involucrados en la vigilancia de otros navíos; incluyendo procedimientos para evitar colisiones, evitamiento de maniobras en zonas de mucho tráfico y la prohibición de simular ataques. Este convenio, típica MFC en el área militar, parece haber tenido una aplicación adecuada a lo largo de casi dos décadas.

Debe anotarse también que determinados convenios sobre limitación de armas estratégicas tales como los denominados SALT I y el SALT II, así como el reciente convenio sobre armas nucleares de alcance intermedio (INF) contienen estipulaciones que pueden calificarse como MFC. En 1987 se suscribió un convenio entre las superpotencias para establecer en Washington y Moscú, los denominados "Centros de Reducción de Riesgo Nuclear" con comunicaciones directas entre ellos para el intercambio de información anticipada sobre el lanzamiento de misiles en cumplimiento de los acuerdos de 1971 sobre riesgo de iniciación de conflicto nuclear, de 1972 sobre incidentes navales y el convenio ABM; así como del acuerdo INF ya citado. Otros convenios posteriores importantes son el Acuerdo para la Prevención de Actividades Militares Peligrosas que entró en vigencia a comienzos de 1990 y que incluye el establecimiento de una Comisión Militar Conjunta, el acuerdo de 1988 sobre notificación de ensayos con misiles balísticos y otro sobre la reducción de arsenales químicos. (3) Adicionalmente, ambos países participan en todos los entendimientos de seguridad que han sido alcanzados en Europa; que se examinarán más adelante.

Otros acuerdos que funcionalmente son próximos del fomento de la confianza serían el Tratado Antártico de 1959, que desmilitariza la zona y prohíbe en ella toda actividad o experiencia bélica; el de 1963 que prohíbe las explosiones nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre o los fondos marinos; el de 1967 sobre exploración y uso del espacio ultraterrestre, incluyendo la luna y otros cuerpos celestes; el de 1967 de proscripción de armas nucleares en América Latina (Tlatelolco); el de 1968 sobre no proliferación de armas nucleares; el de 1971 sobre no emplazamiento de armas nucleares en el

---

(3) SIPRI, Yearbook - Estocolmo, 1990.

lecho del mar y los fondos marinos; y en general, los acuerdos de limitación de armamentos y desarme que se han producido desde entonces.

Estos acuerdos contaron, naturalmente, con el soporte de las superpotencias y, en general, han tenido amplísima participación. Ellos constituyen el contexto general de vinculación internacional que fué dando forma al anhelo de evitar la guerra nuclear e inclusive, de iniciar procesos de desnuclearización bélica, desmilitarización de ciertos ámbitos, control de armamentos, etc.; que crean una situación nueva en la que el desarme empieza a tener manifestaciones concretas. Su importancia actual y potencial no necesita acentuarse.



## Capítulo II

### Desarme convencional en Europa

Se desarrollará este Capítulo a partir de sus dos procesos principales: las Conversaciones sobre la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas y las negociaciones sobre fuerzas convencionales en Europa que fueron sucesoras de las primeras.

#### CONVERSACIONES SOBRE LA REDUCCION MUTUA Y EQUILIBRADA DE FUERZAS (MBFRT)

Estas fueron una serie de conversaciones celebradas en Viena a lo largo de años, desde mediados de los setenta, entre las alianzas militares, con el objeto de alcanzar reducciones "balanceadas" de las fuerzas militares de la OTAN y del Pacto de Varsovia en el centro de Europa (República Federal de Alemania, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, República Democrática Alemana, Checoslovaquia y Polonia). El punto de partida conceptual era que la concentración tan gigantesca de fuerzas militares, equipos y hombres, constituía por sí misma un factor de inseguridad. En 1967 la OTAN indicó la conveniencia de un proceso que llevase a la reducción mutua de fuerzas. Es casi innecesario subrayar que la invasión soviética a Checoslovaquia en 1968 deterioró el ambiente por mucho tiempo y Francia que ya se había retirado en 1966 de la estructura de la OTAN se abstuvo de participar. Las conversaciones preliminares se iniciaron solamente en 1973; es decir poco tiempo antes de la Conferencia de Helsinki.

Durante años las negociaciones permanecieron estancadas por diferencias considerables entre las propuestas del Pacto relativas a reducciones en números similares de equipos y hombres y las de OTAN que indicaban la imposibilidad de hacerlo precisamente en función de que existiría un desbalance entre las fuerzas militares terrestres de las dos alianzas; asunto que los occidentales consideraron siempre el mayor obstáculo. Otras divergencias sustantivas se relacionaban con doctrina, emplazamiento, refuerzos, número de efectivos realmente envueltos en los dispositivos militares, etc.

Para los países occidentales, las características geográficas del continente hacían a la URSS parte del teatro operacional y le daban la capacidad de colocar en el mismo enorme número de fuerzas casi sin dilación. Unían a ésto la existencia de enormes dispositivos militares con capacidad de iniciar operaciones ofensivas en cualquier momento; potenciando los problemas de recelo, desconfianza y riesgo de error de cálculo. El objetivo debería ser pues, reducir los dispositivos militares mediante acuerdos formales en los cuales se tendería a disminuir tanto el desequilibrio como el volumen mismo de las fuerzas terrestres; en los que unas "medidas asociadas" podrían servir para facilitar su cumplimiento. Desde ese punto de vista, la fuente principal de desconfianza sería el dispositivo militar existente antes que las intenciones presuntas de cómo sería empleado; y reducir los niveles de fuerza supuestamente bajaría en forma correlativa los de tensión. Se trataba pues de negociaciones de desarme propiamente que, lamentablemente, no alcanzaron ningún acuerdo concreto.

En el curso de las dilatadas conversaciones se examinaron diversas de las citadas "medidas asociadas" cuya función vendría a ser la de fomentar la confianza; que guardaban evidente vinculación con las que se negociaron en Helsinki y posteriormente. Este tipo de medidas, en general, comprendía propuestas para estabilización, verificación y para impedir el no cumplimiento de los acuerdos principales. Entendían los occidentales que mientras menos significativo fuere el acuerdo central de reducción de fuerzas más sustanciales debían ser las medidas colaterales que, en este caso, cumplirían una función prácticamente similar a las MFC.

En virtud de ello, proponían por ejemplo notificar previamente las actividades militares que se realizaran fuera de los acuartelamientos de agrupaciones del tamaño de una división; autorizar la presencia de observadores para las actividades fuera de los referidos acuartelamientos; notificar con antelación movimientos importantes de fuerzas terrestres en el área donde se producirían las reducciones de fuerzas; señalar una cuota anual de inspecciones que podrían ser realizadas por tierra, aire o los dos; acordar puntos de entrada y salida permanentes, con observadores, a través de los cuales deberían pasar las fuerzas hacia o desde el área de reducciones; intercambiar información sobre las fuerzas que serían retiradas y las que permanecerían en las áreas; y convenir en la no interferencia con los "medios técnicos nacionales de verificación" (satélites). Este tipo de medidas, como se verá mas adelante, iba bastante mas lejos que el criterio originalmente considerado en Helsinki.

Los países socialistas estimaban, en cambio, que las medidas debían ser solamente proporcionales y dependientes de los acuerdos efectivos de reducción de fuerzas que pudieren concertarse. En este sentido, manifestaron que algunas propuestas occidentales se orientaban a revelar el dispositivo de defensa del Pacto de Varsovia -dicho de otro modo, a hacer legítimas formas de espionaje- sin que hubiera ninguna reducción real de fuerzas militares. Consideraban en resumen, que las medidas deberían hacer parte de acuerdos sobre la reducción de fuerzas y armamentos y no tendrían aplicación independiente.

Eventualmente, en función de varios tipos de consideraciones los países socialistas y especialmente la URSS procedieron en los años ochenta a efectuar algunos retiros de formaciones de "tropas y equipos" lo que fue conduciendo a aliviar las percepciones negativas. Otros cambios en las relaciones internacionales hicieron posible que en la Reunión de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa que empezó en Viena en 1986, se formalizara el entendimiento de establecer un foro para tratar la cuestión de las fuerzas convencionales en Europa, que sucedió a las MBFRT. Llamado originalmente Conversaciones sobre Estabilidad Convencional, pasó a ser conocido más adelante como Negociación sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE). Se inició formalmente en marzo de 1989.

## FUERZAS CONVENCIONALES EN EUROPA

La tarea de este foro era más complicada que la del MBFRT porque abarcaba ya no solamente la parte central sino la totalidad de Europa y también porque aún cuando participaban en el mismo solamente los 23 miembros de las alianzas militares; debían mantener informados de sus avances a los 35 Estados participantes en la negociación más amplia de MFC y de seguridad cuyas negociaciones se realizaron paralelamente y también en Viena, en el cuadro de la CSCE. (4)

El cambio histórico se concretó en noviembre de 1990, con la suscripción en París, en el marco de una reunión en la cumbre de la CSCE, de un Tratado sobre Fuerzas Armadas Convencionales en Europa, que recoge los resultados de las negociaciones de Viena.(5) Este Tratado, cuya importancia no puede ser exagerada, constituye uno de los más significativos compromisos dentro de una serie de acuerdos que no solamente está formalizando la liquidación de la Guerra Fría y la disolución de hecho del Pacto de Varsovia que culminó en marzo de 1991, sino también mostrando que es posible la concertación de tratados de desarme -no de limitación de armamentos- inclusive en el campo de las armas convencionales.

En el acuerdo de París, contenido en un documento de casi 400 páginas, se establecen limitaciones y reducciones de dos tipos de vehículos armados: tanques y vehículos de combate blindados, a los que se consideraba como elementos centrales de una capacidad ofensiva convencional; a razón de 20,000 y 30,000 de cada uno de ellos para la OTAN y el Pacto de Varsovia. La artillería fué limitada a 20,000 piezas por lado. Disposiciones similares limitan el número de aviones de combate y helicópteros a 6,800 y 2,000, respectivamente, para cada alianza. Complementariamente, se establecen límites para el número de unidades de las referidas armas que podrían ser poseídas individualmente por un país en el ámbito geográfico materia del acuerdo.

---

(4) J. Sharp - Conventional Arms Control in Europe - SIPRI, Yearbook, Estocolmo, 1989.

(5) Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa.- París.- Noviembre, 1990.

En lo que se refiere al número de tropas, un entendimiento previo entre los Estados Unidos y la Unión Soviética fué abandonado. No obstante, ambos países han iniciado o anunciado retiros unilaterales de tropas del teatro de Europa Central. La Unión Soviética lo hará además por medio de convenios con Checoslovaquia, Hungría y Alemania. Esta última, por su parte, ha establecido un límite de 370,000 hombres para sus fuerzas armadas.

Se estima que como resultado de este proceso deberá producirse un recorte sustancial de las todavía muy grandes concentraciones militares existentes en el área. Por ejemplo, Estados Unidos deberá reducir su arsenal de tanques en 10%. La Unión Soviética deberá hacer reducciones entre 28% y 47% según las armas. Los helicópteros excedentes deberán ser reconvertidos de "ataque" a "apoyo al combate". Cierta número de blindados y aviones podrá ser reconvertido para fines de entrenamiento.

El acuerdo de París sobre desarme convencional en Europa es doblemente importante. Por un lado, constituye un factor de reducción -en algunos casos expresiva- de fuerzas militares en un teatro operacional evidentemente sobrecargado desde hace décadas por las gigantescas concentraciones de equipos y efectivos militares. De otro, representa el desmentido más categórico a algunas voces que en diversas partes del mundo en empeñan en proclamar que el desarme es imposible. No solamente es posible sino también necesario puesto que los principales protagonistas de la mas grande carrera armamentista de la historia casi se arruinaron en la competencia, llevaron el mundo al borde de la destrucción y no consiguieron, por la vía militar, los objetivos que se habían propuesto. Es verdad que todavía está pendiente la cabal aplicación de ese acuerdo -lo que no puede estar exento de considerables dificultades- pero el hecho que haya sido posible concertarlo habla suficientemente claro de una transformación radical del sistema internacional.



## Capítulo III La actuación de Naciones Unidas

Esta organización internacional que posee una responsabilidad central en materia de seguridad y desarme, se ha ocupado en varias oportunidades de la cuestión del fomento de la confianza, especialmente en el marco de esos temas; pero también ha examinado la confianza en el ámbito económico.

En el Documento Final del Décimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General dedicado al Desarme, celebrado en 1978, que continúa siendo el documento más comprehensivo que ha producido la comunidad internacional en la materia, se trató específicamente de la confianza. En el párrafo 93, se indica que 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". Además, proponía específicamente las siguientes medidas concretas: "a) Que se prevengan los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones, mediante la adopción de medidas para mejorar las comunicaciones entre los gobiernos, especialmente en las zonas en que haya tirantez, o mediante el establecimiento de líneas directas de emergencia y otros métodos que sirvan para reducir el peligro de conflicto; b) Que los Estados evalúen las posibles consecuencias de sus actividades de investigación y desarrollo militares en relación con los acuerdos vigentes y con los nuevos esfuerzos en la esfera del desarme; c) Que el Secretario General presente a la Asamblea General infor-

mes 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". Adicionalmente se indicaba que podrían identificarse otras MFC. (6)

La formulación del comienzo de la cita encierra, como se verá mas adelante, la esencia de dificultades conceptuales con amplias derivaciones para la problemática de la confianza pues no es posible esca-motear la significación de determinadas "políticas" para el fomen-to o detrimento de la confianza. Pretender hacerlo, como se verá más adelante, ha conspirado contra la deseable universalización del con-cepto y contribuido a mantenerlo dentro de un esquema que continúa interesando especialmente a las potencias y países militarmente importantes.

En esa oportunidad, la preocupación de la Asamblea por que se previnieran los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones mediante las medidas apropiadas, respondía a las características de confrontación prevalecientes en el escenario estra-tégico central. Las solicitudes para que los Estados evaluaran las po-sibles consecuencias de sus actividades de investigación y desarrollo militares respecto a los acuerdos ya en vigor o los esfuerzos de nego-ciaciones de desarme y para que el Secretario General presentara in-formes 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"; reconocían que sería difícil pretender la creación o el fortalecimiento de la confianza en medio de una carrera armamentista en la que cabe a los "adelantos" una significación es-pecial, al igual que a los gastos militares y sus efectos. Las siguientes Asambleas Generales dedicadas al desarme examinaron también el asunto pero no llegaron a producir documentos sustantivos.

Otra actividad importante de Naciones Unidas fue la formación de un Grupo de Expertos que produjo un "Estudio Amplio de Medidas de Fomento de la Confianza".(7) Esta tarea fué resultado de una

---

(6) Documento Final del Décimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al Desarme (Doc.S/10/2) Nueva York, 1978.

(7) Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza.- Doc.A/36/474.- Nueva York, 1981.

iniciativa de la República Federal de Alemania motivada por su comprensible y legítima preocupación con las condiciones estratégicas de Europa Central.

El Grupo de Expertos representaba las distintas áreas geográficas pero tuvo una considerable influencia de los puntos de vista predominantes en la relación Este-Oeste; en esos años aún sumamente crítica y confrontacional. El informe fué preparado en 1980-81 por el método de consenso y reflejó las preocupaciones diversificadas de la desconfianza en los distintos contextos; pero asignando peso especial a los aspectos militares del fomento de la confianza. En la preparación del estudio el grupo debió examinar las opiniones de los gobiernos sobre la materia, que constituyen una presentación de muy diversos enfoques sobre la cuestión de la confianza.(8)

El Estudio continúa siendo referencia indispensable en el examen de la materia y diversos aspectos del mismo serán citados a lo largo de este trabajo. La década transcurrida desde la terminación del trabajo del Grupo ha sido un período de sustanciales transformaciones en las relaciones internacionales, que han permitido considerables ampliaciones de los conceptos por los que el referido Grupo se guió.

La Comisión de Desarme, a pedido de la Asamblea General, examinó en varias sesiones anuales la cuestión de "Directrices para tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza y para la implementación de tales medidas a nivel global y regional". Después de dificultades diversas, la Comisión estuvo en aptitud de presentar a la Asamblea un texto de consenso sobre el tema, en el que se incluyen asuntos tan importantes como marco referencial, contexto político general, delimitación del asunto, amplitud de las medidas: militares y no militares, directrices para tipos apropiados de medidas: principios, objetivos, características, implementación, desarrollo y oportunidades.(9) Algunas de las dificultades encontradas por el

---

(8) Medidas de Fomento de la Confianza.- Respuestas al Secretario General.-Docs. A/34/416 y Add. 1-3 y A/35/397. Naciones Unidas. Nueva York

(9) Directrices para la formulación de MFC. Informe de la Comisión de Desarme; Documentos Oficiales de la Décimoquinta Sesión Especial de la Asamblea General, Suplemento N.3 (A/S-15/3), Nueva York, 1988.

Grupo de Expertos se reprodujeron en esta ocasión, acrecentadas por la participación de un número mucho mayor de Estados y las incertidumbres de la situación internacional de los años ochenta.

En estas dos excepcionales oportunidades, las Naciones Unidas reconocieron que la desconfianza provenía de diversos factores y que sus causas deberían ser adecuadamente atendidas. No obstante, en función de la eminente prioridad de las cuestiones de seguridad y militares, se examinaron con mayor urgencia y detalle los aspectos que más directamente se relacionaban con ellas.

El tratamiento del tema, como muchos otros dentro de la Organización, reflejó las grandes diferencias que se dan entre los grupos de naciones en lo relativo a la seguridad. Las principales divergencias se hicieron evidentes entre los países occidentales, especialmente los miembros de la OTAN con su insistencia en la especificidad de las medidas militares y los del Pacto de Varsovia que no abandonaban su deseo de que se reconociese mérito a propuestas como el compromiso de no ser el primero en emplear armas nucleares, un tratado sobre no uso de la fuerza, apoyo a las zonas libres de armas nucleares, prohibición de armas químicas en Europa y otras. Para muchos países fuera de Europa, la preferencia por una aproximación amplia al fomento de la confianza fue clara.

En virtud de estas divergencias se llegó inclusive a opinar que todo el ejercicio del fomento de la confianza podría ser básicamente una dispersión de los esfuerzos y prioridades que debían concentrarse en el desarme y particularmente en el desarme nuclear. Por estas diferencias, C. Flowerree anotó que había alguna ironía en el hecho que luego de casi una década de discusiones no conclusivas sobre lo que era o no era el fomento de la confianza, la interrelación de aspectos políticos, económicos, sociales y de seguridad que constituía la estructura de negociaciones de la CSCE, correspondía en alguna medida a la percepción "amplia" que patrocinaban los países en desarrollo.(10)

---

(10) C. Flowerree.- CBMs in the UN Setting.- En, *Avoiding War in the Nuclear Age.*- J. Borawski, ed. Westview Press; Boulder, USA, 1986.

Otro aspecto de gran importancia fué que el Consejo Económico y Social (ECOSOC) a pedido de la Asamblea General, se ocupara del fomento de la confianza en las relaciones económicas internacionales. Aunque el tratamiento del tema todavía no ha conducido a pronunciamientos formales de la Organización, el solo hecho que la cuestión de la confianza en relación con la problemática económica se haya empezado a examinar en ámbitos institucionales de la comunidad internacional muestra que ella no debe ni puede excluirse al tratar del fomento de la confianza en sentido mas amplio que el de la seguridad militar. El Secretario General produjo un informe que, básicamente, contiene los planteamientos formulados por los países y organismos internacionales en el marco de ECOSOC; que constituye un punto de partida para la continuación del examen por Naciones Unidas. (11)

Es evidente que la clarificación conceptual y la gestión diplomática en los aspectos relativos a la confianza en la esfera económica, interesa prioritariamente a los países en desarrollo a quienes corresponderá realizar los esfuerzos principales de modo que la significación del concepto para las relaciones económicas internacionales alcance reconocimiento y sea de aplicación.

En tres Resoluciones recientes, la Asamblea General se ha ocupado del tema de la confianza. En la Res.45/58M se anima a los Estados a "...reconocer el valor de las MFC -militares y no militares- adoptadas en el marco del desarme regional" y se les invita a "contribuir en los foros apropiados a la consideración de la cuestión del desarme regional, incluyendo las MFC.." En la Res.45/58I se invita a los Estados a "considerar la posibilidad de tomar medidas apropiadas a fin de reducir el riesgo de confrontación y fortalecer la seguridad, teniendo debidamente en cuenta sus condiciones regionales específicas". Finalmente, en la Res.45/62F se recomendó la implementación de las Directrices establecidas por la Comisión de Desarme para la adopción de medidas adecuadas de fomento de la confianza en sus respectivas regiones.(12)

---

(11) Fomento de la confianza en las relaciones económicas internacionales; Informe del Secretario General; Doc.A/41/320 y E/1986/73, Nueva York, 1986.

(12) Resoluciones de la Asamblea General 45/58M; 45/58I y 45/58F. Naciones Unidas. Nueva York.

En otros documentos y órganos de las Naciones Unidas, la cuestión de la confianza internacional ha sido igualmente examinada. Comités especiales han tratado cuestiones como la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, el fortalecimiento de la seguridad internacional, el desarme y la seguridad internacional y otros asuntos de interés. Adicionalmente, en los ya numerosos estudios producidos por Naciones Unidas sobre aspectos de desarme, casi siempre la cuestión del fomento de la confianza ha figurado entre los elementos examinados y evaluados.(13)

---

(13) Ver por ejemplo: Informe del Comité Especial para Mejorar la Eficacia del Principio de la No Utilización de la Fuerza en las Relaciones Internacionales, Doc. A/41/41, 1986; Estudio sobre los conceptos de Seguridad, Doc.A/40/150, 1985; Estudio de Todos los Aspectos del Desarme Regional, Doc.A/35/416, 1980; etc.

**Segunda parte:**  
**Aspectos conceptuales**



## Capítulo IV

### Aproximación al concepto

Es obvio que no existe manera de promover la confianza si, previamente, no existe un acuerdo mínimo sobre lo que debe entenderse por ella y sobre las causas de la desconfianza. Este acuerdo básico no es necesario solamente por razones de claridad académica. Desde el inicio del tratamiento de la cuestión del fomento de la confianza en las relaciones internacionales poco entendimiento político y mucho menos académico se ha alcanzado sobre el concepto mismo que estaría siendo examinado.

No es fácil aproximarse al tratamiento conceptual de una cuestión cuando la formulación misma no es presentada en términos claros y consensualmente aceptados; haciendo con que los elementos que contiene puedan ser objeto de interpretaciones diversas. En este caso, la primera dificultad es la propia formulación. Se ha hecho referencia en oportunidades a "medidas de fomento de la confianza" o de "medidas de confianza recíproca" o de "adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados" como lo señala el ya citado párrafo 93 del Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al Desarme o a otras formulaciones que parecerían utilizarse como sinónimos.

De manera bastante esquemática, puede indicarse que respecto de la confianza, habría básicamente tres puntos de vista. El primero,

especialmente sostenido por los miembros de la OTAN y enfáticamente defendido por sus representantes en el ámbito de la CSCE, se centra en la posibilidad del inicio de hostilidades armadas y, consecuentemente, entiende que fomento de la confianza vendría a ser la identificación y puesta en práctica de procedimientos y dispositivos que impidan tal posibilidad. El margen conceptual que admite es la distinción entre el ataque por sorpresa (guerra deliberada) o el comienzo de hostilidades por error de cálculo sobre las intenciones del adversario, falla en las comunicaciones o, inclusive, accidente. Paulatinamente, los citados países fueron ampliando el objetivo inicial para referirlo a diversas formas de mejoramiento de las relaciones militares que no fueran el desarme o el "control" de armamentos.

Los países socialistas sostuvieron planteamientos que sus adversarios occidentales calificaron de propagandísticos y/o redundantes como sería el caso del compromiso de no ser el primero en utilizar armas nucleares, inaceptable para la OTAN que siempre estimó pensable el uso de tales armas para responder a un ataque soviético; o determinadas propuestas que tendrían solamente carácter declaratorio de intenciones y no implicarían compromisos específicos de acción u omisión o no serían, por otra parte, susceptibles de ser verificados.

El tercer punto de vista, sostenido por algunos países en desarrollo, entiende que el fomento de la confianza sería -sin perjuicio de la prioridad de evitar el uso de las armas- la aplicación consecuente de políticas y también la adopción de medidas específicas que respondan a la variada naturaleza de las amenazas a la seguridad incluyendo a campos o sectores complementarios al militar y que hagan posible el inicio de vinculaciones adecuadas y cooperativas entre los países o, si fuera el caso, que las refuercen. Esta aproximación no ha gozado de receptividad entre los países desarrollados pues sus preocupaciones estratégicas, particularmente en el contexto de la confrontación este-oeste y en el escenario europeo distaban mucho en dimensión y naturaleza de la problemática de desconfianza que podía prevalecer en otras áreas.

Estos puntos de vista han dado lugar a las llamadas aproximaciones en sentido "estricto" o "amplio"; según estén referidas casi

exclusivamente a las cuestiones de seguridad y mas específicamente militares o abarquen también otros aspectos en los campos político, económico y social. Alegan los defensores de la aproximación estricta que si realmente se desea que el fomento de la confianza no se pierda en vaguedades y reiteraciones de propósitos y principios como los contenidos en la Carta de Naciones Unidas, debe concentrarse en la cuestión prioritaria de la seguridad sin la cual no es posible ninguna interacción armoniosa; y que, además, así se denominó formalmente a este enfoque en la CSCE de Helsinki por lo cual modificar su contenido y orientación principales sería descaracterizar las MFC.

Por su parte, los defensores de la aproximación amplia reconocen la prioridad de las cuestiones de seguridad pero sostienen que las amenazas a ésta pueden diferir en distintos contextos y que, consecuentemente, un proceso de fomento de la confianza no debe excluir otras percepciones específicas de amenaza; que pueden darse además del militar en el campo político con, por ejemplo, actos de intervención o desestabilización, o en el económico por medidas proteccionistas o "dumpings"; o por la emergencia de nuevas formas de amenaza como la producción y tráfico de drogas, la subversión, problemas ecológicos, crisis social, etc.

El documento de consenso que probablemente ha llegado mas lejos en el reconocimiento de esta posición, es el de Directrices para la formulación de MFC, elaborado por la Comisión de Desarme de Naciones Unidas. En dicho texto se incluyen consideraciones tan importantes como las siguientes: "1.3.2.1 La confianza refleja un conjunto de factores relacionados entre sí, tanto de carácter militar como no militar, y es necesario una diversidad de enfoques para superar el temor, la aprensión y la desconfianza entre los Estados y sustituir esos sentimientos por la confianza. 1.3.2.2 Puesto que la confianza está relacionada con una amplia variedad de actividades en el ámbito de la interacción entre los Estados, es indispensable adoptar un enfoque amplio y es necesario fomentar la confianza en las esferas política, militar, económica, social, humanitaria y cultural. Ese enfoque debería comprender la eliminación de la tirantez política, el avance hacia el desarme, la restructuración del sistema económico mundial y la eliminación de la discriminación racial, de toda forma de hegemonía y dominación y de la ocupación extranjera. Es importante que en todas estas esferas el proceso de fomento de la

confianza contribuya a disminuir la desconfianza y a afianzar la confianza entre los Estados al reducir y, en último término, eliminar las posibles causas de malos entendidos, errores de interpretación y errores de apreciación...1.3.2.4 En muchas regiones del mundo, los fenómenos económicos y de otra índole atañen a la seguridad de un país en forma tan inmediata que no pueden desvincularse de los asuntos militares y de defensa. Por consiguiente, las medidas concretas de carácter no militar que sean directamente pertinentes a la seguridad nacional y la supervivencia de los Estados recaen plenamente en el ámbito de las presentes directrices. En dichos casos, las medidas de carácter militar y no militar son complementarias y refuerzan mutuamente su valor para el fomento de la confianza. 1.3.2.5 Debe determinarse la combinación apropiada de diferentes tipos de medidas concretas para cada región, según la forma en que los propios países de la región perciban su seguridad y el carácter y la intensidad de las amenazas existentes".(14)

El texto citado es de considerable importancia porque representa el inequívoco reconocimiento por la comunidad internacional de la legitimidad de las preocupaciones derivadas de una amplia diversidad de percepciones de amenaza y la consecuente necesidad de enfrentarlas con medidas que ciertamente superan el ámbito militar. Aunque este reconocimiento debe ser sin dudas el contexto conceptual para el tratamiento de las cuestiones relativas al fomento de la confianza, la aproximación "estricta" tiene aún fuerte apoyo de parte de representantes oficiales y académicos de los países occidentales.

En virtud de estas considerables divergencias, se hace necesario mantener una actitud abierta que permita examinar los puntos de vista de unos y otros, priorizar los aspectos mas relevantes para el fortalecimiento de la confianza de todos los Estados, incrementar la seguridad en sus distintos ámbitos geográficos: bilateral, regional o extraregional y conceptuales: militares y de seguridad, políticos y económicos; y contribuir de ese modo no solamente a evitar el inicio de hostilidades armadas sino también al establecimiento de relaciones internacionales mas estables y equitativas que serán en última instancia el factor de la consolidación de la confianza. Finalmente, debe tenerse en cuenta que si se quiere que el fomento de la confianza

---

(14) Directrices para la formulación de MFC. Id. (9)

sea un concepto de validez universal, no se le puede confinar exclusivamente a un factor de desconfianza por peligroso que fuere; visto que su significación no es percibida igualmente por todos los miembros de la comunidad internacional. Los siguientes Capítulos estarán dedicados al desarrollo de estos conceptos.



## Capítulo V

### Causas de la desconfianza

No debe sorprender que las causas de la desconfianza sean de una enorme variedad, dependiendo de experiencias históricas en cada sociedad nacional y de otros factores. Varían también de una región a otra, dentro de la misma región e inclusive respecto de cualquier relación bilateral. Sería sumamente inconveniente perder de vista esa realidad puesto que tratar de atribuir validez global a una determinada fuente de desconfianza por auténtica que fuere o reducir a algunas medidas la posibilidad de fomentar la confianza, impediría atender las variadas preocupaciones e inquietudes de seguridad e inclusive podría tornar irrelevantes e inútiles para muchos países los considerables esfuerzos realizados para que el concepto sea de validez y aplicación generales.

Para tener una idea de esa diversidad, podría ser útil transcribir una compilación de factores de promoción o detrimento de la confianza, efectuada por el autor de este trabajo a partir de las opiniones presentadas por los Gobiernos a Naciones Unidas en la etapa de preparación del estudio sobre el tema.

El texto dice: "...buen número de Estados atribuían una significación esencial a los siguientes factores 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 aquella; 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 planteamiento 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 e 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; 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 propagan-

da 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." (15)

Estos puntos de vista revelan con suficiente claridad que son múltiples las fuentes de la desconfianza entre países; originándose por una parte en experiencias históricas y, por otra, en un complejo de elementos que comprende realidades geográficas, conceptualizaciones estratégicas, doctrinas, potenciales y despliegues militares, percepciones y sistemas políticos, circunstancias económicas y sociales y otros factores.

Todos estos factores se integran, a veces espontáneamente y otras con fuerte influencia de los grupos dominantes en cada país, en procesos dinámicos donde se funden experiencias del pasado, expectativas futuras y percepciones prevalecientes en determinada coyuntura, determinando el nivel de confianza que pueda existir en una situación específica.

Debe tenerse muy en cuenta que este nivel de confianza, con toda probabilidad, influirá las nuevas decisiones que a su vez se incorporarán a un proceso que se retroalimenta permanentemente sea para promover o socavar la confianza. Este aspecto que se encuentra intrínsecamente relacionado con factores psicológicos de la mayor importancia y que obviamente influyen decididamente en el curso de las relaciones internacionales ha sido, curiosamente, muy poco examinado por la doctrina y se le tratará un poco más adelante. (16) Nada de esto quiere decir que se esté sugiriendo forma alguna de determinismo histórico. Por el contrario, acontecimientos antiguos y recientes y particularmente algunos producidos en los contextos europeo y latinoamericano demuestran que la voluntad política puede modificar radicalmente tendencias que se consideraban definitivamente consolidadas.

---

(15) H. Palma; *Medidas de Confianza Recíproca*.- Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1988.

(16) Para uno de los pocos análisis que subrayan la importancia de los factores psicológicos ver J. Macintosh, *Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: a Canadian Perspective*.- Department of External Affairs, Canadá, 1985.

Para fortalecer la confianza -cualquiera que sea el alcance que se le quiera atribuir- es indispensable identificar los factores que influyen en ella, clarificar su real significación y establecer prioridades para su manejo; lo que también se intentará. De lo contrario, la complejidad del fenómeno puede hacer inviable la voluntad de establecer y dar continuidad a procesos de fomento de la confianza.

Así, por ejemplo, S. Lodgaard señala que: "Las percepciones de amenaza deberían derivar de un examen cabal de los sistemas políticos de las naciones adversarias: de sus orientaciones expansionistas, reduccionistas o de status quo; de su propensión a conducir políticas de amenaza e intimidación; y de las restricciones políticas sobre la acción militar y para-militar. Deben ser examinadas las acciones pasadas y presentes en relación con otros Estados; así como las creencias que se profesan, las ideologías y las políticas declarativas. También deben ser estudiados los factores económicos por su rol en la conformación de los asuntos internacionales y las posiciones de fuerza por lo que ellas puedan indicar acerca de preocupaciones e intenciones." (17)

Mas adelante, indica que en la percepción europea hay dos posibilidades que son consideradas fundamentales en la iniciación de un conflicto: el ataque por sorpresa y la crisis que inadvertidamente evoluciona hacia el comienzo de las hostilidades que corresponderían aproximadamente a los inicios de la segunda y primera guerras mundiales, respectivamente. (18)

En sentido similar, el autor de este texto señaló que: "... 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 confron-

---

(17) S. Lodgaard y K. Birnbaum, ed.- *Overcoming threats to Europe: a new deal for confidence and security.*- Oxford University Press; New York, 1987.

(18) id. anterior; pg 6

tación 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." (19)

Sin el propósito de intentar una sistematización cabría sin embargo alguna clasificación básica de este tipo de causas, no solamente porque permitiría mayor claridad con respecto al tipo de desconfianza del que se estaría tratando -con las consiguientes posibilidades de mejor atender el problema- sino también porque, al menos en principio, en este contexto no hay ninguna razón para desestimar o considerar inadmisibles determinadas causas de desconfianza. Todos los países, grandes y pequeños, deben tener derecho a que sus preocupaciones y razones de desconfianza sean examinadas académicamente en cualquier caso y formalmente en los foros que corresponda.

Una primera fuente de desconfianza es la experiencia histórica. La formación de los Estados nacionales como los conocemos hoy ha incluido muy largos procesos de definición de perfiles territoriales que no siempre fueron completados pacíficamente. Inclusive, ha habido sucesivas transferencias de territorios como en los casos de Alsacia y Lorena y muchos otros en todas las regiones incluyendo a América Latina donde sería absurdo negar la emoción que aún suscitan situaciones derivadas de conflictos entre Chile con Bolivia y Perú o Bolivia con Paraguay y varios más.

Desde luego, hay otras numerosas causas históricas de desconfianza, relacionadas a cuestiones étnicas, religiosas, políticas y otras que no son nada fáciles de superar. Los pueblos, a veces estimulados deliberadamente por sus dirigentes, guardan recuerdo de estas situaciones. Esto no quiere decir que la historia deba ser una repetición indefinida de si misma. Por el contrario, abundan casos para probar lo contrario y uno de los mas sugestivos podría ser, precisamente, el de la reconciliación franco-alemana o la aproximación argentina-brasileña países que estrategas y politólogos se empeñaron en ver como enemigos potenciales.

---

(19) H. Palma - id. (15)

Adicionalmente, es importante tener en cuenta el comportamiento histórico de los actores políticos en relación al derecho internacional. No es que algunos Estados hayan sido siempre observadores de sus dispositivos y otros los hayan violado permanentemente; pero hay criterios que pueden orientar la evaluación. Estos deben aplicarse a todos los miembros de la comunidad internacional y no solamente a las grandes potencias. En ese ámbito uno de los más importantes es, sin lugar a dudas, la disposición mostrada respecto al cumplimiento de los compromisos internacionales.

Con ese telón de fondo, las características actuales de cada circunstancia son fuentes adicionales de desconfianza. A nivel mundial existe, probablemente ahora con menos ansiedad que hace algunos años aunque no haya desaparecido ni puede desaparecer totalmente, la desconfianza basada en la posibilidad del conflicto nuclear entre las superpotencias. Más allá de los estimulantes y encomiables acuerdos que han logrado concertar en los últimos tiempos como el ya citado de armas nucleares de alcance intermedio y de las negociaciones en que se encuentran empeñados para reducir los arsenales nucleares, el hecho es que existe aún más que suficiente capacidad de destrucción nuclear como para acabar con la vida humana.

Este es un dato de la realidad y tiene significación independiente de la voluntad de los Estados poseedores de armas nucleares que, es verdad, podrían estar iniciando un proceso de modificación de sus posiciones respecto a tales armas. Así, por ejemplo, los presidentes de Estados Unidos y de la URSS declararon en 1988 que: "La guerra nuclear no puede ser ganada y nunca debe ser librada".(20) En comparación con las abiertas amenazas de los más duros momentos de la guerra fría, el cambio es realmente sustantivo.

Una fuente de desconfianza emparentada con ésta es la posibilidad de que nuevos países se hayan incorporado o se incorporen al grupo de poseedores de armas nucleares. Sin entrar en el debate sobre la aceptabilidad o no del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares y los criterios discriminatorios que puede contener, deben tenerse presente al menos dos aspectos. El primero es que ningún país manifiesta abiertamente su intención de acceder a la posesión o

---

(20) R. Reagan y M. Gorbachev.- Encuentro de Rejkiavik.- 1988.

fabricación de armas nucleares; lo que traduce en la práctica la connotación vergonzante que se atribuye a tal propósito. El segundo se refiere a que no es posible convencer a los Estados medianos y pequeños que un número mayor de poseedores de armas nucleares les representaría seguridad adicional. Por el contrario, el problema ya existente se agravará si otros Estados adquiriesen armas nucleares e inclusive parece también un hecho que muchos países consideran que ellos mismos, antes y más directamente que los actualmente poseedores de armas nucleares, serían los amenazados en caso se produjera esta nueva situación.

Concomitantemente con este problema se presenta el de las negociaciones para el desarme y la limitación de armamentos. Posiblemente porque el Siglo XX ha visto las mas formidables acumulaciones de material bélico y capacidad destructiva de toda la historia, la idea que tal estado de cosas no estaba llevando a ninguna parte y debería ser radicalmente modificado por negociaciones serias y efectivas, está empezando a calar en la conciencia de la humanidad. Esto se viene traduciendo en más enfáticos pedidos para que los gobiernos acuerden limitaciones y reducciones de los arsenales y gastos militares y modificación de los dispositivos de defensa.

Pero esta preocupación ya no concierne exclusivamente a las sociedades mas militarizadas ni a las alianzas político-estratégicas que contribuyeron a exacerbar las tensiones, sino que en todas partes se advierten manifestaciones de descontento con los niveles de gasto militar, la presencia militar en los gobiernos, las carreras armamentistas y la paradójica disminución de la seguridad. Sin negar la prioridad de las cuestiones nucleares, la iniciativa y participación de buena fé en las preocupaciones e intentos de limitación de armamentos y desarme habrá de ser en todas las latitudes un criterio insustituible de evaluación de la confianza a merecer.

Los complejos problemas territoriales, limítrofes y de demarcación son, comprensiblemente, una fuente abundante de desconfianza. Están lejos de desaparecer las posiciones separatistas, irredentistas y otras formas de cuestionamiento de las divisiones político-territoriales existentes en la actualidad e inclusive, algunos consideran que el agotamiento del esquema de seguridad bipolar hasta podría exacerbarlas. Las razones para este estado de cosas pueden ser innumera-

bles y probablemente algunas serían atendibles. Sin embargo, la preocupación deriva no solamente de la existencia del conflicto o divergencia sino también y quien sabe igualmente importante, de la falta de convicción en que todos los actores utilizarán exclusivamente los procedimientos pacíficos que el derecho internacional establece para su eventual solución.

La posibilidad de recurrir a la fuerza para resolver este tipo de problemas no justifica pero explica en muchos casos la concentración de despliegues militares en posiciones no siempre "defensivas"; estimula diferentes niveles de aprehensión y recelo, alienta los gastos militares y las manifestaciones guerreristas y mantiene indeseables tipos de relacionamiento fronterizo. Lamentablemente, parece claro que no todos los Estados se encuentran dispuestos, como lo muestran penosas experiencias recientes, a atenerse a los principios y dispositivos de la Carta de Naciones Unidas especialmente en lo relativo a no uso o amenaza de uso de la fuerza; cualquiera que fuere la razón alegada y su validez, exceptuándose desde luego la legítima defensa, lo que exige adicionales y mas imaginativos esfuerzos de la comunidad internacional para evitar la aparición de nuevos conflictos y la exacerbación de los existentes.

Las diferencias de regímenes políticos, especialmente cuando se perciben como adversarios e irreconciliables, es sin duda otra fuente de inseguridad. Esto pareció evidente en varios momentos de la historia de la URSS, sea cuando trataba de defenderse de la intervención extranjera en una etapa inicial o frente al facismo; o cuando el propósito de llevar adelante la confrontación con el capitalismo hizo que ésta se extendiera prácticamente a la totalidad del mundo y motivara en su oportunidad la emergencia del movimiento no alineado y otras manifestaciones de insatisfacción por parte de los pueblos que no querían involucrarse en esa situación.

Estas divergencias pueden darse también en ámbitos regionales mas restringidos entre regímenes democráticos y autoritarios, progresistas y conservadores, etc; y, en oportunidades, entre facciones de orientaciones partidarias afines como el caso del Baath entre Siria e Irak. Se dan, igualmente, cuando determinados gobiernos adoptan posiciones claramente militaristas y se embarcan en carreras arma-

mentistas que cualesquiera que sean las razones invocadas suelen dirigirse a presionar, amenazar o agredir a los vecinos.

Una forma clarísima de desconfianza, de particular relevancia en el ámbito europeo y algunas otras regiones, proviene de la concentración de efectivos militares. Cuando se producen formas de despliegue militar que abarcan armas nucleares, gigantescas agrupaciones blindadas en posición pronta para el ataque, millones de combatientes en estado casi permanente de alerta, incesante repetición de maniobras, ejercicios y desplazamientos militares, ambigüedad sobre las intenciones políticas de parte y parte; todo ello enmarcado en un sistema de alianzas político-estratégicas que se perciben como adversarias, la falta de confianza no requiere explicaciones adicionales. Si, complementariamente, admite discusión o es equívoco el nivel auténtico de información sobre doctrinas, sistemas y en general, visiones militares, el problema se complica.

Existen otras formas de desconfianza que si bien podrían ser algo más difusas y de hecho han sido menos examinadas por la doctrina, no pueden considerarse desdeñables. No sería posible, por ejemplo, minimizar la desconfianza que suscitan las diversas formas de intervención extranjera, que no han sido pocas y continúan ocurriendo en todas las regiones, independientemente del ropaje o pretexto con que se les presente. Es un hecho que gobiernos, inclusive algunos perfectamente legítimos han sido amenazados y afectados por actos de intromisión, desestabilización, sabotaje, terrorismo o hasta por la acción de fuerzas armadas de otros países; no necesariamente vecinos. No se advierte como podría excluirse del ámbito de las amenazas a la seguridad actos de este tipo que constituyen manifiestas violaciones del Derecho Internacional.

Puede sumarse a ello la subsistencia de importantes bases extranjeras en diversas partes del mundo, la creciente tendencia a la "proyección" de fuerzas militares hacia las regiones en desarrollo y otras formas de presión que implican la utilización de la fuerza. Pretender negar validez a estas preocupaciones no tendría sentido en términos de derecho ni sería equitativo frente a los países víctimas de estas situaciones que, por su parte, reconocen la legitimidad de la desconfianza originada, por ejemplo, por la concentración de fuerzas militares que alarma a los países centrales.

Otro tipo de desconfianza se da en función de condiciones sociales o económicas prevalecientes en muchas áreas. En circunstancias en que es innegable que el poder y la capacidad económica de determinados países se utiliza abiertamente como instrumento político y, en oportunidades, inclusive como forma de presión y hasta coerción frente a algunos países o grupos de países, debe reconocerse la repercusión que ello tiene en el nivel de confianza. No estamos hablando acá del deber de cooperar que puede ser hasta olvidado por los Estados, sino de formas activas de utilización del poder económico para fines políticos en contravención de dispositivos eminentes y específicos de compromisos internacionales de la talla de las Cartas de Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos; de lo que se tratará más adelante.

Hay también una desconfianza que, inclusive en condiciones que pueden considerarse pacíficas, provendría de cierto desinterés recíproco en las relaciones entre países. Esto fomenta no solamente el desconocimiento que muchas veces sustenta el recelo sino también la inhibición de posibilidades de actuación conjunta en múltiples campos que podrían ser de interés común. La confianza deriva más que de la falta de contactos conflictivos, de la dinámica y armoniosa interacción de gobiernos y pueblos que entienden que cooperar además de ser una garantía de paz es fuente de provecho mutuo. En este sentido, la actuación diplomática con contenidos concretos debe ser una prioridad si se desea el cambio de las condiciones actuales. Es obvio, finalmente, que la consulta y la concertación vía fluidas formas de comunicación sean promotoras de confianza; al igual que la falta de diálogo suscite desconfianza.

## Capítulo VI Confianza. Definiciones y elementos

### DEFINICIONES.

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.

El Diccionario de la Real Academia señala lo siguiente: "Esperanza firme que se tiene de una persona o una cosa; seguridad que uno tiene en sí mismo" y, Confiar: "Esperar con firmeza y seguridad". Por su parte, el Webster's Dictionary, de amplia aceptación en el mundo anglosajón consigna: "Confidence: State of one who confides, trust, reliance, belief; state of mind characterized by one's reliance on himself or his circumstances, self-confidence; state of feeling sure, assurance, certitude; that in which faith is put or reliance had" (21)

Fomento de la confianza vendría a ser, siguiendo este tipo de definiciones, el estímulo a que determinado hecho, situación o manifestación sean percibidos en sus exactas características y se les atribuya la certeza que deben efectivamente suscitar; y también estimular la creencia en la confiabilidad de un Estado o de un actor.

---

(21) Diccionario de Lengua Española.- Real Academia. Madrid. 1984; y New International Webster's Dictionary.- USA.- 1946

En el plano internacional, la confianza representa 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 de que sean violados o se atente contra ellos. En principio, nada hace forzoso limitar la significación del término a un determinado aspecto de los derechos de un actor político; salvo que hubiera un acuerdo explícito y general en tal sentido, lo que no ha ocurrido.

Por ello, el significado de la confianza también guarda relación con políticas y prácticas constructivas de paz, cooperación, entendimiento, buena voluntad y concertación. En la comprensión de los gobiernos y hasta en la percepción de las personas, al tratarse del conjunto de las vinculaciones con otros países tales políticas y prácticas no quedan de ninguna manera excluidas de la evaluación general de la existencia o no de confianza.

Conviene entonces pasar revista a algunas definiciones formuladas por los mas distinguidos estudiosos de la materia, a efectos de contar con elementos para precisar mejor el concepto de confianza, lo que debe entenderse por medidas y la manera como fomentarian dicha confianza.

La definición de Holst y Melander, considerada "clásica" y que fue pionera en los estudios sobre MFC señala que: "...MFC envuelven la comunicación de evidencia creíble sobre la 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 con 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". (22)

Tiempo después, J.J. Holst indicó que MFC son: "...medidas para inducir seguridad en la mente y convicciones firmes sobre la confiabi-

---

(22) J. Holst y K. Melander.- Citado por J. Macintosh.- Confidence (and security) Building..Id. (16)

lidad de las intenciones anunciadas de otros Estados con respecto a sus políticas de seguridad... Los objetivos pueden ser promovidos por una predictibilidad incrementada. De aquí que las MFC puedan ser diseñadas para facilitar el reconocimiento del modelo "normal" de actividades militares y consecuentemente hacer más fácil para los Estados discernir desviaciones significativas que puedan indicar una posible amenaza..."(23)

J. Alford indica que las MFC: "... operan sobre las percepciones de aquellos confrontados (y particularmente sobre sus percepciones respecto a intenciones)... Dos clases de certidumbre bastante diferentes pero que se refuerzan mutuamente son buscadas a través de MFC. La primera es esencialmente continua y referida a la voluntad de los adversarios potenciales de demostrar sus posturas no agresivas y sus preocupaciones por lo general defensivas abriendo sus asuntos internos para examen... La segunda está diseñada para operar principalmente en tiempos de crisis. Como resultado de las medidas convenidas entre las partes, ambas deben saber que son menos vulnerables a los peligros de un ataque por sorpresa porque tienen certidumbre de que habrá advertencia".(24) En otra oportunidad, el mismo autor señaló que MFC son: "... medidas que tienden a hacer explícitas las intenciones militares ... el grado de confianza depende prioritariamente del grado de apertura y transparencia con el que los Estados estén dispuestos a conducir sus asuntos políticos y militares". (25)

L. Freedman indica que: "La teoría y práctica de MFC implica dos efectos muy diferentes. Con el paso del tiempo algunas medidas deben supuestamente conducir a una forma de distensión militar y si fuere posible política. Sin embargo, si las relaciones se mueven en exactamente la dirección opuesta, hacia una seria crisis, otras medidas pueden calmar la situación previniendo que movimientos militares defensivos sean mal interpretados e impidiendo los preparativos para un ataque por sorpresa. En este último sentido, las MFC

(23) J. Holst.- CBMs: a conceptual framework; Survival Vol.XXV, N.1, IISS. London, 1983

(24) J. Alford.- CBMs in Europe: The military aspects.- En The future of arms control, J. Alford, ed.- IISS, London, 1979.

(25) J. Alford.- The usefulness and the limitations of CBMs.- New Directions in Disarmament, W. Epstein y B. Feld, ed.- Praeger, New York, 1981.

operarían como una medida clásica de control de armamentos, reforzando el interés compartido en evitar la guerra a pesar del fuerte antagonismo mutuo. Los dos roles no son totalmente contradictorios por cuanto una demostración de la improbabilidad del ataque por sorpresa ha sido considerada como cimiento de la estabilidad militar y por ello de la distensión”.(26)

Por su parte, Hans Gunter Brauch indica que: “.. los acuerdos sobre MFC no afectan directamente el tamaño, el armamento y la estructura de las fuerzas armadas. Ellas solamente restringen la disponibilidad de fuerzas, sus actividades y sus despliegues en ciertas áreas. Ellas apuntan a dar mayor transparencia a fin de evitar percepciones y reacciones equivocadas e incrementar la predictabilidad de la conducta de los dos lados”. (27)

H. Wegener, ex-Representante de la República Federal de Alemania en la Conferencia del Comité de Desarme en Ginebra, señala: “Las MFC son percibidas como una categoría específica de conducta estatal relativa a asuntos de seguridad y militares, diseñadas para proveer credibilidad a las afirmaciones de intenciones pacíficas. A fin de crear realmente confianza, las MFC deben formar un modelo sostenido de acción traducido en medidas de un carácter militarmente significativo y adecuadamente verificable... un gran número de MFC se orientan a proveer más transparencia y apertura con respecto a la propia postura militar. Otras MFC introducen restricciones en opciones militares que son técnicamente posibles. Todas las MFC dejan a las fuerzas militares y su actual composición intactas”. (28)

Revisando los puntos de vista occidentales que serían muy específicos en contraste con los más genéricos que sostienen los países socialistas, F. Bomsdorf indica que MFC: “... son un concepto específico de la política de seguridad y del control de armamentos. En este contexto se relacionan con una amenaza específica a la seguridad de un país y es un intento para eliminar o aliviar esta amenaza por medio de medidas apropiadas. Confianza significa aquí la con-

---

(26) L. Freedman.- Arms Control in Europe.- Chatham House Papers, London, 1981.

(27) H. G. Brauch.- Confidence Building and Disarmament Supporting Measures.- En, New Directions, id. (25)

(28) H. Wegener.- CBMs: Europe and Beyond.- En, CBMs in Europe; S.Larrabee y D. Stobbe, ed.- Institute for East West Security Studies, New York, 1983

fianza en la ausencia de ciertas amenazas provenientes de la otra parte de modo que es confianza en una situación específica... La confianza o la fiabilidad entre las naciones no es el principal objetivo de este concepto. Los defensores de esta manera de pensar trabajan más sobre la presunción...(de) que el recelo básico especialmente del Este por el Oeste y viceversa no puede ser eliminado por MFC y reemplazado por confianza en el amplio sentido de la palabra". (29)

Explicando el punto de vista de los países socialistas, el mismo autor indica que consideran MFC a emprendimientos que: "...en cualquier manera tiendan a promover el entendimiento mutuo entre los países. Así, cualesquiera tratados suscritos, conversaciones, encuentros e intercambios de la naturaleza que fueren entre Estados, son frecuentemente entendidos como parte del proceso del fomento de la confianza. Las MFC no son de esta suerte limitadas al sector político militar; ellas pueden también aplicarse a los sectores económico, científico y tecnológico, cultural y otros. Finalmente, declaraciones de intención política son también consideradas como MFC...". (30)

Una presentación típica de este punto de vista es la de P. Podlesnyi: "Los estudiosos soviéticos distinguen entre MFC en el ámbito militar y aquellas en las esferas económica, política y científica... Estas últimas medidas pueden ser sumamente efectivas y no inferiores a las del campo militar tales como la notificación de maniobras militares... los especialistas soviéticos también comienzan de la presunción que si bien no se debe desestimar ninguna oportunidad para promover confianza en la esfera militar, tales pasos no deben ser dados en vez de medidas dirigidas a reducir la carrera armamentista y promover el desarme o a costa de éstas".(31)

El Estudio Amplio de Naciones Unidas, no contiene propiamente una definición. El Grupo de Expertos que lo preparó consideró mejor obviarla para dar preferencia a lo que llamó un criterio funcional al concepto de MFC y que al igual que varias definiciones de los

---

(29) F. Bomsdorf.- The Confidence Building Offensive in the United Nations.- *Außenpolitik*, Vol.33, N.4. Hamburg.- 1982

(30) Id. anterior

(31) P. Podlesnyi.- Confidence building as a necessary element of detente.- *En Confidence Building in East West Relations*; K. Birnbaum, ed.- *The Laxenburg Papers*.- Austrian Institute for International Affairs, Viena, 1982.

autores citados se orienta, en una amplia sección, al examen de los objetivos de las MFC. Dice el Estudio: "En lugar de basarse en una noción preestablecida de MFC, consideró que sería más apropiado determinar, como primer paso, los objetivos que se alcanzarían, y que deberían alcanzarse, mediante las MFC. Hechas las aclaraciones necesarias sobre los objetivos de las MFC, en el estudio se ha procurado deducir las características que deberían tener las medidas a fin de contribuir al logro de estos objetivos. Por último, se han señalado las oportunidades de introducir y fortalecer el proceso de fomento de la confianza."(32)

J. Macintosh, de la Universidad de York, Canadá, que es uno de los académicos que más atención ha dedicado a la cuestión de definiciones, señala con respecto a MFC en el plano militar que son: "...una forma de medidas de control de armamentos que comprende acciones estatales que pueden ser unilaterales pero que más frecuentemente son bilaterales o multilaterales, orientadas a reducir o eliminar percepciones inadecuadas acerca de amenazas o preocupaciones militares específicas (que muy a menudo tienen que hacer con el ataque por sorpresa) mediante la comunicación de evidencia adecuadamente verificable de una aceptable confiabilidad en que tales preocupaciones carecen de fundamento, con frecuencia (pero no siempre) demostrando que las intenciones militares y políticas no son agresivas y/o proporcionando indicadores de alerta temprana para crear confianza en que la sorpresa sería difícil de ser alcanzada y/o restringiendo las oportunidades disponibles para el uso de fuerzas militares mediante la adopción de limitaciones de las actividades y despliegues de esas fuerzas (o de componentes esenciales de ellas) dentro de áreas sensibles". (33)

Esta elaborada definición contiene buen número de los elementos que son citados por los partidarios de la significación cuasi exclusiva del fomento de la confianza para el plano militar. Subraya la naturaleza psicológica del problema cuando añade a continuación que: "... son emprendimientos que tratan de corregir las percepciones inadecuadas y los temores que crían desconfianza en el ámbito de las preocupaciones de seguridad nacional. Aunque las medidas específi-

---

(32) Estudio amplio; id. (7)

(33)J. Macintosh.- Confidence (and Security) Building ..Id. (16)

cas mismas son capacidades militares o se refieren a éstas, la dinámica que la sustenta es psicológica... La presunción absolutamente esencial es, desde luego, que ningún Estado parte en un régimen de MFC tiene realmente intenciones deliberadas de usar la fuerza militar".(34)

Los académicos de los países en desarrollo, al parecer, no han formulado definiciones de lo que serían las MFC. Sin embargo, a juzgar por las consideraciones que se presentaron respecto de tales medidas en varias regiones del mundo y que son examinadas en otra parte de este trabajo, así como por la amplitud de los elementos y conceptos incorporados en las respuestas que dieron al Secretario General de Naciones Unidas en la etapa de preparación del Estudio Amplio, parece bastante obvio que favorecen una aproximación a la temática de la confianza mucho más comprehensiva que la exclusivamente militar.(35)

Estos puntos de vista sostienen -frente a las preocupaciones legítimas y prioritarias de carácter militar que se dan principalmente en el contexto europeo- que las formas de desconfianza que motivan las amenazas percibidas a su seguridad, entendida en el sentido militar o en sentidos más amplios aún, requieren de aproximaciones que las atiendan y que precisen ser, consecuentemente, específicas a cada una de dichas amenazas o más generales y no referidas únicamente a lo militar. Sobre estos asuntos se volverá más adelante.

## EXTENSION DEL CONCEPTO

Como se desprende de las causas de la desconfianza ya examinadas, de las percepciones de amenaza y de las definiciones presentadas, hay grandes diferencias respecto a la definición de desconfianza, al ámbito en el cual es posible promoverla y a las medidas o políticas que serían adecuadas para fomentarla o consolidarla.

Debe anotarse que en general las definiciones antes citadas, privilegiando como lo hacen el aspecto militar de la seguridad,

---

(34) J. Macintosh.-Id. anterior

(35) Naciones Unidas.- Respuestas al Secretario General sobre MFC.-Docs.A/34/416 y Add. 1-3 y A/35/397.

admiten una diferencia entre las respectivas medidas. Unas se orientan a “tiempos de paz” y su objetivo esencial es el incremento de la predictibilidad de las actividades militares de modo que al llegar a conformar patrones de comportamiento normal, hagan posible percibir desviaciones que representarían amenaza. Otras procuran más bien que la emergencia de situaciones críticas no evolucione hacia niveles más peligrosos en un proceso de escalada.

De ahí que los objetivos principales explicitados en las definiciones sean informar, notificar, inspeccionar y verificar actividades militares. Subsidiariamente abarcan también las limitaciones o restricciones de ciertas actividades -lo que originalmente no se suponía de la competencia de las MFC- y algunos procedimientos de comunicación que se orientan especialmente a incidentes o situaciones críticas.

Desde esta perspectiva, la confianza prácticamente equivalía a procurar el conocimiento de las actividades militares del presunto adversario. Este conocimiento, claramente vinculado a las nociones de transparencia de las intenciones y apertura de las cuestiones militares defendido por los países occidentales, debía servir para impedir el temido inicio de las hostilidades.

Lo que se buscaba era crear a través de una serie de medidas, un patrón de “comportamiento esperado” del probable adversario, con respecto a la operación de sus fuerzas militares; y que las “distorsiones” que se produjeran en el seguimiento del patrón fueren oportuna y adecuadamente reconocibles de modo que sirvieran como alerta temprana de posibles intenciones hostiles.

Con respecto a estas percepciones y conceptualizaciones diferentes, a la divergente manera de entender la confianza o las medidas y sus objetivos, el autor de este trabajo 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 principal problema consistiría en definir y convenir en cuales serían

las medidas apropiadas.” (36)

Sin embargo, esta forma de entender el asunto presenta serias limitaciones. En primer lugar, emplea sin calificación apropiada el concepto de confianza, con lo cual ya queda entendida una manera restrictiva de interpretarlo. Esa “confianza” que se supone corresponde a un consenso que en realidad no es tan claro, está al mismo tiempo circunscrita a lo que puede ser el resultado de algunas “medidas” que tienen por explícito objeto fomentarla. Este tratamiento ignora por otra parte la validez de las experiencias históricas en general; y excluye deliberadamente el valor de los acuerdos de desarme y de distintos tipos y la posibilidad que la confianza pueda ser promovida por otros varios factores. Se sugiere con esta aproximación que la “confianza” sin calificativos, como se ha indicado, podría ser fomentada con un tratamiento más que gradual, fragmentario. Por obvio que parezca, cabe tener presente que la suscripción de un acuerdo que contenga MFC no quiere decir que la creación de confianza esté garantizada.

Al concentrarse todo el énfasis del problema del fomento de la confianza 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 “retroalimentación” 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. Esto quiere decir que la aplicación adecuada de alguna MFC, por apropiada que sea, no puede tener real significación sino se da en un marco en que otras medidas, prácticas y políticas sean también consecuentemente aplicadas. Finalmente, al no calificarse la confianza se sugiere que es esa “confianza” o sea la relacionada a cuestiones militares o de seguridad militar la única que interesa.

Con todo ésto, se inhibe la posibilidad de considerar el fomento de la confianza como el proceso que realmente es. Ninguna medida, por significativa y adecuada que sea puede constituir por ella misma un “proceso” que, este sí, sería capaz de modificar las percepciones de

---

(36) H. Palma.- El Fomento de la Confianza; estado actual y perspectivas.-DESARME. Vol VII. N.3.- Naciones Unidas; Nueva York, 1984.

seguridad. La confianza, cualquiera que sea, no proviene de un acto único ni se fomenta y consolida sino en la decantación de experiencias que exigen consecuencia y tiempo.

A lo que sería deseable apuntar, en realidad, es a la creación de regímenes de seguridad en los cuales, sobre una base sub-regional, regional o multiregional, se adopten las decisiones de varios tipos: militares, jurídicas, políticas y otras que formen el contexto donde la confianza sea una característica y resultado natural de una transformación positiva de las relaciones internacionales. Desde luego, la confianza militar seguirá teniendo la prioridad en las circunstancias en que sea necesaria. Esto supone la sustentación de la confianza en procesos plurisectoriales que formen un contexto adecuado para el inicio y desenvolvimiento de procesos de confianza militar, según corresponda.

La notable insistencia en limitar la cuestión de la confianza a sus aspectos militares y de seguridad parece deberse por una parte al comprensible deseo de no dispersar ni extender excesivamente un concepto prometedor en una situación específica como la confrontación político-militar de las superpotencias y su reproducción en el teatro europeo y, por otra, de mantenerlo vinculado al contenido que tuvo en la formulación original de la CSCE en Helsinki. Estos criterios han condicionado todo el tratamiento político y académico del tema, sin agotar las interrogantes ni evitar las paradojas.

Es del caso tener presente que en las condiciones prevaletientes en el contexto de la guerra fría, cabía un distinguo como el referido por Bomsdorf (37) respecto al significado de la confianza y que se hacía posible en idioma Inglés por la existencia de dos palabras. Así, cuando se hablaba de "confidence building measures", se trataba de procurar medios que dieran "confidence" en que no se produciría un ataque pero, como bien lo indicaba el autor citado, no significaba eso que hubiere "trust" o sea confianza en un sentido más amplio. Esto ayuda a explicar el carácter restrictivo que se le atribuía al propósito que no pretendía, dentro de esa perspectiva, un cambio radical en percepciones y actitudes. Se orientaba sí, a una estabilización de

---

(37) F. Bomsdorf. Id. (29)

relaciones cuyo potencial para transformarse de confrontacionales a cooperativas era considerado inexistente.

Por otra parte, es escaso el examen que se hace del resultado efectivo de las MFC. Por ejemplo, cabría preguntarse sobre el grado de confianza que habrían realmente generado las MFC adoptadas en Helsinki y que fueron relativamente insignificantes si se les compara con las producidas en Estocolmo o Viena en contextos políticos muy distintos. Las evaluaciones efectuadas por las reuniones posteriores indicaron que se había dado cumplimiento, en términos generales, a la letra de las MFC acordadas, sin que se pudiera afirmar que la confianza entre los actores hubiera aumentado. En los debates se produjeron quejas, inclusive, con relación al hecho que el número de maniobras que debían ser y fueron notificadas, se había incrementado.

Esto podría llevar a una conclusión paradójica: si la notificación de la maniobra era considerada como la MFC, que se hubieren efectuado más maniobras notificadas no debería haber producido ninguna disminución de la confianza. Sin embargo, es elemental y evidente que la desconfianza se promovía por el incremento del número y la magnitud de las maniobras, independientemente de si fueron notificadas o no. Esto subraya la imposibilidad de separar los aspectos puntuales de un contexto mas general, determinado en este caso por la dinámica de la confrontación política que impulsaba la repetición y ampliación de tales maniobras que, a su vez, aumentaban la sensación de amenaza y la desconfianza.

Por estas razones, considerar como MFC únicamente propuestas que serían herederas del criterio de Helsinki no es adecuado pues aparte de introducir en el asunto una forma de discusión circular que no tiene mucho sentido, excluiría las posibilidades de fomentar confianza que evidentemente se presentarían si se admitiese el significado de contextos más amplios y del proceso de retroalimentación y se les reconociese como factores de fomento o reducción de la confianza. Ese proceso es absolutamente insustituible en una relación que tiene que prolongarse a lo largo de cierto tiempo, como es el caso de las vinculaciones internacionales. En un proceso de retroalimentación, cada acción concreta o medida específica va formando un contexto que puede ser positivo o negativo para la adopción de otras

nuevas acciones o medidas que, a su vez, moldean el contexto. Como la confianza no puede, por su misma naturaleza, ser un resultado automático o inmediato de nada sino que requiere un mínimo de tiempo que no es nada fácil cuantificar, prescindir de la significación del proceso puede llevar a resultados contraproducentes o paradójicos.

Consecuentemente, un enfoque tan limitado como el proveniente de Helsinki no puede de ninguna manera agotar el tema y el añadir a las originales MFC sustantivos como “y de seguridad” no resuelve el problema ni impide reconocer que de lo que se trataba todo el tiempo era de confianza en el área militar o, si se quiere, en que no se produciría un ataque armado; y de nada más que eso sin hacer admisible, definitivamente, que el concepto de confianza pueda limitarse a tal aspecto.

Por ello, sería conveniente que fueren calificados los conceptos. En este caso, “confianza” debe ser entendida como “confianza en el área militar” o “confianza en la no realización de un ataque por sorpresa” y así sucesivamente. El objetivo eminente era aumentar la “predictibilidad” del comportamiento militar y así lo indicaban las definiciones transcritas. Sin embargo, dicho objetivo por legítimo que fuese, no podía agotar el significado del concepto de confianza. De aquí que no parezca haber razón convincente para admitir la apropiación académica o política del término cuando, como en el caso europeo, la confianza en general no habría aumentado como resultado directo e inequívoco de las medidas adoptadas en 1975.

En este orden de ideas y con respecto a la consistencia de la aproximación estricta que ciertamente se está modificando, también debe indicarse que las MFC que se suponía un concepto relativamente definido en torno a las del tipo adoptado en Helsinki, empezaron a ser calificadas como de “segunda generación” a medida que fueron siendo dotadas de contenidos más concretos que superando a la información, interesaban a la seguridad vía la restricción de ciertas actividades militares y de “tercera generación” que se asemejan a las de control de armamentos o desarme; todo lo cual insistentemente se había alegado que las MFC no eran.

## ELEMENTOS DE LA CONFIANZA

En el tratamiento de la cuestión de la confianza se distinguen dos elementos principales. Un aspecto subjetivo se refiere a la manera de percibir. Otro, objetivo, concierne hechos comprobables o verificables que dan confirmación o desmienten la percepción del observador. La convergencia de los elementos objetivos y subjetivos atañe directamente a la confianza cuya existencia o no es el motivador principal de actitudes y decisiones tanto en el campo humano como en el político.

La percepción de seguridad se encuentra fuertemente condicionada, entre otras cosas, por las experiencias históricas que por generaciones pueden permanecer prácticamente indelebles en la memoria colectiva de los pueblos. Esto hace parte de su identidad nacional pero, por otra parte, tiene tal significación y peso que es muy difícil cambiar esas percepciones; que al convertirse en estereotipos imprimen cierta rigidez a la interacción, lo que puede ser un obstáculo adicional al fomento de la confianza.

T.C. Schelling, se refiere de manera dramática a estos aspectos de la confianza, cuando cita trechos de la Anabasis de Jenofonte en la que el célebre participante y más tarde historiador de la Expedición a Persia, describe un episodio de graves consecuencias. "Entre el ejército griego que abandonaba Persia y el ejército persa que lo escoltaba, creció la sospecha recíproca. El dirigente griego solicitó una entrevista con el persa para tratar de "poner término a estas sospechas antes que acaben en hostilidad abierta". Cuando se encontraron, le dijo: Observo que ustedes observan nuestros movimientos como si nosotros fuéramos enemigos y nosotros, advirtiendo ésto, observamos también los de ustedes. Viendo las cosas, soy incapaz de encontrar evidencia de que ustedes están tratando de hacernos cualquier daño y estoy totalmente seguro de que en lo que nos toca, ni siquiera contemplamos tal cosa. Por ello he decidido discutir estos asuntos con ustedes y ver si se puede poner fin a esta desconfianza mutua. Sé también de casos que han ocurrido en el pasado cuando a veces algunos, como resultado de informaciones difamatorias y otras veces solamente por la fuerza de la sospecha se han atemorizado unos a otros y entonces, en su ansiedad en atacar primero antes que nada les ocurriera, hicieron un daño irreparable a quienes no intentaban y

ni siquiera deseaban hacerles daño alguno. He llegado a la conclusión de que malentendidos de este tipo pueden mejor que nada terminarse por contacto personal y quiero dejar en claro para ustedes que no tienen ninguna razón para desconfiar de nosotros".(38)

Mas adelante, Schelling relata el final de la historia indicando que los persas convidaron a un banquete a los generales griegos con el objeto de discutir el asunto, en el curso del cual los masacraron; dando origen al emocionante episodio histórico que se conoció como la retirada de los diez mil.

Explicando el mecanismo de la confianza a partir de tal episodio, Schelling estima que la "percepción" o elemento subjetivo caracterizada por la apreciación "como si fuéramos enemigos" juega un rol determinante en el proceso que tiene también elementos como "informaciones difamatorias", "sospecha", "ansiedad en atacar primero", "malentendidos" y otros que contribuyen a crear una situación realmente peligrosa. La capacidad de hacer daño, implícita en el hecho de tratarse de fuerzas armadas ubicadas a pequeña distancia, se presenta como el elemento objetivo de la falta de confianza que preocupaba a los generales griegos. Encuentra también que se produce el hecho paradójico que la confianza que se trata de fomentar es principalmente la del probable adversario pues estima que en una situación de esas no se trataba de confiar sino de verificar que había fundamento para tener confianza que, a su vez, es necesaria para no llevar a la otra parte "en su ansiedad" a tomar la iniciativa del ataque.

Para mostrar lo sutil y eventualmente peligroso del concepto, indica que confianza es lo que se trata de crear en el adversario cuando se prepara una sorpresa estratégica. La invitación de los persas a un banquete constituye la estratagema para liquidar a los generales griegos y podría explicar la actitud de quienes consideran que la única confianza admisible es la propia, que se basaría entonces en la superioridad militar y la desconfianza permanente de los demás.

No obstante, también sería posible otra lectura del episodio de Jenofonte. El error griego consistiría en el análisis de la actuación de

---

(38) T.C. Schelling.- Confidence in crises.- En, The role of CBM.- Karl Kaiser, ed. International Symposium, May, 1983. Bonn, RFA.

los persas que consideraban como el producto de "malentendidos" antes que una deliberada postura política y estratégica y no en la evaluación de las consecuencias posibles -y temibles- de la ansiedad de atacar primero.

Es interesante registrar que la literatura sobre el tema no parece haber insistido mucho en los aspectos psicológicos envueltos en el proceso de fortalecimiento o erosión de la confianza. De manera más bien genérica, supone que la confianza es función de una mejor información pero no explica cómo en oportunidades una más amplia información sobre las capacidades de un adversario posible pueden conducir a más ansiedad; particularmente en casos donde esa búsqueda de información no se da en un contexto de mejor comunicación y contacto entre las partes.

Las maneras como se forman las percepciones de amenaza o se fomenta o deteriora la confianza en los decisores políticos y cómo funcionan en realidad las MFC son fenómenos psicológicos complejos, dependientes hasta cierto punto de factores no racionales y, lamentablemente, poco examinados. La influencia que pueden tener en ellos actitudes institucionalizadas, internas y externas, es muy considerable. La confianza se vincula siempre e íntimamente con la información pero, al mismo tiempo, con una convicción que no puede fundamentarse tan lógicamente, cual es la de que nadie querría emplear la fuerza.

Es este un elemento tan insustituible como difícil de aprehender. Al final, no todos los conflictos que afligieron y afligen a la humanidad se iniciaron por intereses que podrían ser calificados de "vitales" con un mínimo de objetividad. Por ello, existiendo la posibilidad de conflicto mientras no cambie la naturaleza actual de las relaciones internacionales, es indispensable tener en cuenta también otros factores como el dispositivo militar, que puede indicar la capacidad de conducir una guerra ofensiva.

Esto lleva al otro elemento objetivo o verificable de la confianza. Puede indicarse que la idea misma de fomentar la confianza va en cierta forma contra actitudes hondamente enraizadas en los planificadores militares, los estrategas y algunos políticos. Para muchos de ellos, el análisis parte generalmente de la capacidad militar, del

dispositivo de fuerzas, equipamiento y doctrina del eventual opositor y solamente en forma complementaria les interesa el examen de sus posibles intenciones. En muchos casos fundamentan sus preocupaciones de defensa en lo que en Inglés se denomina el "worst case assumption" o sea la presunción del peor caso posible.

Como se comprenderá, iniciar una preparación estratégica sobre un concepto de esa naturaleza tiene consecuencias muy serias no solamente en términos de gasto y equipamiento militar, sino también en la imagen que se proyecta inclusive a los eventuales enemigos con lo cual se configura un círculo vicioso de armamentismo, hostilidad, preferencia a las actitudes confrontacionales, etc. Es el caso de una forma de retroalimentación negativa en el que cada incremento de gasto y equipo genera percepciones adicionales de hostilidad o las refuerza, motivando a su vez la previsible reacción que tiende, al menos en principio, a reproducirse hasta el conflicto abierto o el agotamiento económico.

En estas condiciones, cada actor percibe las modificaciones en la capacidad o estructura militar del posible adversario como deliberadamente dirigidas contra él. Escasa atención se suele prestar a otros aspectos de esas modificaciones, como podrían ser factores internos institucionales; subrayándose un voluntarismo y carácter intencional que no siempre poseen.

El propósito de fomentar la confianza debe orientarse, consecuentemente, a la generación de confianza en el interlocutor, disipando sensaciones de ansiedad o duda. Desde luego, el intento tiene que basarse en el realismo y la verosimilitud pues de no ser así el efecto puede ser contraproducente. El fomento de la confianza no puede escamotear la significación de los dispositivos militares y su potencial para generar desconfianza. Las medidas deben comprender, como acertadamente lo recogen los acuerdos de Estocolmo y Viena, dispositivos para hacer más difícil el empleo de la fuerza militar, limitar sus desplazamientos, eliminar las posturas amenazadoras y abrir el camino para reducciones de tropas y equipos. El fomento de la confianza es, en virtud de esto, un proceso para facilitar la transformación de sistemas de seguridad individuales o de alianza en sistemas cooperativos o comunes; en los que predominen los dispositivos para la "defensa".

En este sentido, la confianza no es un desideratum abstracto, sino el resultado de cursos de acción y elementos concretos que provienen de decisiones políticas específicas. Al mismo tiempo, presupone que existe una comprobable voluntad de no perseguir objetivos territoriales, políticos o de otra naturaleza a cualquier precio. La promoción de la confianza puede ser casi irrelevante si los objetivos de los actores son percibidos como contradictorios e incompatibles y de tal importancia que alcanzarlos justificaría no solamente el abandono de los esfuerzos para evitar el conflicto sino la decisión de llegar a él. Es lo que se denomina un juego de suma cero en el que cualquier ganancia es percibida como una pérdida equivalente para el contrario y viceversa. En estos casos, las medidas de fomento de la confianza tendrían apenas un valor periférico

En relación con estas percepciones se explican las significativas diferencias sobre la confianza y los modos de promoverla entre, por ejemplo, los miembros de las alianzas militares y los países en desarrollo. Para los primeros, era evidente que la posibilidad de un ataque armado, particularmente cuando podría producirse en un contexto altamente militarizado y hondamente dividido por razones políticas e ideológicas o, dicho de otro modo, en un marco de real conflictividad, era una primerísima fuente de desconfianza y, consecuentemente, ocuparse de ella justificadamente merecía la mas alta prioridad. También debe tenerse presente que la expresión "medidas de fomento de la confianza" fué por primera vez utilizada en la CSCE de Helsinki, donde el hecho que se adoptaran algunas relativamente modestas de carácter militar hizo con que la expresión tuviera desde su origen una cierta carga o connotación que habría de impregnar en lo sucesivo el tratamiento político y académico del tema.

Como ya se ha indicado, para muchos países en desarrollo y no alineados, la problemática de la confianza comprendía aspectos mucho mas amplios que el de la seguridad militar. Por más que se quiera reconocer la importancia de no perderse en vaguedades o generalidades con respecto a la confianza internacional y sin perder de vista la significación de las cuestiones militares tampoco puede ignorarse que hay políticas que deprimen la confianza y en realidad afectan la seguridad de determinados Estados. Esas políticas rara vez son reconocidas por quienes las aplican pero obviamente se traducen en comportamientos y acciones concretas que son inconfun-

dibles. Por ejemplo, el racismo, la intervención, la agresión, la dominación, el armamentismo, el colonialismo, el hegemonismo, la coerción económica y probablemente otras, constituyen de hecho amenazas específicas a la seguridad de los Estados y acaban con la confianza poca o mucha que hubiera podido existir.

La aproximación estricta no proporciona una explicación convincente para el hecho de que determinadas acciones, medidas o políticas -o inclusive el adecuado cumplimiento de dispositivos de verificación de acuerdos de desarme que, como se ha visto, muchos consideran no hace parte de este tema- aunque aparentemente no tienen por objeto el fomento de la confianza, le dan en realidad un gran impulso; ni ubica en un contexto preciso la confianza así producida o aumentada. En sentido contrario, tampoco explica el hecho de que una MFC pierda significación si se le pretendiera utilizar para encubrir preparativos militares o como sustituto o sucedáneo de otras acciones y políticas que debieran promoverse activamente si en verdad se deseara fortalecer la sensación de seguridad y la confianza de los distintos actores. (39)

Frente a ello, no sería apropiado desconocer que políticas y prácticas de buena vecindad, cooperación, integración y otras si bien interesan y tienen su ubicación en el universo de las relaciones internacionales, poseen enorme influencia en la formación de percepciones y en el nivel de confianza que puede existir entre entidades políticas. Por ello, algunas presentaciones de la aproximación amplia llegan a asignar al fomento de la confianza una significación aún mayor, refiriéndola al conjunto de las interacciones entre los Estados dentro de perspectivas que priorizan las formas cooperativas y no confrontacionales de vinculación.

Del mismo modo, no es pertinente suponer que políticas de una u otra naturaleza solamente tendrían relevancia genérica para las vinculaciones interestatales pero carecerían de consecuencias específicas en materia de seguridad que interesarán a la limitación de armamentos y al desarme. Por el contrario, debe enfatizarse que las políticas que son negativas para la existencia o el fomento de la

---

(39) H. Palma.- El fomento de la confianza: Un punto de vista del Sur.- DESARROLLO.- Sociedad Internacional para el desarrollo. Madrid. 1982.

confianza, informan en buena parte y dan continuado aliento a las presiones armamentistas frente a las prácticas y tradiciones de acercamiento que fomentan la moderación en el equipamiento y el gasto militar. No se debería subestimar la importancia y significación de los contextos generales para los procesos de promoción o reducción de la confianza y su traducción en mayor o menor percepción de hostilidad, nivel de armamentismo y voluntad de confrontación.

Los acuerdos de Helsinki en materia de fomento de la confianza dieron lugar a continuados esfuerzos políticos y diplomáticos, como se ha visto antes, pero también a importantes trabajos académicos; todos ellos orientados a ampliar y profundizar los modestos resultados alcanzados en esa oportunidad. No obstante la sustantiva labor realizada, no deja de ser curioso y hasta cierto punto paradójico que a lo largo de una década de tratativas en el marco de la CSCE y de las conversaciones MBFR en Viena, no se hubiera encontrado acuerdo sobre una sola "medida de fomento de la confianza" adicional a las adaptadas en Helsinki.

Sin embargo, en la Conferencia de Estocolmo y Viena, cuando las modificaciones del panorama político internacional representaban ya una situación bastante menos tensa e inclusive calificable de mas auspiciosa, se alcanzaron acuerdos sobre medidas realmente sustantivas que llegaron a comprender aspectos de verificación y de limitación de despliegue de efectivos militares. Ahora bien, tales modificaciones resultaron de hondas transformaciones -que no han concluído aún- en la Unión Soviética estimuladas a partir de la llegada al poder de M. Gorbachev y que probablemente no hubieran sido posibles o por lo menos no en la forma en que ocurrieron sin la decidida voluntad política con la que el carismático líder sorprendió al mundo y cambió la historia; al reconocer la gravedad de la situación interna de su país y reorientar sus prioridades en forma consecuente.

Expresado en forma de paradoja, podría decirse entonces que las medidas de fomento de la confianza son adoptadas cuando ya existe algún tipo de confianza. Esto nos llevaría a los conceptos de re-orientación y contextos ampliados que también paradójicamente, como se ha indicado, son de los menos examinados en el trata-

miento académico del tema por más que su significación sea obvia. De ahí que un comentario más reciente de J. Macintosh sea al mismo tiempo importante y alentador para la conceptualización amplia del fomento de la confianza. Dice: "Mi propia visión se ha modificado, al menos en parte, y ve ahora a los paquetes de MFC como promotores esenciales de procesos de transformación ya en curso. Los acuerdos sobre MFC pueden ser cruciales para el éxito de la transformación política pero no "causan" la transformación.."(40)

Una nueva lectura de la experiencia de Helsinki podría indicar que no hay MFC sin respeto a la soberanía, integridad territorial y a otros derechos de los Estados; que ésto no es posible sino con el deseo de evitar la guerra; que la guerra no resuelve problemas y debe ser evitada, entre otros medios, por la aplicación de MFC específicas; y así por delante en forma circular y sucesiva. La lección podría ser que no se recorre un camino sin dar pasos y que éstos serían inútiles si no se sabe que el camino conduce a un lugar donde se quiere llegar.

---

(40) J. Macintosh.- *Confidence and Security Building Measures: A Skeptical Look.*- York University. Centre for International and Strategic Studies. Canadá. 1990.

## Capítulo VII

### Objetivos del fomento de la confianza

Hay importantes diferencias con respecto a los objetivos de las medidas de fomento de la confianza, según se parta de un punto de vista restringido o amplio respecto a esta cuestión. Adicionalmente, existe una tendencia a definir el concepto de fomento de la confianza a través de una enumeración de objetivos; tal como se ha podido percibir en el Capítulo anterior, lo que no contribuye a clarificar y distinguir los distintos aspectos del problema.

El Estudio Amplio de Naciones Unidas en su detallada sección de Objetivos, contiene aspectos como: "...el objetivo de las MFC, es contribuir a reducir o, en algunos casos inclusive eliminar, las causas de la desconfianza, el temor, la tirantez y la hostilidad, todos ellos factores decisivos en la continuación del aumento internacional de armamentos..Un segundo objetivo es fortalecer la confianza cuando ya existe..El fomento de la confianza debería facilitar el proceso de control de armamentos y las negociaciones sobre el desarme, incluida la verificación, facilitar la solución de controversias y conflictos internacionales y facilitar el fortalecimiento de la seguridad de los Estados, sean o no vecinos..aumentarían la racionalidad y la estabilidad en las relaciones internacionales y contribuirían..a inhibir el uso de la amenaza o el uso de la fuerza militar..ayudarían a crear un clima político y psicológico en que se reduciría el impulso hacia la carrera de armamentos y en que la importancia del elemento militar disminuiría gradualmente..las causas mencionadas variarían entre

las distintas regiones, según los diversos factores y experiencias sociales, políticos, económicos, geográficos e históricos..las causas principales que casi invariablemente resultan en inseguridad, percepciones de amenaza y una falta de confianza mutua..figura la falta de información fidedigna sobre las actividades militares de otros Estados y otras cuestiones relativas a la seguridad mutua...suele verse agravada por ideas subjetivas equivocadas y la desconfianza resultante respecto de las intenciones de los Estados...lograr una evaluación recíproca mas exacta y fidedigna de las actividades militares y otras cuestiones relativas a la seguridad mutua..facilitar la difusión e intercambio de la información pertinente...facilitar la verificación de los acuerdos de control de armamentos y desarme...En ciertas circunstancias tal vez sea posible ir aún mas lejos y convenir en MFC que impongan ciertas restricciones a las opciones militares respectivas. Si bien no afectarían el potencial militar general, el objetivo de estas restricciones debería consistir en asegurar que los potenciales existentes no se utilizarán para fines de agresión..." (41)

En forma mas resumida y orgánica, el Informe de la Comisión de Desarme , en la parte que trata de directrices para las MFC, se pronunció en 1988 en el sentido que los objetivos de las MFC eran el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, la prevención de todas las guerras, la creación de condiciones para la solución pacífica de las disputas, el mejoramiento de las relaciones internacionales, la realización de los principios del Derecho Internacional, reducir la importancia del factor militar, facilitar el proceso de limitación de armamentos y el desarme, eliminar las causas de desconfianza, miedo, desentendimiento y error de cálculo sobre actividades militares e intenciones de otros Estados, prevenir la confrontación militar y el ocultamiento de preparativos para la guerra, facilitar la verificación de acuerdos de limitación de armamentos y desarme. Estima finalmente que el cumplimiento, de los términos convenidos de verificación tiene gran influencia en la promoción de la confianza, pero que las MFC no deben remplazar tales medidas, "...que son un elemento importante en los acuerdos de limitación de armamentos y desarme".(42)

---

(41) Estudio amplio ...id. (7)

(42) Directrices para la formulación de MFC. Id. (9)

Como se puede apreciar, estas aproximaciones de Naciones Unidas si bien priorizan, como debe ser, las cuestiones relativas a la seguridad y especialmente a la seguridad militar, dejan amplio espacio para la atención de las percepciones de amenaza de diverso tipo que pueden ser relevantes en los diferentes contextos estratégicos y políticos.

Por su parte, 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". (43)

Existiendo tan considerables divergencias, sería importante alguna delimitación más ajustada de los objetivos que se espera alcanzar; puesto que en principio podrían abarcar desde la armonía universal hasta la convicción que un país determinado no será objeto de agresión militar. Del mismo modo, 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 gestiones más apremiantes y concretas que alcanzar algún día relaciones globales pacíficas y armoniosas, priorizando la significación directa del concepto para la problemática del armamentismo y del desarme y las varias formas de amenaza a la seguridad.

---

(43) J. Bercovitch - From nuclear arms control to confidence-building.- Transnational perspectives. - Vol 10; No. 1.- Ginebra - 1984.

La práctica de negociación de los Estados, particularmente en el contexto de la confrontación Este-Oeste, así como la opinión de la mayoría de los estudiosos, atribuye la primera prioridad a la confianza en el plano de la seguridad y más específicamente a evitar la iniciación del conflicto armado. Esto explica la absoluta preferencia de los académicos de los países centrales por este enfoque, como se advierte en las definiciones presentadas, que están muy condicionadas por referencias a objetivos en los planos militar y de seguridad.

En los contextos internacionales más conflictivos y militarizados, sería objetivo de las MFC hacer asequible a los presuntos adversarios información adecuada sobre despliegues y actividades militares que puedan provocar recelo o inquietud, reduciendo los elementos de temor y especulación. Adicionalmente, el fomento de la confianza puede facilitar el cumplimiento de los compromisos asumidos en materia de verificación de acuerdos de desarme, desmilitarización u otros que requieran de ese tipo de comprobación.

Del mismo modo, tanto los documentos de Naciones Unidas como los escritos académicos alertan contra la posibilidad que la negociación y el acuerdo de MFC especiosas y pretendidamente sofisticadas pero en la práctica rígidas y desvinculadas de contextos, se convierta en sustituto o sucedáneo de negociaciones serias y efectivas de acuerdos de limitación de armamentos y desarme. Evitar tal posibilidad 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".(44)

---

(44) Dr. Falk Bomsdorf.- The Third World, Europe and Confidence Building Measures.- Pag. 9.- Stiftung Wissenschaft und Politik.- Ebenhausen.- F.R.G. - Sin fecha.

Vista la experiencia histórica del desarme y la limitación de armamentos que incluye iniciativas y propuestas de carácter claramente propagandístico, ese riesgo no sería desdeñable porque se trata precisamente de valorizar un concepto que es inherente al comportamiento concreto de los Estados. Poco mérito tendrá la tentativa de 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.

Debe tenerse presente que la expresión más usada en inglés es "confidence building" que literalmente implica la idea de construcción y que al menos en principio puede darse a partir de la casi inexistencia de confianza en tanto que en español se habla de fomento o fortalecimiento de la confianza 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. La confianza suele oscilar entre distintos niveles con relación a variados 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 otras áreas en la medida que la interacción estatal no se limita a aquel.

Puede encontrarse aquí el origen de buena parte de las divergencias y la confusión que ha acompañado el tema del fomento de la confianza. Para muchos, convencidos de la real significación de la capacidad bélica del presunto enemigo y de su disposición a hacer uso de ella, la inminencia del ataque armado, la concentración hostil de grandes fuerzas militares o situaciones de esa naturaleza son la fuente inmediata de inquietud y desconfianza. En situaciones típicas de crisis o próximas a ésta, fomentar la confianza requiere encontrar medios de alerta, procedimientos para evitar errores de cálculo o accidentes, limitar el despliegue militar y, en general, recurrir a todo procedimiento que permita reducir la ansiedad del adversario y evitar el conflicto abierto. Por otra parte, situaciones de desconfianza pueden también provenir, por ejemplo, de actos de intervención

provenientes de Estados no necesariamente vecinos o de situaciones de otro tipo; lo que evidentemente precisará de medidas distintas.

Siguiendo este razonamiento se puede convenir en que determinado tipo de amenazas a la seguridad, con el correlativo detrimento de la confianza que representan, pueden ser atendidas con "medidas", es decir acciones específicas y concretas como serían varias de las MFC adoptadas en Europa. Otras amenazas requieren sin embargo, de "políticas" que representarían mas bien actitudes, percepciones y propósitos traducidos en una diversidad de acciones a lo largo de un tiempo considerable.

Una aproximación estrecha al concepto de confianza y a los medios de fomentarla, tiende a descartar la enorme significación de tales 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.

Los países con preocupaciones particulares vinculadas a la confrontación armada, dan gran énfasis a las "medidas", y mas concretamente a las relacionadas al ámbito militar. Los que tienen preocupaciones mas amplias respecto a las amenazas a la seguridad, sin excluir las del campo militar han insistido en la necesidad de identificar "medidas" adicionales que fomenten la confianza en otras áreas como la política y la económica; y también en la aplicación de "políticas" que fortalezcan la seguridad y la confianza.

Se abre aquí un problema bastante complejo en la conceptualización de la confianza. Estudiosos, al igual que lo hicieron los documentos de las Naciones Unidas, admitieron que podría concebirse el fomento de la confianza en campos distintos de la seguridad y militar pero les preocupaba y, justificadamente, que la traducción del propósito se limitara a manifestaciones genéricas de buena voluntad, irrelevantes para la práctica y el comportamiento de los Estados.

Reconociendo sin embargo que no es posible descartar sin examen las preocupaciones expresadas en tal sentido por numerosos países, plantean, como en el caso de F. Bormsdorf la cuestión 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".(45)

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". (46)

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. Sobre este asunto se volverá más adelante.

El acercamiento conceptual y político de estos puntos de vista, 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 de otra parte, por la posibilidad que se establezcan en otros campos (políticos, económicos, sociales) MFC que atendieran a lo que vendría a ser una percepción amplia.

---

(45) F. Bomsdorf.- Id. anterior

(46) H. Wegener.- Confidence-Building Measures: Europe and Beyond. Id. (28)

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".(47)

Ahora bien, esto representa para los que defienden la conceptualización amplia de la promoción de la confianza, una responsabilidad particular. Se trata de levantar la interrogante planteada respecto a 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. Cabe reconocer que, en los planos políticos y académicos en los países en desarrollo, esta tarea está aún en la etapa inicial.

De otra parte, es posible que la necesidad de abarcar contextos más amplios empiece a ser reconocida en el Hemisferio Norte. S. Larrabee y A. Lynch llegaron a considerar que: "La confianza, sin embargo, no es solamente una cuestión de actividad militar. De hecho, la historia de las MFC ha mostrado que ellas no pueden tener éxito en un vacío político..deben ser parte de un proceso político más extenso orientado a estabilizar y mejorar las relaciones..un número

---

(47) Alton Frye.- Building confidence between adversaries: an American perspective. En, Confidence Building and East-West Relations. pag. 30.- Id. (31)

de pasos..que aún cuando no son MFC en sentido técnico-militar estricto..tendrían un efecto de fomento de la confianza.." (48)

---

(48) S. Larrabee y A. Lynch.- CBMs and US-Soviet Relations.- En CBMs and International Security.- Institute for East-West Security Studies.- New York. 1987.



## Capítulo VIII Confianza y Seguridad

Parece obvio que los conceptos de confianza y seguridad se encuentran sumamente próximos, sin ser sinónimos. El estudio de Naciones Unidas sobre Conceptos de Seguridad 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". (49)

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". (50)

---

(49) Estudio sobre los conceptos de seguridad.- Naciones Unidas.- Doc.A/40/150.- Nueva York, 1985.

(50) F. 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, Nov. 1984.

Esto basta para registrar que la seguridad es un concepto central a las relaciones internacionales y que puede ser afectada por el nivel de confianza existente. Por ello, la cuestión de la seguridad debe ser mantenida como telón de fondo a lo largo del tratamiento del tema del fomento de la confianza, en el que elementos de uno y otro concepto se entrecruzan constantemente.

La importancia de esta vinculación deriva de la necesidad de producir un incremento de la confianza que guarde relación con el de la seguridad, sin excluir de manera alguna el problema prioritario de la seguridad militar. Por ello, nada más lejano al examen teórico del fomento de la confianza y a sus aplicaciones prácticas que el concepto de estrategia militar. Por el contrario, las medidas adecuadas de fomento de la confianza deben representar el elemento de inhibición de la posibilidad de utilizar estrategias, principalmente en lo relativo al ataque sorpresivo. Como la preparación de un ataque de este tipo requiere precisamente la creación en el adversario de una sensación de confianza, se ha llegado a señalar que curiosamente, las MFC se prestarían a crear tal ambiente. Esto puede parecer una exageración pero muestra la manera como el nivel de desconfianza puede impregnar todo el tratamiento del tema.

Una auténtica y cabal seguridad presupone la existencia de algún nivel de confianza que, a su vez, se sustenta en parte en la existencia de cierta seguridad; incluyendo sus aspectos militares. Es pensable la existencia de seguridad militar sin confianza alguna en el otro actor -lo que representaría una forma de autoconfianza sustentada en la certeza de la propia superioridad militar, muy diferente de la confianza mutua que todo este ejercicio se propone promover- pero sus limitaciones son perceptibles. Del mismo modo, no puede perderse de vista que no todos los conflictos se fundan en una divergente interpretación de situaciones verificables ni en la falta de convergencia sobre la percepción de ellos.

Muchos conflictos derivan de intereses contrapuestos que son generalmente entendidos como un "juego de suma cero". En este tipo de situaciones, donde la posibilidad del conflicto no solamente no es recusada sino incluso contemplada como una opción política aceptable, la cuestión de la confianza tendría una relevancia marginal. A este respecto, conviene tener presente la opinión 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 cognitiva" 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". (51)

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 si 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". (52)

Por esto, la prioridad esencial de la confianza es evitar el inicio de hostilidades y su primer objetivo interesa, consecuentemente, a la integridad física o dicho de otro modo, a la seguridad respecto a la alta improbabilidad del ataque armado. Se trata fundamentalmente de la garantía para el Estado de que no se usará la fuerza en su contra.

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 interdependientes 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.

---

(51) J.J. Holst.- Confidence building measures: a conceptual framework.- Id. (23)

(52) A. San Martín.- El desarme y las medidas de fomento de la confianza.- En: Limitación de gastos en armamentos y medidas de confianza en América del Sur.- Instituto Peruano de Estudios Geopolíticos y Estratégicos; Lima, 1987.

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".(53)

En el caso de Europa y en virtud de sus características ya explicadas y que representaban condiciones de crisis cuasi permanente, el propósito que se le podía atribuir al fomento de la confianza era sumamente restringido. Se trataba de evitar el conflicto proveniente de un ataque por sorpresa o por escalada o accidente; y no de crear condiciones para confiar en el adversario cuyas intenciones, ab initio, se suponían irremediabilmente negativas.

El ejemplo clásico de esta manera de entender el fomento de la confianza, sería la notificación previa de maniobras militares, cuyo conocimiento anticipado dificultaría transformarlas en ataque sorpresivo. En este sentido, F. 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". (54)

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". (55)

---

(53) K. Birnbaum.- Confidence-building as an approach to co-operative arms regulations in Europe .- Armaments, arms control and disarmament; pg. 288- UNESCO - Paris, 1981.

(54) Falk Bomsdorf.- The Third World, Europe and Confidence Building Measures.- Id. (44)

(55) Jonathan Alford.- Confidence building measures in Europe: the military aspects.- Id. (24)

Desde ese punto de vista, promover la confianza se entendió como asunto diferente de la corrección de fuerzas; la que no se tendía a modificar. Se trataba de la regulación del uso de las fuerza modo que no fuera percibido como amenazador, en función de incremento de la predictibilidad del comportamiento militar. Por el mismo motivo se le consideraba distinto del desarme o la limitación de armamentos. Este criterio prevaleció a lo largo de varios años luego de la CSCE de Helsinki. La insistencia fue tan grande que autores llegaron a señalar que no cabía pensar en MFC fuera del campo de la seguridad y más específicamente de la seguridad militar.

En este contexto de desconfianza mutua, un elemento central de las discusiones a lo largo de mucho tiempo fue si interesaban al fomento de la confianza y de ahí a la seguridad, los conceptos de "transparencia" o "apertura" u otros. Como se trataba en realidad de sistemas político-económicos y sociales sumamente distintos, en uno de los cuales los regímenes de partido único y otras características hacía que se tratase de sociedades relativamente cerradas; frente a las casi totalmente abiertas del occidente, la preocupación sobre las reales "intenciones" de la otra parte ocupó considerable tiempo y esfuerzo.

Los conceptos de apertura y transparencia enérgicamente promovidos por los países occidentales, se orientaban a exigir estas características a la estrategia militar y al planeamiento defensivo del Pacto de Varsovia, visto que la mayoría de los datos de esos factores ya eran entera y fácilmente asequibles en cualquiera de los países occidentales. Como en los países socialistas prevalecía exactamente lo contrario, es decir un elevado nivel de reserva o secreto en casi todas las actividades, se defendía un concepto funcional, que se dirigía a hacer asequible la cantidad de información que se estimaba necesaria para un propósito determinado; sea con relación a las MFC o a las negociaciones de desarme o limitación de armamentos.

Como se puede apreciar, se trataba de dos aproximaciones muy diferentes. En oportunidades, la insistencia occidental fue calificada por representantes de los países socialistas como un mal disfrazado intento de legitimar formas de espionaje. Este fue uno de los campos en que, comprensiblemente, no se alcanzó consenso en el Grupo de Expertos de Naciones Unidas que preparó el estudio de MFC.

Sea como fuere, es importante retener que la desconfianza en el caso de la relación de las alianzas militares, iba igualmente más allá de algunas cuestiones militares. Se relacionaba, en el fondo, con profundas sospechas sobre la naturaleza de la organización político-social del adversario; con la falta de convicción sobre si la "convivencia pacífica" era posible y si las sucesivas "detentes" eran algo más que alivios temporales a la confrontación que tarde o temprano debía ser inevitable y definitivamente resuelta.

Por todo ello, es interesante reiterar y tener presente que a medida que las MFC empezaron a ser más ambiciosas y comprensivas, se les fué denominando de "generaciones". La verdad es que las de "segunda" y "tercera" generaciones superaron ampliamente el concepto inicial de Helsinki e incluyeron formas específicas de control de armamentos; con lo cual la inseparabilidad de las cuestiones de confianza y seguridad parece quedar demostrada. El añadir calificaciones al término y al concepto de "confianza" no quiere decir que éste permanezca idéntico a lo que inicialmente fué. La denominación adecuada debería depender, en última instancia, del contenido mismo de la medida.

Al examinarse propuestas que se orientarían a fomentar conjuntamente los propósitos de confianza y seguridad, se advierte claramente que superan los campos informativo y de comunicación para llegar al de las restricciones y limitaciones a la fuerza militar que se suponía propio del control de armamentos y del desarme. Ello muestra la real dificultad de separar totalmente unos de otros y que, en este sentido, nada sería más favorable a la promoción de confianza que los acuerdos de desarme y el reforzamiento de la seguridad por procedimientos distintos del incremento de la capacidad militar individual de cada Estado.

Por ejemplo, en una interesante revista que hace J. Mcintosh, incorpora como propuestas de fomento de la confianza (y la seguridad), medidas relativas a la información y comunicación, como publicación de presupuestos militares, intercambio de informaciones sobre la composición de las fuerzas, un seminario sobre estrategia, información sobre industria militar, examen del impacto de las decisiones sobre nuevos tipos de armas, comisiones consultivas permanentes (como la que estableció el acuerdo (SALT), programas de

intercambio y enlace militar, etc. En el campo de la comunicación, incluye los acuerdos tipo "hot line" o de comunicación directa y órganos que funcionarían como "centros de reducción de riesgo". Respecto a la notificación señala las clásicas maniobras incluyendo las navales y aéreas pues hasta ahora éstas últimas no han sido objeto de acuerdos, las de movimientos militares y actividades fuera de las guarniciones, movilizaciones y ensayos de vehículos de armas nucleares. En cuanto a la observación de las maniobras, describe varias posibilidades que pueden, entre otras cosas, contribuir a evitar ataques por sorpresa. Mientras mas "intrusiva" sea la observación, en mayor medida servirá adiconamente al propósito de constreñir la posibilidad de tal ataque. Finalmente, revisa medidas que establecen claramente limitaciones, sea en personal (número o posición), maniobras y movimientos, equipos, zonas libres de armas nucleares y hasta algunas medidas "declarativas". (56)

Queda así establecido que las limitaciones o restricciones al potencial militar que hacen parte del control de armamentos y del desarme, contribuyen poderosamente al fomento de la confianza. Denominar a las MFC por "generaciones" no resuelve el problema conceptual de la superposición de unas áreas con otras. Si la confianza (y la seguridad) son el resultado de tal o cual medida o de procesos que abarcan una pluralidad de elementos, es materia a la cual los acontecimientos en Europa o, en el Oriente Medio, parecen estar dando mas sustantiva respuesta que los debates políticos y los tratamientos académicos producidos a lo largo de una década.

En el campo prioritario de la seguridad, el fomento de la confianza se orienta a hacer posible una interpretación de los hechos que reduzca el nivel de incertidumbre y aumente las posibilidades de predicción confiable de las intenciones del interlocutor. Esto supone una correlación adecuada entre el enunciado de políticas de defensa y la preparación y ejecución de actividades militares concretas. También en este campo se requiere para la creación o mantenimiento de la confianza una apropiada concordancia entre los comportamientos genéricos y los específicos de un determinado actor. "Declaraciones" de intención en tal o cual sentido serían de valor solamente en cuanto estuvieren precedidas y seguidas de comportamientos

---

(56) J. Macintosh.- Confidence and..Id.(16).

consecuentes que, en el caso, quiere decir limitación real de las capacidades militares a posturas esencialmente defensivas.

Para los países en desarrollo, la cuestión es también muy importante. No solamente porque ellos también pueden y de hecho están expuestos al tipo clásico de amenaza de ataque armado, sino porque les corresponde demostrar cómo otros tipos de factores pueden efectivamente constituir amenazas para su seguridad. En este sentido, deben definir con mayor precisión la manera y medida en que, por ejemplo, actos de intervención o determinadas decisiones económicas de otros países afectan realmente su seguridad. Este aspecto que ha sido extensamente planteado por dichos países y examinado entre las causas de la desconfianza, será revisado mas adelante.

Por último, debe registrarse el progreso que habría estado alcanzando paulatina y discretamente, el concepto y la filosofía de seguridad común, presentados como elementos centrales del Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Seguridad y Desarme que presidió el fallecido Primer Ministro de Suecia Olof Palme. (57) Este concepto, recusa el planteamiento de que la seguridad puede ser garantizada por cada Estado individual y afirma que debe ser construida conjuntamente por los actores involucrados en un determinado contexto estratégico. Ya la idea no suscita las ligeras acusaciones originales de que se basaría en la ingenuidad o la ilusión; y empieza a ser políticamente reclamada en varias partes del mundo, siendo en América Latina indicada como necesaria por las Declaraciones de Acapulco y Galápagos de las que se tratará más adelante.

---

(57) O. Palme.- Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Seguridad y Desarme.- Londres. 1982.

## Capítulo IX

### Aspectos políticos y jurídicos

#### POLITICOS

Como se ha examinado en los capítulos sobre definiciones y los objetivos de la confianza, la mayoría de los autores estiman que el concepto se dirige exclusivamente o casi, al alivio de las tensiones y celos que se producen en el ámbito de la seguridad. Muchos de ellos estiman también que dirigir hacia propósitos distintos de la seguridad las posibilidades del fomento de la confianza conduciría a la dispersión o, en el mejor de los casos, a la reiteración irrelevante de principios y dispositivos genéricos del derecho internacional.

Sin embargo, del examen del desarrollo de las negociaciones sobre MFC y de algunos tratamientos académicos que priorizaron el fomento de la confianza en sentido estricto, se advierte que se ha terminado dejando espacio que hace posible que el concepto sea relevante para cuestiones diferentes de la seguridad militar.

En el campo de la seguridad, se ha revisado como el concepto se ha extendido de las áreas de información y comunicación a las de limitación de armamentos y al desarme propiamente. En el tratamiento conceptual, se ha anotado que, por ejemplo, al tratar de los objetivos H. Wegener abre el tema para que se demuestre que es

posible una interpretación mas amplia de la cuestión de la confianza, particularmente en las áreas políticas y económicas. (58)

Por su parte, F. Bomsdorf señala que: "...los países del Tercer Mundo tendrán que hacer su propia contribución. No es suficiente criticar el concepto europeo de MFC (aunque en muchos aspectos esta crítica sea fundada); lo que se requiere es de nociones conceptuales que atiendan las necesidades de seguridad específicas de las varias regiones del Tercer Mundo. En este aspecto algunas recomendaciones pueden ser adecuadas. 1. Debe ser respondida la cuestión principal de si las MFC deben ser restringidas al campo político-militar o si las áreas económicas, sociales y culturales deben ser incluidas. 2. Si se adopta una decisión en favor del concepto amplio, debe ser explicado detalladamente. En particular, se debe decidir cuales principios económicos, sociales y culturales son reconocidos por todas las partes concernidas y deben ser protegidas e implementadas por MFC. 3. Si la decisión es restringirse a medidas de carácter político-militar (porque es en este campo que se perciben las mas urgentes necesidades) el campo puramente político de este concepto de MFC debe ser subrayado...4. Debe establecerse un proceso continuo para examinar y elaborar las cuestiones relativas a MFC...grupos de trabajo... posiblemente en el marco del movimiento de los países no alineados... tratar de identificar las mayores amenazas a la seguridad y la estabilidad en cada región y entonces tratar de diseñar posibles MFC. En este contexto, un directorio o inventario de MFC apropiadas en conjunto con las necesidades de seguridad de cada región debe ser desarrollado" (59)

También ya se ha hecho referencia a la visión integrativa presentada por A. Frye para que las dimensiones mas amplias de la seguridad internacional no se diluyan en retórica; pero igualmente para que la necesaria especificidad de las medidas no pierda de vista el contexto político mas extenso en el que se asientan.(60)

A partir de ello, es preciso reconocer que no para todos los países la cuestión de la confianza, en cuanto susceptible de afectar su

---

(58) H. Wegener.- CBMs: Europe and Beyond..Id. (28)

(59) F. Bomsdorf.- The Third World, Europe and CBMs.- Id. (44)

(60) A. Frye.- Building confidence..Id. (31)

seguridad, se circunscribe a consideraciones de naturaleza militar. Para que el concepto de fomento de la confianza tenga validez universal, debe incorporar los elementos que sustenten o expliquen la desconfianza de los distintos actores; en la medida que afecten su seguridad que debe reiterarse, una vez más, no depende exclusivamente de cuestiones militares.

Así lo reconocen también las Directrices para la formulación de MFC cuando al tratar del contexto político general indican: "...exige también (la situación internacional) que emprenda (la comunidad internacional) esfuerzos para reducir el enfrentamiento político y establecer relaciones estables y cooperativas en todas las esferas de las relaciones internacionales". (61)

Esto hace que los aspectos políticos de la seguridad cobren considerable importancia. La misma Acta de Helsinki se basaba en la observancia de diversos principios y dispositivos de derecho internacional, que constituían condición sine qua non de la aplicabilidad de las MFC allí acordadas. Conviene tenerlos presente puesto que se referían a cuestiones de la importancia de la no utilización o amenaza de utilización de la fuerza, reconocimiento de las fronteras, etc. Transferido a otras realidades geográficas y estratégicas, el fomento de la confianza debe apoyarse también en un contexto jurídico y político que merezca similar nivel de aceptación.

Ese contexto debe estar determinado por los principios y dispositivos de la Carta de Naciones Unidas que agrupa a la cuasi totalidad de los Estados independientes y constituye referencia insustituible de comportamiento internacional; y los de otras organizaciones internacionales de la talla de la Organización de Estados Americanos o la Organización de la Unidad Africana.

En el caso de los Estados medianos y pequeños, se harían necesarias políticas y MFC que hicieran viables los propósitos de la Carta relativos a suprimir quebrantamientos de la paz (distintos de la agresión que es el caso que no precisa explicaciones adicionales), relaciones basadas en la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, cooperación internacional para la solución de

---

(61) Directrices para la formulación..Id.(9)

problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario; y que dieran efectiva vigencia a principios tan importantes como el de igualdad soberana, no uso de la fuerza en forma incompatible con los propósitos de la Carta y otros.

Vistas las diferencias reales de poder en las relaciones internacionales, no es razonable pretender que esas cuestiones carezcan de significación para la seguridad de los Estados que tienen escasas posibilidades de garantizar por su propia cuenta que no sean utilizadas contra ellos; en violación del derecho internacional y con perjuicio para sus legítimos intereses. Aquí, los procedimientos para asegurar la observancia de principios y dispositivos de derecho internacional se vinculan con la garantía de intereses políticos y de otro tipo que las grandes potencias, por su capacidad y poder, prácticamente no tienen dificultad para defender.

Hay consecuencias estratégicas y militares de la situación creada por estas formas de inseguridad. Ellas pueden no ser claramente reconocibles en términos de dispositivos militares, equipamiento o gasto, especialmente si se les compara con la acumulación de éstos por las grandes potencias y otros Estados militarmente importantes; pero de hecho existen y contribuyen a fomentar la inseguridad general, aparte del peso que pueden tener en contextos geográficos más limitados y en el desenvolvimiento de la vida política y económica de los propios países.

Este tipo de consideraciones se relaciona especialmente con situaciones en las cuales las controversias o diferencias se producen entre Estados con perceptibles diferencias de poder y capacidad militar. En ellas, puede haber sido insuficiente el recurso al Consejo de Seguridad e inclusive la existencia de decisiones de la Corte Internacional de Justicia. También conciernen casos indiscutibles de intervención, injerencia y desestabilización; por no hablar de la aplicación casi permanente de distintas formas y grados de presión económica de la que se tratará más adelante.

Por ello, no debe parecer sorprendente la larga lucha de los países de América Latina para que los Estados Unidos reconociera formalmente el principio de no intervención en los asuntos internos u externos de otro, lo cual no fué logrado sino en 1933 con la Convención

sobre Derechos y Deberes de los Estados que, no obstante, mereció reservas del indicado país; y el Protocolo Adicional sobre No Intervención de 1936. Tampoco debe sorprender que dos documentos importantes de Naciones Unidas, la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención en los Asuntos Internos de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía, de 1965, y la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados, de 1981, fueran aprobados con la oposición de las principales potencias. Ambos documentos elaboran sobre el principio de la Carta, de modo a detallar su alcance y significado.

Algunos conceptos contenidos en las referidas Declaraciones merecen ser citados. Por ejemplo, se hace referencia a "cualesquiera otras formas (aparte de la intervención armada) de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen"; "uso de medidas económicas, políticas o de cualquier otra índole para coaccionar a otro Estado a fin de lograr que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos u obtener de él ventajas de cualquier otro orden"; "abstenerse de organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades armadas, subversivas o terroristas encaminadas a cambiar por la violencia el régimen de otro Estado"; "El estricto cumplimiento de estas obligaciones es una condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta de las Naciones Unidas, entraña la creación de situaciones atentatorias de la paz y la seguridad internacionales"; "El deber de todo Estado de abstenerse de cualquier acto o intento, en cualquier forma y bajo cualquier pretexto, encaminado a desestabilizar o socavar la estabilidad de otro Estado o de cualesquiera de sus instituciones"; "El deber de todo Estado de evitar el entrenamiento, la financiación y el reclutamiento de mercenarios en su territorio y el envío de mercenarios al territorio de otro Estado, así como de negar toda facilidad, incluida la financiación, para el equipamiento y tránsito de mercenarios"; "abstenerse de toda campaña de difamación, calumnia o propaganda hostil realizada con fines de intervención o injerencia en los asuntos internos de otro Estados"; "el deber de un Estado de no utilizar sus programas de asistencia económica externa, adoptar medidas de represalia o bloqueo económico...y de impedir el

uso de empresas transnacionales y multinacionales bajo su jurisdicción y control como instrumentos de presión y coerción política contra otro Estado"; etc. (62)

A lo anterior podrían añadirse pertinentes consideraciones sobre asuntos de la trascendencia de los derechos humanos, la descolonización, el racismo y el Apartheid, la discriminación de minorías, la soberanía sobre recursos naturales y otros nuevos como la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, los problemas del medio ambiente, las migraciones, etc. Como todos ellos hacen parte en diversa medida de la percepción de seguridad de Estados y sociedades, se comprenderá la complejidad de un problema que no admite ser colocado exclusivamente en términos de ataque armado.

Desde luego, nada en esta presentación dispensa de la responsabilidad a la que hacía referencia Bomsdorf y que se mencionó al comienzo de este Capítulo. No se excluye de esa tarea ninguno de los aspectos presentados, que exigen cuidadoso examen. Es importante precisar la manera como las amenazas percibidas en campos distintos del militar, vale decir del uso inminente o probable de la fuerza armada, afectan la percepción de seguridad de un Estado. Es importante también explicar como se traduciría en MFC relativamente concretas, el propósito de atender a tales percepciones de amenaza. Deben identificarse también cuales son los principios de derecho internacional que habrían de amparar los derechos políticos, económicos, sociales o culturales que se trata de proteger con el fomento de la confianza. Deben, en fin, señalarse con la mayor precisión posible las políticas y medidas que serían de aplicación para proteger tales derechos.

Esta tarea encierra considerable dificultad. En primer lugar, cuando los Estados han considerado conculcados algunos derechos la reacción se ha dado más en términos de reparación del daño que de fomento de la confianza; pues la orientación de esta última sería mas bien preventiva. Cabe anotar también que ha sido muchas veces el caso de situaciones producidas entre actores con grandes diferencias de potencial militar, político y económico, de experiencias históricas

---

(62) Resolución de la Asamblea General 2131 (XX) 1965 y Res. AG 36/103, 1981. Naciones Unidas. Nueva York

poco positivas o francamente hostiles y de la nada clara convicción que un proceso de fomento de la confianza sería favorable a los intereses de los Estados más fuertes. Finalmente, puede no ser ocioso reiterar que la confianza, entendida como fuere, es prácticamente incompatible con el no reconocimiento del otro actor, el cuestionamiento de su derecho a existir o de sus fronteras, la voluntad de imponer formas de dominación, colonialismo, neo-colonialismo o hegemonía, etc. Como estas situaciones de hecho se producen en varias regiones del mundo, independientemente del potencial de los Estados envueltos y de su contigüidad geográfica o no, se percibirá tanto la necesidad como la dificultad de iniciar y dar continuidad a procesos efectivos de fomento de la confianza.

Esto exige una clara visión histórica de la comunidad esencial de objetivos comunes que, lamentablemente, es aún incipiente. Es verdad que en algunas áreas se ha avanzado en la percepción de que es mucho más lo que une a sociedades que comparten agobiantes problemas que lo que pueda separarlas; pero es evidente también que queda mucho por hacer y eso, difícilmente, lo harán para otros los Estados más poderosos. Dar vigencia a tales propuestas es la tarea fundamental en el ámbito del fomento de la confianza para enorme número de países.

Para ejemplificar lo que podría ser el fomento de la confianza en area distinta de la militar se puede citar el principio de no intervención. No hay duda que este principio interesa a la seguridad de cualquier Estado, no obstante lo cual tardó bastante en ser reconocido por la comunidad internacional en forma contractual. Una primera etapa consistió, consecuentemente, en alcanzar los acuerdos internacionales respectivos.

El caso citado de América Latina es pertinente por cuanto supuso la negociación con Estados Unidos pero también y previamente, la concertación entre los mismos Estados de la región a los efectos de definir una posición común. Por evidente que parezca ahora, esa forma de fomento de la confianza entre los países de la región debe haber sido percibida por los Estados Unidos como contraria a sus intereses y, consecuentemente, como un factor de erosión de la confianza -por inadecuada que hubiere podido ser- en sus vinculaciones con los países del Hemisferio. Sin embargo, una vez admitido y

reconocido el principio, tampoco se le puede suponer automáticamente protegido puesto que, como es evidente, se han registrado no pocas violaciones del mismo a lo largo de las últimas décadas; por razones que pueden haber variado pero con resultados bastante similares. Ello impone la necesidad de encontrar nuevos procedimientos de consolidación de éste y otros principios pues, caso contrario, no deberá causar sorpresa la continuación de políticas y actos que lo ofendan.

## JURIDICOS

El fomento de la confianza debe, de manera general, favorecer la observación estricta de principios esenciales del Derecho Internacional, tales como los enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre los Principios del Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

No sería pertinente pretender elaborar o seleccionar un conjunto de principios para el establecimiento y dinamización de procesos de fomento de la confianza porque ellos no pueden ser diferentes de los que informan y gobiernan el desenvolvimiento de relaciones internacionales pacíficas.

No obstante, el Estudio Amplio encontró adecuado subrayar algunos que mas directamente conciernen la cuestión de la confianza. En forma específica, señaló: la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de la Carta de Naciones Unidas; arreglo pacífico de controversias; no injerencia en los asuntos internos; cooperación de los Estados en la solución de los problemas internacionales y en la promoción del respeto a los derechos humanos; igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; igualdad soberana y respeto de los derechos inherentes a la soberanía; y, cumplimiento de buena fé de las obligaciones contraídas con arreglo al derecho internacional.(63)

---

(63) Estudio amplio .. Id. (7)

Adicionalmente, hace referencia a los contenidos en el Documento Final de la Sesión Especial sobre Desarme de la Asamblea General que dice: "...Todos los Estados.. reafirman su plena adhesión a los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y su obligación de observar estrictamente sus principios, así como otros principios pertinentes y generalmente aceptados del derecho internacional, relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.. subrayan la importancia especial de abstenerse de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o contra los pueblos bajo dominación colonial o extranjera que tratan de ejercer su derecho a la libre determinación y a la independencia; de la no intervención y la no injerencia en los asuntos internos de otros Estados; de la inviolabilidad de las fronteras internacionales y del arreglo pacífico de las controversias, teniendo en cuenta el derecho inmanente de los Estados a su legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta..Todos los pueblos del mundo tienen un interés vital en el éxito de las negociaciones sobre desarme. En consecuencia, todos los Estados tienen el deber de contribuir a los esfuerzos que se hagan en la esfera del desarme. Todos los Estados tienen derecho a participar en las negociaciones sobre el desarme. Tienen derecho a participar en pie de igualdad en las negociaciones multilaterales sobre desarme que tengan relación directa con su seguridad nacional..La adopción de medidas de desarme debería llevarse a cabo de una manera equitativa y equilibrada que garantizase el derecho de cada Estado a la seguridad y no permitirse que ningún Estado ni grupo de Estados pudiera obtener ventajas sobre otros en ninguna etapa. En cada etapa, el objetivo debería ser el mantenimiento de la seguridad al nivel más bajo posible de armamentos y fuerzas militares..Debería respetarse estrictamente un equilibrio aceptable de responsabilidades y obligaciones mutuas entre los Estados poseedores de armas nucleares y los Estados que no las poseen".(64)

En sentido similar se pronuncian las Directrices para la formulación de MFC, aprobadas en 1988 por la Comisión de Desarme de las Naciones Unidas. Añade, dato interesante, que "el cumplimiento de

---

(64) Documento Final ..Id. (6)

los compromisos que figuran en el Documento Final del décimo...(al que se hizo referencia mas arriba)...una contribución de importancia primordial para el mantenimiento de la paz y el logro del desarme general y completo.." (65)

En resumen, la aplicación de MFC eficaces exige que se sustenten en principios como los de reciprocidad, igualdad de derechos y obligaciones, mantenimiento de la seguridad, gradualismo y otros. También es pertinente considerar compatible con el derecho internacional que en el proceso de fomento de la confianza, ningún Estado o grupo de Estados obtenga ventajas sobre otros en ninguna etapa y que la adopción de medidas no sea entendida como sustituto de las formas de cooperación a que obliga la Carta o del cumplimiento de las obligaciones que los Estados hayan asumido en lo bilateral o multilateral. Tampoco deben ser sustituto de acuerdos de desarme amplios y verificables.

También haría parte del derecho internacional la puesta en práctica de buena fe de medidas de fomento de la confianza que hubieren sido formalmente convenidas por cualesquiera de los procedimientos que contempla el derecho de los tratados. Es cierto que algunas medidas pueden haber sido acordadas con menor formalidad y consecuentemente su grado de obligatoriedad podría ser más reducido.

Otras obligaciones podrían ser establecidas por declaración unilateral o acuerdo político e ir adoptando formas cada vez más compromisorias. Sin embargo, no debe descartarse que paulatinamente el reconocimiento consistente de algunas medidas de fomento de la confianza como obligaciones de derecho pueda ir constituyendo costumbre internacional y pasar a ser, en tal calidad, fuente de derecho exigible.

---

(65) Directrices para la formulación ...Id. (9)

## Capítulo X

### Aspectos económicos

Como ya se indicó, la mayoría de los autores y también la práctica negociadora especialmente en el Hemisferio Norte, excluyen las cuestiones económicas del ámbito del fomento de la confianza. Ello se debe por una parte a las prioridades de ciertos países -que ya fueron revisadas- pero también a que no tendrían interés en extender este concepto a una forma de amenaza a la seguridad que no solamente tales países no experimentan sino que, en oportunidades, hasta la causan.

De cualquier manera, es un hecho que el avance de la sociedad internacional no ha llegado al punto en que se asignen a las razones de desconfianza en el área económica la importancia que sus repercusiones deberían justificar. Esta materia, a pesar de su innegable gravedad y sus consecuencias para muchos países y millones de seres humanos no parece susceptible, por ejemplo, de ser examinada por órganos como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los tratamientos políticos que hasta ahora ha tenido y que vienen cobrando un creciente tono de alarma, no han cambiado radicalmente la situación.

Sin embargo, no se estaría tratando acá simplemente de descuido o desinterés de unos países para con la suerte económica de otros y de sus habitantes. Es el caso, mas bien, de utilización de poder

económico para fines políticos, en forma reñida con algunos principios y dispositivos del derecho internacional.

Al preguntarse sobre la idoneidad de extender el concepto de MFC del ámbito militar a otros como el económico, F. Bomsdorf indica: "...las MFC (protegen) la inviolabilidad y soberanía de los Estados, las cuales están ya protegidas por el orden legal internacional existente...El concepto de MFC podría ser aplicado al sector económico si factores adicionales indicaran que los intereses corresponden a los del sector militar...no es el caso. Como ya se anotó, el concepto de MFC se basa en la idea de pasos específicos para implementar la prohibición de derecho internacional sobre uso de la fuerza. En el sector económico no existe esa prohibición. No hay prohibición generalmente reconocida del uso del poder económico para la obtención de ventajas económicas. Mas aún, por controvertible que parezca no hay prohibición general del uso de poder económico para fines políticos. Una invocación a MFC en el sector económico no ayudaría a imponer dispositivos legales existentes; sería un intento de imponer un orden legal y económico diferente del actualmente existente... No hay código de comportamiento económico internacional generalmente reconocido a ser salvaguardado por MFC" (66)

Se ha visto también que tanto el Estudio Amplio de Naciones Unidas como las Directrices de la Comisión de Desarme incluyen referencias a MFC en campos distintos del militar. Sin embargo, ambos documentos lo hacen en forma bastante esquemática, aún cuando algo mas elaborada es la presentación del último de ellos - transcrita en el Cap. IV y que ya ha sido comentada- debiendo tenerse presente su inequívoca formulación así como su significación para el tema de este Capítulo.

Como también se indicó, el Secretario General de Naciones Unidas presentó un Informe sobre el Fomento de la Confianza en las Relaciones Económicas Internacionales. El documento recuerda que al encomendarlo la Asamblea General había expresado "su preocupación por la repercusión de las tensiones políticas en la cooperación económica internacional y por el creciente alejamiento de la platafor-

---

(66) F. Bomsdorf.- The Third World...Id. (44)

ma multilateral de intercambio económico y negociaciones sobre cuestiones capitales del desarrollo". (67)

La Organización ha sido foro o motivadora de no pocas negociaciones internacionales destinadas a mejorar la situación de los países en desarrollo, eufemismo que aún continúa siendo utilizado para designar el vasto conjunto de países cuyas economías son cada vez más precarias. Las sucesivas "décadas para el desarrollo" proclamadas no han representado avances significativos. Foros como el Norte-Sur, despertaron considerable entusiasmo pero tampoco han llevado a resultados perceptibles. Las rondas de negociaciones y consultas en otros ámbitos formales como el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) o la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o informales como los encuentros entre, por ejemplo, el Grupo de Río y la Comunidad Europea, tampoco han tenido hasta el momento resultados que representaran cambio sustantivo en las relaciones económicas internacionales.

El Informe del Secretario General no contiene una amplia elaboración teórica del asunto, pero recoge los puntos de vista de los países que quisieron expresar opinión, todos ellos en desarrollo o socialistas, así como de los órganos de Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales; a lo que añade algunos comentarios importantes aunque no definitivos. En los textos de los primeros, se incorporan frecuentes referencias a los principios de la Carta de Naciones Unidas, a la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, a la Declaración sobre el Nuevo Orden Económico Internacional y a otros instrumentos y documentos de esta naturaleza.

Algunas respuestas incluyen elementos muy concretos como en el caso de Tailandia respecto a la caída brusca de algunos productos básicos debido a políticas de subsidios de los países desarrollados o medidas unilaterales de protección de las industrias o de retaliación comercial. Polonia propone el establecimiento de una lista abierta de MFC que incluiría "medidas restrictivas (abstención de actos económicos con efectos externos perjudiciales para otros países) como de fomento efectivo (cooperación económica internacional)" además de

---

(67) Fomento de la Confianza en las Relaciones Económicas Internacionales; Informe del Secretario General. Id. (11)

propuestas sobre deuda, un sistema internacional de seguridad económica que incluiría un código de conducta y ampliación del sistema de seguridad alimentaria internacional.

El Perú, también concretamente, propuso la adopción por los países industrializados de medidas que estimulen su demanda global y de compatibilización de sus políticas fiscales y monetarias en vista de sus consecuencias para toda la economía internacional, el cumplimiento de acuerdos ya convenidos en GATT y UNCTAD respecto a no imposición de nuevas restricciones al comercio y establecimiento de un cronograma para desmantelamiento de las medidas proteccionistas existentes, el reconocimiento del principio de corresponsabilidad entre acreedores y deudores y salida equitativa para el problema de la deuda, el restablecimiento del financiamiento para el desarrollo, el apoyo a la integración, el fortalecimiento de los organismos internacionales de crédito, el fomento del desarme incluyendo el regional, etc.

Como se puede advertir, las propuestas contienen elementos que van mucho más allá de la reiteración de principios de derecho internacional o de la invocación a mayor cooperación internacional. Algunas son cuestiones muy específicas de cuyo resultado positivo o negativo se derivan muy serias consecuencias para los países en desarrollo cuya seguridad, no solamente confianza, dependen de mantener el mínimo de viabilidad en sus condiciones económicas.

Los organismos internacionales también formularon propuestas concretas. La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) indicó la necesidad de un balance de las actividades de Naciones Unidas en la esfera económica a fin de superar la tendencia de los países desarrollados a marginalizarla y también para mostrar que no convenía a tales países la indefinida continuación del deterioro de las economías de los países en desarrollo. La Comisión Económica y Social para Asia Occidental (CESPAO) opinó que eran necesarias modalidades imaginativas para promover la cooperación y mostrar los beneficios mutuos que pueden derivarse de ella; y que la cooperación técnica encerraba grandes posibilidades al igual que la formación de empresas conjuntas. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) consideró que la descentralización de responsabilidades hacia los organismos regionales de cooperación

era indispensable. La Comisión Económica para Europa (CEPE) estimó que su tarea de promover la cooperación entre sistemas económicos y sociales diferentes promovía la confianza.

La UNCTAD opinó que el concepto mismo de MFC en las relaciones económicas había surgido a causa de las perturbaciones económicas recientes, la carrera armamentista y las tensiones políticas. Propuso la abstención de adoptar medidas restrictivas al comercio, la estabilización de los mercados de productos básicos, la cooperación y otras decisiones políticas. Mencionó también el establecimiento del Fondo Común de Productos Básicos, mecanismos de financiación compensatoria, el comercio entre países con sistemas económicos y sociales diferentes, el establecimiento de un banco de datos sobre fomento de la confianza en la esfera económica, etc. También la UNCTAD ha venido estudiando la manera de fortalecer el papel del derecho en las relaciones económicas internacionales y estima que profundizar el tratamiento de la cuestión desarme-desarrollo es fundamental.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo entendía que la cooperación internacional para la emergencia en el Africa sub-sahariana mostraba las posibilidades de la cooperación internacional en situaciones de grave emergencia y que la participación de grupos consultivos en la coordinación de la asistencia externa de los países era un ejemplo de fomento de la confianza. El Centro de Ciencia y Tecnología opinó que las condiciones de transferencia de tecnología debían ser usadas para fomentar la confianza y que la idea básica era facilitar el acceso a la información sobre ciencia y tecnología, difundir tecnologías nuevas e incipientes y adoptar medidas complementarias para facilitar las negociaciones sobre dicha transferencia.

El Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente consideró que el tratamiento de esa problemática era muy susceptible de promover la confianza o la desconfianza, subrayando la inescapable interdependencia de los países en el tema de su competencia. El GATT indicó que el estricto cumplimiento de sus dispositivos y acuerdos favorecería la confianza. Otros organismos como el FIDA, la

UNESCO y la OMS admitían también la posibilidad de MFC en el ámbito de sus responsabilidades particulares.

En el Análisis de las Respuestas, el Informe considera que era no solamente necesario sino también urgente adoptar medidas para restablecer y aumentar la confianza en las relaciones económicas internacionales. Estima que serían necesarios tres tipos de medidas. En primer lugar, las que reafirmarían los principios básicos y las normas e instrumentos de las relaciones económicas internacionales generalmente aceptados. Cita la Carta de Naciones Unidas, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, los principios básicos del derecho internacional y otros documentos como el Acta Final de la CSCE de Helsinki. En segundo término las que reactivarían la cooperación internacional para el crecimiento y el desarrollo, permitirían ampliar el comercio y estabilizar las relaciones financieras y monetarias y las negociaciones para la reducción de los gastos militares. Finalmente, nuevas medidas a introducirse incluyendo mecanismos de consulta, negociación y solución de controversias en esta esfera.

El Informe estima, sin embargo, que las respuestas recibidas "no constituyen una base suficiente para que el Secretario General recomiende la orientación precisa que haya de darse a la acción." No obstante, indica también que el Secretario General en diversos pronunciamientos había dado indicaciones generales al respecto. Admitiéndose la complejidad de la materia se señala que "..todavía media mucha distancia entre el reconocimiento general de la conveniencia de la acción multilateral y nacional para mejorar la confianza en las relaciones económicas internacionales y la diversidad de opiniones sobre las medidas más importantes.." Finalmente, resaltando la importancia de la materia, establece que: "En lo que respecta a las relaciones Norte-Sur, el concepto de medidas de fomento de la confianza está vinculado al problema de cómo reducir la inestabilidad económica e inestabilidades de otra índole que son el resultado del poderío económico, la superioridad tecnológica o el control dominante sobre las materias primas estratégicas, los recursos naturales y los alimentos. En términos mas generales, el concepto de medidas de fomento de la confianza en las relaciones económicas entre Estados parece estar indisolublemente ligado a las diferentes percepciones sobre los complejos problemas de la soberanía económica, la seguri-

dad nacional y la regulación ordenada del sistema económico internacional en una economía mundial cada vez mas interdependiente." (68)

Como se puede apreciar, el Informe reconoce inequívocamente la vinculación de las cuestiones económicas con las de seguridad y el fomento de la confianza. Desde luego, reconoce también las dificultades para precisar la manera como unas cuestiones influyen en otras y terminan afectando la noción de seguridad y propiciando las actitudes confrontacionales y las tendencias armamentistas. Sin embargo, experiencias antiguas y recientes sugieren que pretender desvincular la cuestión de la confianza en el área económica de acontecimientos que guardan relación con la seguridad y el desarme no tiene mucho sentido ni explica la complejidad de la desconfianza que se advierte a nivel mundial.

Respecto a la manera como el poder económico puede ser usado para fines de presión no compatibles con principios y dispositivos generalmente admitidos y estableciendo que no es éste un trabajo relativo al derecho económico internacional, cabe indicar que el tema está despertando creciente atención, a medida que las condiciones económicas de gran número de países se vienen deteriorando notoriamente.

En un notable estudio R. Mac Lean examina diversos aspectos de la coerción económica internacional, subrayando los aspectos tanto ideológicos como políticos que muchas veces están detrás de decisiones económicas orientadas a ejercer presión o son, inclusive, de tipo punitivo. (69) En el caso del comercio este-oeste, indica que diversos dispositivos legales de los Estados Unidos, tales como el Export Control Act de 1949, el Mutual Assistance Control Act de 1951 y otros constituían impedimentos reales para el desarrollo del comercio.

Añade que en las relaciones económicas de las sociedades afluentes con los productores de materias primas las razones de

---

(68) Fomento...Id. anterior

(69) Roberto Mac Lean.- La coerción económica internacional; Notas para su definición.- CEPEL.- Lima; 1986.

descontento se basan en una distribución internacional del trabajo que se considera injusta, el fracaso del proyecto de crear una Organización Internacional de Comercio y las condiciones de comercio que se derivan de las negociaciones en el seno del GATT. El comprensible descontento se habría expresado en variadas formas, desde las manifestaciones pioneras del antiimperialismo y de la teoría de la dependencia, pasando por la creación de la UNCTAD y llegando a la proclamación de un Nuevo Orden Económico Internacional, la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo. Vinculando los principios eminentes de igualdad de derechos y libre determinación con el de cooperación, indica que distorsionarlos representa conducta atentatoria contra los derechos de los Estados.

La Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA), contiene menciones específicas a tales principios. El Art.3 establece que "la cooperación económica es esencial para el bienestar y la prosperidad comunes de los pueblos de Continente". El Art. 16 dice: "Cada Estado tiene el derecho a desenvolver libre y espontáneamente su vida cultural, política y económica." Otros Artículos de la Carta conciernen aspectos vinculados a los ya citados principios, contra los que se puede atentar de distintas maneras. Las actividades monopolísticas y oligopólicas practicadas por particulares sería una. Las mas importantes y reprobables serían, sin embargo, las que se relacionan con la conducta económica de los Estados. Si bien las presiones económicas no están comprendidas en el término agresión tal como esta usado en la Carta de la ONU, ello no significa que su uso no pueda representar amenaza o quebrantamiento de la paz que son igualmente términos usados por el Art. 39 de la Carta.

La primera forma de apartarse del deber de cooperación sería la presión económica, difícil de caracterizar y penalizar por encontrarse como señala Mac Lean "...en una zona de penumbra entre la persuasión legítima y la amenaza intencionada". Igualmente indebidas son las medidas que pudiendo ser legítimas o no, causan serio perjuicio a otras economías. El Art. 34 de la OEA se refiere concretamente a este asunto. La Carta de Derechos y Deberes Económicos y el GATT contienen dispositivos similares que, en este último caso, son bastante explícitos.

La más negativa de las conductas económicas sería la coerción económica, asunto considerablemente debatido, especialmente en el ámbito del Sistema Interamericano. A lo largo de varias décadas, la cuestión del uso indebido del poder económico fue considerada como una forma de intervención. La Carta Económica de las Américas, aprobada en la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México en 1945, se pronuncia en sentido semejante.

La Carta de la OEA en su Art. 19, en forma por demás clara establece que: "Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza" (70). Este dispositivo hace parte del Capítulo que trata de los Derechos y Deberes Fundamentales de los Estados. Similar principio fue recogido en la Declaración sobre los 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 y en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

Profundizando en el examen de la coerción, Mac Lean indica que se trata de una presión económica que, además y necesariamente, puede producir efectos nocivos de importancia. Los países que la aplican tienen considerable influencia económica sobre los que son perjudicados por las medidas, sea en términos de dependencia comercial o de otro tipo. Dice: "La coerción es pues, por definición, el resultado del abuso de una posición dominante en el mercado". Indica igualmente que al interior de las economías de mercado se vela celosamente por el cumplimiento de los dispositivos que se orientan a evitar la posición dominante a la que se caracteriza como oligopolio. En forma muy concreta menciona finalmente la comisión de actos como prohibición de exportaciones, importaciones, financiamientos y el congelamiento de las inversiones. Cabría añadir que en la actualidad parece también tener considerable atractivo las restricciones a la transferencia de tecnología; pero serían igualmente pensables otras modalidades.

---

(70) Carta de la Organización de los Estados Americanos.

Vista la naturaleza del bien que se trata de proteger cual es el derecho al desarrollo y a la independencia económica, no se advierte cómo los factores económicos podrían quedar excluidos del ámbito de la seguridad y, consecuentemente, no hacer parte de cualquier proceso amplio de fomento de la confianza. Insistir en el criterio de la no aplicación equivaldría a desconocer de hecho una de las principales fuentes de desconfianza existentes en la actualidad y sería exhibir una empecinada voluntad de ignorar que factores económicos están causando millones de muertes en todos los Continentes.

Es indispensable, consecuentemente, que los factores económicos y su utilización hagan parte del estudio del fomento de la confianza. Es verdad que aún no han sido presentados con el grado de especificidad que sería deseable y que la práctica de los Estados perjudicados no muestra una consecuencia que haga inequívoco el planteamiento del asunto. Sin embargo, nada de ello basta para apartar estas cuestiones de otras vinculadas a la seguridad. Numerosas consideraciones podrían formularse al respecto pero para estos efectos sería suficiente reiterar que no parece previsible un mundo con condiciones mínimas de seguridad en el que no hayan sido atendidas las necesidades más apremiantes de la mayoría de la humanidad. Si esto no hiciera parte de la problemática de la confianza no se advierte cómo otros asuntos podrían hacerlo.

## Capítulo XI

### Tipos de medidas de fomento de la confianza

En el curso del examen académico pero también político del fomento de la confianza, se han establecido algunas tipologías de los procedimientos y medidas que, en principio, debían atender a tal propósito. Esas sistematizaciones eran mas o menos comprensivas, dependiendo del punto de vista sobre la idea misma de confianza y también de si la formulación era efectuada por un órgano negociador o por uno académico. (71)

Empezando por la necesaria referencia al Estudio Amplio de las Naciones Unidas, cabe registrar que en el mismo se indicaba que cabía a los países ejecutar políticas o adoptar las medidas que juzgaran apropiadas para fomentar la confianza; las que podían clasificarse según criterios muy generales que incluyesen medidas políticas, militares, económicas, sociales y culturales, siendo inevitable cierta superposición.

El Estudio adoptó para su clasificación tres categorías principales. La primera comprende las "MFC, con especial referencia a los aspectos militares y de seguridad". Se incluyen acá los siguientes aspectos: a) Información y comunicación de carácter militar, que

---

(71) Ver B. Gillian, A. Crawford y K. Buczek.- *Compendium of Confidence Building Proposals* (2nd. ed.) ORAE, Ottawa, Canadá, 1987; para una amplia revisión de las casi innumerables propuestas presentadas.

comprende la publicación e intercambio de informaciones sobre actividades militares, otras cuestiones vinculadas con la seguridad mutua, desarme y control de armamentos; b) Gastos militares, es decir reducción gradual de los presupuestos militares sobre una base acordada mutuamente; c) Notificación previa de actividades militares que comprende la de maniobras militares importantes con arreglo a criterios acordados, la de otras maniobras sobre una base voluntaria y la de desplazamientos militares importantes; d) Intercambio y visitas, que comprende la invitación a observadores a maniobras militares, el intercambio de delegaciones militares y la concesión de becas en academias militares a militares de otros Estados; e) Consultas, con establecimiento de un mecanismo de este tipo para promover la aplicación de los acuerdos de desarme y de control de armamentos; f) Actitud militar, que se refiere al suministro de información sobre el alcance y magnitud de actividades militares concretas como maniobras y desplazamientos; g) Disminución de tensión militar, que incluye medidas para el caso de confrontación de fuerzas militares considerables y otras para afianzar la seguridad de los Estados no poseedores de armas nucleares; h) Limitaciones o exclusiones, que se refieren a determinadas actividades militares, establecimiento de zonas libres de armas nucleares y zonas de paz y cooperación; i) Verificación, es decir procedimientos de este tipo que serían parte integrante de las MFC y del control de armamentos y los acuerdos de desarme; j) Medidas en situaciones de crisis, relativas a procedimientos para mejorar las comunicaciones, reducir la posibilidad de malentendidos y evitar la difusión de conflictos, incluyendo el montaje de líneas de emergencia y de fuerzas de separación y medidas de mantenimiento de la paz como el establecimiento de puestos de observación; y finalmente k) Solución de controversias y conflictos.

La segunda categoría: B. Medidas concretas de fomento de la confianza respecto de las cuales no hubo consenso, contenía las propuestas que por distintas razones, incluyendo el hecho que estaban siendo negociadas en otros foros, no fueron aceptadas. Algunas de las propuestas eran de carácter muy general tales como ampliar la información, promover la comunicación y fomentar la comprensión de las cuestiones de desarme o ampliar la información sobre la capacidad y el poderío militares, cuestiones éstas muy vinculadas a los conceptos de apertura y transparencia ya examinados.

Otras, mucho mas concretas, concernían cuestiones como la aclaración de las doctrinas militares, el establecimiento de limitaciones a las opciones militares, información sobre presupuestos militares y adopción de un modelo uniforme para presentación de datos sobre éstos, definición de normas para las actividades militares de rutina en tiempos de paz, etc. Adicionalmente, se propusieron medidas relativas a cuestiones como las que fueron tratadas en la primera reunión de la CSCE de Helsinki, vale decir plazos para notificaciones, desplazamientos, etc.

La tercera categoría: C. Políticas y medidas vinculadas principalmente con asuntos políticos, económicos y sociales, contenía propuestas en algunos casos sumamente genéricas como la observancia de los dispositivos de la Carta de Naciones Unidas y otras varias. El Grupo de Expertos se limitó a consignarlas y remitirlas a examen por los gobiernos. En esta sección se incluyeron mas "políticas" que MFC específicas. Entre otras, se indicaron el respeto a la soberanía, independencia e integridad territorial de los Estados, a su derecho sobre los recursos naturales y no intervención en sus asuntos internos, fin de las políticas de agresión y colonialismo, respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, establecimiento de un nuevo orden económico internacional, la realización de proyectos conjuntos de desarrollo en particular en las zonas de frontera y la prestación de asistencia en casos de desastres naturales. (72)

Un somero examen de estas categorías, muestra que la primera incluye una extensa relación de MFC, que en alguna manera superponen el tratamiento de cuestiones de desarme propiamente con otras mas vinculadas al criterio de Helsinki, sin excluir acuerdos tan importantes como los que establecen zonas libres de armas nucleares o desmilitarizadas. Esto supone que, por mas que se insistiera en la "especificidad" de las MFC, también en esa oportunidad fue necesario tener en cuenta que la confianza no puede ser compartimentalizada y abarca temas que indudablemente se inscriben en el de limitación de armamentos, desarme o mejoramiento de la calidad de las relaciones interestatales.

---

(72) Estudio Amplio, id. (7)

Era comprensible que las propuestas recogidas en la segunda categoría no tuvieran aceptación general, puesto que se sustentaban en los conceptos de "apertura" o "transparencia" sostenidos por una de las alianzas militares; y que ya han sido examinados. No deja de ser significativo que varias de las propuestas fueran aceptadas años mas adelante, cuando se habían producido cambios muy importantes en el escenario internacional.

La tercera categoría continúa representando al mismo tiempo una gran promesa y un considerable desafío para los países en desarrollo y/o militarmente poco significativos. Para la mayoría de ellos no habrá confianza y tampoco seguridad ni paz, en cuanto no se establezcan los procedimientos para dar efectiva vigencia a propuestas como las contenidas en esa sección, particularmente las relativas a actos de intervención, desestabilización, agresión económica y presión política.

Las Directrices para la formulación de MFC establecidas por la Comisión de Desarme de Naciones Unidas, no incluyen una tipología como tal. Menciona sin embargo, en el sector de Alcance de las medidas, que éstas pueden ser militares y no militares y dentro de la conceptualización "amplia" que las informa, señala que el proceso de fomento de la confianza debe abarcar, además de los militares, ámbitos políticos, económicos, sociales, humanitarios y culturales.(73)

R. Berg en un sustantivo estudio sobre Military Confidence Building en Europa, refiriéndose a las MFC (y la seguridad) en ese ámbito señala que éstas deberían ser básicamente de los tipos siguientes: 1. Las que promuevan confianza a través de mayor "apertura". Estas serían las mas emparentadas con las que se adoptaron en Helsinki y aunque militarmente significativas operarían principalmente en los dominios político y psicológico creando confianza en tiempo de paz. Otras medidas deberían ser establecidas para las situaciones de crisis. 2. Las que interesan a la posibilidad del ataque por sorpresa. Aunque la discusión sobre su valor real en caso de que

---

(73) Directrices para la formulación de MFC. Id. (9)

se decidiera tal ataque especialmente en Europa se mantiene abierta, Berg apunta que analistas occidentales estiman que es posible identificar cierto número de actividades que indicarían preparativos soviéticos para un ataque por sorpresa. Este fue un tema de debates particularmente sensible y sobre el cual no hay completo acuerdo. La situación se complica adicionalmente cuando existen ya agrupadas fuerzas militares muy importantes. De cualquier manera, los acontecimientos actuales, incluyendo los acuerdos sustantivos que vienen siendo alcanzados entre las superpotencias y también entre las alianzas militares, parecen estar llevando las preocupaciones en otra dirección. 3. Prevención de crisis. Aunque medidas para este objeto parecen de obvia utilidad, Berg sugiere cautela con el riesgo de institucionalizar en exceso procedimientos, restando fluidez a procesos que pueden requerir un margen de flexibilidad. También aquí, el desarrollo de los acontecimientos parece ir más rápido que los mecanismos que se establecieron en el contexto europeo. 4. La Conferencia de desarme en Europa. Se trataba de precisar el alcance de las negociaciones que debían realizarse a continuación de la reunión de Estocolmo, teniendo en cuenta que la CSCE es un proceso que integra elementos militares, políticos, económicos, culturales y otros como medio ambiente y derechos humanos. Acá tendrían relevancia las "medidas asociadas" que debían acompañar las conversaciones sobre reducción mutua y equilibrada de fuerzas (MBFR) que, como se ha visto, no alcanzaron buen éxito como tales. 5. La conexión con las MBFR. Se trata de las distintas modalidades que podría adoptar la vinculación entre los procesos de la CSCE y las negociaciones de Viena. Este factor ha sido decidido por el resultado de las reuniones de Estocolmo y Viena. Como ya se ha visto, el procedimiento adoptado contemplaba la realización de negociaciones diferentes pero vinculadas, en que participaban todos los miembros de la CSCE (CBM) y los de las alianzas militares (MBFR); pasando a desarrollarse estas últimas en el nuevo contexto de las negociaciones sobre Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa (CFE). (74)

Es casi innecesario subrayar que esta caracterización interesa fundamentalmente al contexto europeo. Se debe retener que hace parte de un amplísimo conjunto de estudios sobre seguridad que

---

(74) R. Berg.- Military Confidence Building in Europe.- En, Building Security in Europe.- Institute for East-West Security Studies; New York, 1986.

justificados en las peculiares condiciones de la región, han ido clarificando los aspectos mas complejos de la problemática este-oeste en ese escenario. También debe anotarse que la situación europea ha tenido desarrollos absolutamente imprevisibles hace muy poco tiempo. Tal evolución es probablemente consecuencia de decisiones políticas y presiones sociales que no guardan necesariamente relación directa con las modestas MFC que llevó años negociar.

Por su parte, J. Alford considera que hay tres "modos de operación" básicos para las MFC. El primero concierne la detección de preparativos para la guerra e incluye intercambio de observadores, vuelos de reconocimiento, transmisiones "abiertas" de las comunicaciones, etc. El segundo se refiere a limitaciones en la preparación bélica comprendiendo zonas de despliegue más reducido y desmilitarizadas, restricciones en la ubicación avanzada de algunos tipos de equipamientos militares y establecimiento de límites máximos para la realización de maniobras y movimientos. El tercero que denomina de clarificación, incluye la notificación anticipada de maniobras y movimientos militares, observadores y restricciones en la cantidad de municiones a utilizarse en maniobras. Es claro que también en este caso, las propuestas van mas allá del caracter periférico y no limitante del potencial militar que por mucho tiempo se atribuyó al fomento de la confianza.(75)

J. Holst indica que habrían cuatro categorías de MFC, según las funciones que deben desempeñar: a) las que envuelven el intercambio o distribución de información militar; b) la notificación previa de maniobras y movimientos militares; c) la observación de las anteriores y la inspección de algunas capacidades; y d) promotoras de estabilidad, en las que incluye medidas para no tomar tempranamente acción militar, no inducir las carreras armamentistas y no presionar el rompimiento del orden internacional. Indica también que las medidas pueden ser declaratorias o específicas, abarcando estas últimas tanto compromisos de procedimiento como limitaciones efectivas de despliegues o de otros tipos. (76)

---

(75) J.Alford.- The usefulness and the limitations of CBMs.-Id.(25 )

(76) J.J. Holst.- CBMs: A conceptual framework.- Id. (23)

L. Hansen, considera también la existencia de cuatro tipos de medidas: información, notificación, verificación y limitaciones. Como en otros casos, las dos primeras categorías no afectan el potencial en cuanto las dos últimas parecen inscribirse en el ámbito del control de armamentos o del desarme propiamente. (77)

H.G. Brauch establece una clasificación mas amplia, consignando diez tipos de medidas que incluyen: promoción de las condiciones en el nivel nacional para adoptar MFC; reglas para maniobras, movimientos y observadores; reglas y estructuras para el manejo de crisis; propuestas para dar transparencia incluyendo publicación de presupuestos, organización de las fuerzas e investigación y desarrollo de equipos militares; limitaciones de las opciones militares y acuerdos sobre doctrinas militares; geográficas, como zonas de desmilitarización o de reducción de fuerzas; sistemas de verificación, control y monitoreo; mejor comunicación y facilidades para la institucionalización; reglas para el despliegue y uso de armas; otras medidas. (78) Valen acá los comentarios formulados sobre las presentaciones anteriores.

Una categorización elaborada sería la efectuada por J. Macintosh que comprende: a) información y comunicación, incluyendo publicaciones y "hot lines", notificaciones y observación; b) limitaciones o medidas para ataques por sorpresa, que abarcan inspecciones y "alertas tempranas", no interferencia con los medios técnicos nacionales de verificación, medidas de comportamiento para la reducción de tensiones y la eliminación de ensayos provocativos y limitaciones de despliegues de ciertos equipos o fuerzas en determinadas zonas; c) medidas "declaratorias" que considera controversiales pero reconoce que buen número de Estados les atribuye valor promocional de la confianza. (79)

El Documento de Viena de 1990 sobre MFC y Seguridad, más completo que el aprobado en Estocolmo en 1986, contiene medidas

---

(77) L. Hansen.- Confidence and Security Building at Madrid and Beyond.- En CBMs in Europe.- S. Larrabee. Id. (28)

(78) Hans Gunter Brauch.- Confidence building and disarmament supporting measures.- En, The Usefulness and limitations ..Id. (25)

(79) J. Macintosh.- Confidence (and Security)..Id. (16)

bajo los siguientes epígrafes: I. Intercambio anual de informaciones militares, que incluye fuerzas militares, planes de despliegue de sistemas de armas y equipos de importancia mayor y presupuestos militares; II. Reducción de riesgos que incluye mecanismos de consulta y de cooperación relativos a actividades militares no habituales y cooperación relativa a incidentes peligrosos de naturaleza militar; III. Contactos, que incluye visitas a bases aéreas y otros; IV. Notificación previa de ciertas actividades militares; V. Observación de ciertas actividades militares; VI. Calendarios anuales; VII. Conformidad y verificación, que incluye inspección y evaluación; IX. Comunicaciones; y X. Reunión Anual de Evaluación de la Aplicación.

Lo citado basta para percibir que la tipología es asunto que parece haber interesado fundamentalmente a académicos en el contexto de la confrontación este-oeste y, particularmente en relación al teatro europeo. Por ello, son escasas las referencias a los ámbitos navales o a las operaciones aéreas que hasta ahora están prácticamente excluidas de examen por la CSCE.

A pesar de haber sido insistentemente reclamados por numerosos países, hasta ahora no han sido adoptados "paquetes" de MFC navales, contrariamente a lo que ha sido el caso de las fuerzas terrestres en Europa. Ello se debía en parte a la evidente prioridad de las cuestiones de seguridad militares en el teatro terrestre europeo y también a cierta reticencia de los países militarmente poderosos que ven en sus fuerzas navales, justificadamente, el medio de proyección de poder a otras áreas geográficas donde mantienen intereses muy especiales,

Tampoco ha sido posible establecer conjunto de MFC para actividades aéreas; en tanto que en lo relativo a armas nucleares hay una serie de dispositivos en distintos acuerdos de limitación de tales armas o su eliminación que, como se ha visto, son funcionales al concepto de fomento de la confianza. Las MFC para el área naval podrían comprender el intercambio de información sobre aspectos como inventarios actuales y previstos, despliegues, movimientos y operaciones, asuntos marítimos varios, ejercicios, maniobras, bases y "facilidades". Observadores podrían ser invitados a las distintas actividades y serían pensables también medidas que representarían restricciones en la operación de las fuerzas navales.

Tampoco se ha ubicado una categorización que se refiera a temas mas amplios como podrían ser las políticas que fomentan o deprimen el nivel de confianza. Sea porque se les haya considerado como ya sabidas o excesivamente genéricas para merecer tratamiento académico o porque el tema no concita tanto interés en los países en desarrollo, el hecho es que no se encuentran intentos de sistematizar las preocupaciones de seguridad de estos países y de elaborar sobre sus puntos de vista con relación al fomento de la confianza. En general, fuera del ambiente europeo, no hay acuerdos formales que se refieran a conjuntos de MFC.

Otro aspecto curioso, que ya ha sido mencionado, es que muchos países en desarrollo no cuestionan las preocupaciones y visiones de confianza y seguridad que predominan en el contexto europeo y, de hecho, practican algunas de las que con criterio tan celosamente exclusivista se presentan como promotoras de la confianza. Esto se ha examinado en otras partes de este trabajo; pero lo que parece más difícil admitir es la exportación en bloque y sin adaptaciones de lo que sería la conceptualización europea, no solamente por su casi insalvable particularismo sino también porque las condiciones de ese continente no se repiten en otras áreas.

Sin pretender establecer una tipología, el autor de este texto consideró 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." (80)

---

(80) H. Palma.-El fomento de la confianza; un punto de vista del Sur.-Id.(39)



**Tercera parte:**  
**Aplicaciones regionales**  
**del concepto**



## Capítulo XII

### Africa

Hay en Africa diversos factores que afectan la convivencia pacífica. La ingerencia extranjera, subsistencia del regimen del Apartheid - actualmente en proceso de revisión y al parecer desmantelamiento- problemas territoriales y fronterizos, diferencias étnicas y políticas, autoritarismo, sub-desarrollo, incremento del sector militar, fragilidad de los sistemas políticos, violaciones de los derechos humanos, guerras civiles y conflictos externos y otros factores representan una conflictividad actual y potencial nada modesta. A. Biad los clasifica en conflictos por los derechos de los pueblos y del hombre: liberación nacional, étnicos y sub-desarrollo; soberanía e integridad: diferendos fronterizos, reivindicaciones separatistas e independentistas; y, político-ideológicos: rivalidad de sistemas y creencias, hegemonía.(81) Cualquier esquema de promoción de la confianza debería tener en cuenta las peculiaridades de seguridad de la región, justificando una aproximación amplia al tratamiento del tema.

Las manifestaciones de intervención extranjera no deben ser subestimadas. Africa fue la región descolonizada mas tardíamente y es obvio que las ex-potencias coloniales y las superpotencias continúan procurando influencia, "facilidades" estratégicas, dominación

---

(81) A. Biad.- La problematique de la securité et du désarmement en Afrique.- Ponencia presentada en la Reunión de IPRA; Groningen, Países Bajos, Jul.1990

económica y política e inclusive no han vacilado en disponer el envío de fuerzas militares en varias oportunidades.(82)

En relación al fomento de la confianza, diversos autores suelen citar la relevancia de la Organización de la Unidad Africana así como otras vinculaciones institucionales, económicas y políticas(83). La OUA es una organización importante, capaz de mostrar trayectoria significativa en el campo de la concertación política y está dotada de estructura institucional compleja que incluye una sede permanente establecida en Addis Abeba, Etiopía y una reunión anual de jefes de Estado como instancia máxima. Esta reunión es un hecho político relevante porque a pesar de las no pocas diferencias de variada naturaleza que caracterizan la complicada realidad africana, se ha celebrado -con alguna excepción- con encomiable regularidad desde hace cinco lustros. El establecimiento mismo de la OUA representó una decisión promotora de confianza puesto que hizo posible que no deviniese en conflicto abierto la confrontación ideológica entre los llamados Grupos de Casablanca y Monrovia, de inclinaciones pro-occidentales y socialistas, respectivamente.(84)

Un factor esencial es el hecho que la Carta de la OUA, aparte de constituir un marco específico de cooperación internacional y establecer un régimen para la solución pacífica de controversias, contiene referencia al principio de respeto a la soberanía territorial y a las fronteras nacionales. Es sabido que en Africa muchas fronteras están precariamente demarcadas y que, además, la repartición territorial efectuada por las potencias coloniales careció muchas veces de precisión y no tuvo suficientemente en cuenta la existencia de factores de división étnica, religiosa o regional; lo que dió origen a no pocas manifestaciones separatistas e irredentistas que, naturalmente,

---

(82) O. Ede.- The potential role of confidence building in crisis areas for the prevention or settlement of regional or international disputes and armed conflicts: the african dimension.-En: Confidence building measures.- Karl Kaiser, ed. International Symposium, May 1983; Bonn, F.R.G.(83) Ver por ejemplo, Confidence-Building Measures in Africa; A. Mahiga y F.Nji; UNIDIR, Ginebra y Nueva York, 1987.

(84) id. anterior; pg 16

envolvían a los países vecinos. Más de treinta disputas de esta naturaleza se hicieron patentes en los años sesenta.(85)

Ello constituía una fuente muy preocupante de conflictividad que la OUA ha tratado de reducir. Así, por ejemplo, mantiene una Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje compuesta de 21 miembros que en varias oportunidades ha tenido considerable actividad. Sin embargo, la sustentación jurídica principal se encuentra en una resolución aprobada por la Cumbre de la OUA celebrada en El Cairo en Julio de 1964 en que expresamente se vinculaba el principio de respeto a la integridad territorial contenido en su Carta con el mantenimiento del status quo de las fronteras coloniales. El texto indica que "todos los Estados miembros se comprometen a respetar las fronteras existentes cuando se consiguió la independencia nacional".(86) Aún cuando la conflictividad fronteriza ha cedido, quedan algunos problemas pendientes. Sin embargo, debe registrarse lo que menciona O. Adeniji al respecto: "Los acuerdos ad hoc de la OUA han logrado resolver la mayor parte de las controversias territoriales, o por lo menos hacer que resulten manejables, de forma que ninguna frontera se ha cambiado desde que los países africanos obtuvieron la independencia, lo cual justifica la sabia insistencia de la Carta de la OUA en mantener las fronteras heredadas".(87) No obstante, en virtud de frecuentes imprecisiones en los tratados o de dificultades geográficas, subsisten también problemas de demarcación, distintos de las disputas territoriales, que continúan requiriendo adecuada atención. •

La Organización ha sido infatigable en la lucha contra el colonialismo y el sistema de segregación racial en Sudáfrica, Apartheid. Es evidente que la existencia de un sistema de esta naturaleza conspira contra las vinculaciones armoniosas en el Continente. Adicionalmente, es sabido que el régimen de Sudáfrica ha propiciado divisiones y hasta conflictos entre los Estados africanos, aparte de

---

(85) Citado por O. Adeniji; Asuntos políticos, militares y económicos africanos en su relación con la seguridad, el desarme y el fomento de la confianza; DESARME, Vol.XII, N.1, Naciones Unidas, Nueva York, invierno 1988/89.

(86) id. anterior; pg 63

(87) O. Adeniji.- The nature of confidence and security building measures in Africa.- Paper.- United Nations Seminar on CSBM. Viena. Feb.1991

numerosas incursiones y operaciones militares contra países vecinos, así como apoyo a fuerzas irregulares en varios casos. No es de extrañar que los países africanos consideren inacabado el proceso de independencia en cuanto no se alcance la abrogación de ese régimen. Menos exitosa parece haber sido la Organización en su enfrentamiento contra la permanente y dura intervención extranjera en el Continente.

En el plano declarativo, debe tenerse presente, formulaciones tan importantes como el "Manifiesto de Lusaka" de 1964, en el que catorce Estados africanos indicaban que los problemas del Continente deberían solucionarse a base de la integridad y confianza mutua. Ese mismo año se aprobó una declaración de la OUA por la cual los miembros se comprometen a la no fabricación o adquisición o posesión de armas nucleares; asunto de no pequeña relevancia frente a la siempre alegada capacidad nuclear de Sudáfrica, preocupación que debe disminuir con la anunciada adhesión de este país al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP). En función de todas estas actividades pero también por su propia significación, se comprende la importancia de la OUA como factor de mantenimiento de algún nivel de confianza en el ámbito africano.(88)

Adicionalmente, afectan la seguridad de Africa problemas muy graves de inestabilidad interna y falta de equidad en la distribución del poder político -con frecuente recurso al sistema de partido único- y los recursos económicos. Los conflictos internos dramáticos como son, no tienen tanto que ver con cuestiones ideológicas como con factores étnicos y sociales y terminan expandiéndose a los países vecinos. Por ello la democratización, la promoción de los derechos humanos y libertades fundamentales y de formas más adecuadas de atención a las terribles exigencias sociales tendrían gran valor como MFC. También lo tendría el evitar la no por habitual menos indeseable intervención en los asuntos internos de otros Estados; estimulada a veces por potencias extraregionales.

En el plano institucional, puede señalarse la existencia de varias organizaciones sub-regionales de cooperación económica y

---

(88) Ver Estudio Amplio...Id. (7)

social, de significativa proyección política. Destaca la Comunidad Económica de los Estados del Oeste de Africa (CEDEAO) que se dotó de sendos protocolos sobre no agresión y asistencia mutua en cuestiones de defensa, que podían abarcar hasta el establecimiento de fuerzas de mantenimiento de la paz y que llegó a tener actuación importante en el caso del conflicto interno en Liberia. Otros organismos son la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Sur de Africa (SADCC), el Area Preferencial de Comercio (PTA) y la Comisión Económica para Africa de las Naciones Unidas (ECA). La SADCC es particularmente importante porque sus objetivos son fundamentalmente políticos en relación al apoyo a los países de la "línea del frente" con Sudáfrica, en términos de reducir su dependencia económica de este país y aspectos afines. Otro elemento institucional es el hecho de que todos los países africanos -con excepción de Sudáfrica- son miembros del Grupo de los No Alineados, al cual en virtud de dispositivo específico de la Carta de la OUA, se incorporan desde su independencia. Existe también cierto número de organismos especializados como las comisiones para desarrollo y utilización de los ríos Níger, Senegal, Kagera y Mano; que tuvieron sin embargo modesto alcance en virtud de las limitaciones financieras encontradas.

Con relación a las cuestiones propiamente militares y de defensa, poco se ha podido avanzar en el continente. Las fuerzas armadas constituyen de hecho factor de influencia política tan gravitante que prácticamente encabezan los gobiernos en la mayoría de los países. Aunque el gasto militar en Africa puede ser considerado bajo en relación al de otras regiones, la situación de extrema pobreza de casi todos los países justificaría su reducción. Adicionalmente, se estima que la adquisición de armas y el crecimiento de los establecimientos militares guardó directa relación con la cada vez mas notoria participación de los militares en la vida política; y que tal adquisición dependió más del efecto-demostración y de las presiones de los proveedores, especialmente con respecto a los países productores de petróleo que fueron los grandes compradores, que de percepciones de amenaza.(89) No obstante, es alentador verificar que en Africa no se han establecido alianzas militares antagónicas.

---

(89) O. Adeniji.- Id. (87)

De otra parte, la comunicación entre las fuerzas armadas parece ser poco asidua e insuficiente y en las oportunidades en que trataron de actuar conjuntamente como fue el caso de la Fuerza de Mantenimiento de la Paz que organizó la OUA para Chad en 1982, los resultados fueron insatisfactorios. Con excepción de Nigeria, los otros países participantes dependieron de las potencias occidentales para apoyo logístico y financiero. En lo que se refiere a medidas de la confianza específicas, algunas habrían sido satisfactoriamente aplicadas en los esfuerzos para lograr el acercamiento entre Zaire y Angola en 1978, después de muchos años de confrontación mas o menos abierta.

Sin embargo, políticos y estudiosos consideran que las MFC, tanto estrictamente militares como de carácter mas amplio son importantes para Africa. S. Salim, Secretario General de la OUA y ex-Canciller de Tanzania y ex-Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas señala que "Entre los varios métodos de prevención, manejo o solución de conflictos, la aproximación del fomento de la confianza encierra la mayor promesa...el intercambio de información sobre los dispositivos militares, el inicio de programas de entrenamiento conjunto, maniobras conjuntas, establecimiento de proyectos de investigación y desarrollo conjuntos, promoverá la paz a un costo mucho menor y rendirá mas dividendos políticos".(90) Más adelante, indica que en caso de disputas sobre áreas fronterizas, los países concernidos podrían explotar los recursos como una empresa conjunta. En resumen, como lo señalan Mahiga y Nji: "El argumento central de este ensayo ha sido que la significación y relevancia de MFC en Africa y otras regiones del Tercer Mundo deben comprender tanto los aspectos militares como de desarrollo debido a su inseparable relación e influencia directa sobre la seguridad o inseguridad en esas regiones". (91)

---

(90) S. Salim; Preventive diplomacy among african states.- DISARMAMENT; Vol.XIII, N.3, Naciones Unidas, Nueva York, 1990.

(91) Mahiga y Nji; Id (83)

## Capítulo XIII América Latina

Buen número de trabajos académicos atribuye considerable significación al caso de América Latina dentro de los procesos de fomento de la confianza. (92) La mayoría de ellos, reconociendo las peculiaridades del desarrollo histórico y político regional, entienden que el concepto de fomento de la confianza en América Latina necesariamente supera el aspecto militar. El concepto se imbrica en una compleja trama de elementos que comprende acuerdos regionales que establecen principios de derecho y normas de comportamiento y prácticas interestatales relativamente difundidas que incluyen el sector militar; pasando por procesos políticos, económicos y sociales de integración. Recientemente, inclusive, pronunciamientos políticos de alto nivel han empezado a colocar el tema de seguridad en un contexto distinto del interamericano, que fue tradicionalmente patrocinado por Estados Unidos.

Elemento sustancial de la confianza en América Latina es el Tratado para la Proscripción de Armas Nucleares, llamado Tratado de Tlatelolco, que estableció la primera zona libre de armas nucleares

---

(92) Ver por ejemplo - M. Morris y V. Millán; *Confidence Building Measures in Comparative Perspective: The Case of Latin America*; en *Confidence Building and International Security*; Id. (48) y A. 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, RFA.

en una región densamente poblada, puesto que los acuerdos anteriores, el Tratado Antártico, el de no emplazamiento de armas nucleares en el espacio ultraterrestre y el de los fondos marinos se referían, obviamente, a zonas despobladas.

Independientemente del estado de avance de la consolidación jurídica y política de este Tratado, es evidente su significación para el fomento de la confianza en la región. En virtud de este Tratado, ninguno de los países del área, sea que lo haya ratificado o no o levantado la dispensa contenida en uno de sus dispositivos para su cabal entrada en vigencia, puede producir o adquirir armas nucleares sin violar irremediablemente su espíritu y compromiso.

Se señala también que existen en la región, incluyendo en el contexto del Sistema Interamericano, acuerdos que constituyen una trama jurídica orientada a la solución pacífica de controversias. Estos acuerdos tienen antiguos e importantes antecedentes en la región. Los principales son en la actualidad la Carta de la Organización de Estados Americanos y el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, Pacto de Bogotá. En lo relativo a compromisos bilaterales sobre esta materia la lista es sumamente extensa.

En 1986, por iniciativa de Brasil, la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó una Zona de Paz y Cooperación en el Atlántico Sur. La Resolución respectiva tuvo un amplísimo respaldo y fué seguida un año después por una reunión en Río de Janeiro de los países latinoamericanos y africanos ribereños de la zona, en la cual se examinaron variadas formas de cooperación. La posibilidad del establecimiento de zonas de paz en la región también ha sido considerada por los Jefes de Estado del Grupo de Río en la Declaración de Acapulco.

Con el paso de los años, declaraciones políticas crecientemente significativas han venido siendo producidas en la región. Una de las que mayor impacto tuvo fué la Declaración de Ayacucho, suscrita en el Perú por los Jefes de Estado, o sus representantes, de los países que participaron con tropas en la última gran batalla por la independencia de América Latina, al conmemorarse el sesquicentenario de su realización. En esa oportunidad se mencionó la posibilidad de terminar con la adquisición de equipos bélicos ofensivos a fin de

dedicar los recursos a la atención de las necesidades económico-sociales de los pueblos. Suscribieron la Declaración Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina.

Fue muy importante que dicha Declaración fuese seguida por negociaciones concretas entre los países andinos, las cuales se prolongaron un buen tiempo, examinándose en ellas la posibilidad de adoptar medidas tan concretas como las siguientes: "... a) la inclusión de la 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 de 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." (93)

Otro elemento importante en este campo es 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 suscrito en 1976. En su texto, luego de reiterarse principios esenciales del Derecho Internacional, se establece que las Fuerzas Armadas procurarán mutuamente 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. Para ello se cele-

---

(93) Hugo Palma; América Latina...Id. (1)

brarían reuniones regulares y se organizaría 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"; especificándose otras diversas acciones.(94)

Como desarrollo de una iniciativa del Presidente peruano Alan García para limitar los armamentos y los gastos militares en América Latina, formulada al inicio de su Gobierno en 1985, se han venido conduciendo conversaciones entre las fuerzas armadas del Perú y Chile para la identificación y adopción de medidas de fomento de la confianza. Adicionalmente, en esa oportunidad, cortó a la mitad la prevista adquisición de modernos aviones de combate.

También son considerados de importancia para la confianza en la región los acuerdos de integración y cooperación de varios tipos, algunos de los cuales son de gran proyección. Por ejemplo, en el caso de Argentina y Brasil, se ha convenido que establecerán en el mediano plazo un mercado común pero, además, se han suscrito numerosos protocolos que vincularán sectores cada vez mas sensibles como informática, biotecnología, industria aeronáutica, etc.

De otro lado, existen también prácticas militares significativas para el fomento de la confianza. Las marinas de guerra del Brasil y Perú desarrollan desde hace años un programa conjunto de atención médico-odontológica en el área amazónica para las poblaciones ribereñas, indistintamente. Similares programas existen entre Perú y Colombia,y,Brasil y Colombia. Las marinas de Argentina, Uruguay y Brasil, realizan conjuntamente ejercicios y tareas de patrullaje en el Atlántico Sur.

Adicionalmente, se sabe de la existencia de acuerdos operacionales de variado nivel de compromiso entre comandantes militares en zonas fronterizas o inclusive entre fuerzas armadas. Estos acuerdos se refieren a la atención de diversos asuntos de interés común; desde prácticas de cortesía hasta procedimientos para evitar incidentes o la manera de resolverlos sin comprometer el nivel de las relaciones.

---

(94) H. Palma.- Id. anterior.

También se tiene información de diversas actividades que incluyen visitas y encuentros de altos oficiales, consultas sobre materias específicas, cooperación para atender problemas de salud y hospitalización, búsqueda y rescate, participación de alumnos extranjeros en los centros de estudios militares a varios niveles y en distintas especialidades, etc. Todas estas actividades que se enmarcan claramente en el proceso de fomento de la confianza parecen estar más difundidas en América Latina de lo que se suele creer.

J. Goldblat y V. Millán, citan las siguientes: "...una serie de medidas de tipo de fomento de la confianza vienen siendo llevadas a la práctica a través de arreglos bilaterales o multilaterales que incluyen a algunos países latinoamericanos. Por ejemplo, las armadas de Argentina y Brasil ejecutan maniobras navales conjuntas; Panamá y Venezuela conducen maniobras conjuntas de fuerzas de tierra, mar y aire; Brasil y Uruguay realizan ejercicios conjuntos de guerra antisubmarina; y un grupo de países latinoamericanos realiza maniobras con fuerzas aéreas...Adicionalmente, representantes de los países vecinos son frecuentemente invitados a observar las maniobras ejecutadas en las áreas de frontera (como fué el caso de las maniobras terrestres mexicanas en 1980 a las cuales altos oficiales guatemaltecos fueron invitados). Visitas de unidades navales e intercambios de misiones militares entre países de América Latina son cosa común. A las Academias Militares asisten frecuentemente oficiales de diferentes países." (95)

En tiempos recientes un documento patrocinado por latinoamericanos para atender a una grave crisis en la región, el Acta de Contadora, trata detenidamente de la cuestión del fomento de la confianza. Esta Acta que, como se sabe, no llegó a ser suscrita por razones que no es del caso explicar acá, en su Cap. III relativo a Compromisos sobre Asuntos de Seguridad contenía dispositivos sumamente concretos relativos al fomento de la confianza, específicamente en el area militar. Los dispositivos se referían a realización, información, conducción y observación de maniobras militares. Una Comisión de Verificación y Control, de responsabilidades mas amplias, debía acompañar el cumplimiento de todo lo relativo a estas

---

(95) J. Goldblat y V. Millán - Militarization and Arms Control in Latin America - SIPRI Yearbook - Estocolmo 1982.

maniobras. Otros dispositivos del Acta trataban de las cuestiones de armamentos y efectivos militares. Del mismo modo, se establecían procedimientos muy precisos respecto a la verificación. Este texto ha sido calificado como "...la más avanzada propuesta en el campo del desarme y el control de armamentos que se ha elaborado hasta la fecha en América Latina".(96)

J. Child, por su parte, considera el proceso mismo de Contadora como una aproximación al fomento de la confianza. En un sustantivo ensayo sobre la materia, detalla una serie de medidas que podrían ser de aplicación al caso centroamericano, encontrando que ellas abarcarían temas como los movimientos de tropas y ejercicios, intercambios de información y de personal, recolección y diseminación de informaciones sobre armamentos, organización y dispositivos militares, tensiones fronterizas, acciones que podrían ser consideradas provocativas, comunicaciones, armas, contactos extra-militares, entrenamiento y formación, etc. (97)

Más adelante, otros esfuerzos latinoamericanos condujeron a la concertación de los entendimientos y acuerdos de Esquipulas y Tela que eventualmente desembocaron en el cese de hostilidades, la dispersión de los "contras" y el comienzo de la pacificación en la conflictiva región centroamericana.

La actividad y práctica negociadora del Grupo de Contadora cuya gestión fue respaldada a partir de 1985 por el Grupo de Apoyo de Lima, condujo a finales de 1986 al establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río), que ha mostrado considerable dinamismo en respaldo de intereses comunes al Grupo y a la región. Este Grupo no solamente ha podido reunir en varias oportunidades a los Jefes de Estado de sus miembros sino que ha efectuado muy importantes pronunciamientos políticos en los cuales se mencionan ya cuestiones relativas al fomento de la confianza, la seguridad, la paz y el desarme.

---

(96) F. Barahona; Acuerdos de limitación de armamentos; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina, A. Varas, ed. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1987.

(97) Jack Child; A Confidence-Building Approach to Central American Conflicts.- En: Conflict in Central America, Approaches to Peace and Security.- J.Child, ed. International Peace Academy, New York, 1986.

También es del caso registrar las "medidas para crear confianza y evitar incidentes en la esfera militar", convenidas entre Argentina y el Reino Unido en el marco de la Declaración Conjunta en la que se informaba del restablecimiento de relaciones diplomáticas entre los dos países; que fuera negociada y emitida en Madrid a comienzos de 1990.

Las medidas comprendían el establecimiento de un "Sistema Transitorio de Información y Consulta Recíprocas", de una comunicación directa entre las Islas Malvinas (Falkland) y el territorio continental, reglas de comportamiento para las unidades navales y aéreas, procedimientos para casos de emergencia (búsqueda y salvamento marítimo y aéreo en el Pacífico Sur) y otros tales como grupos de trabajo, contactos personales, visita a los cementerios en las islas, etc. Las medidas relacionadas con unidades militares fueron explicitadas con bastante detalle en anexos a la Declaración.(98)

El crecimiento y fortalecimiento de la aún limitada institucionalidad latinoamericana es otro elemento de promoción de vinculaciones pacíficas y cooperativas en la región. Los casos más representativos parecen ser el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) con sede en Caracas, el Parlamento Latinoamericano y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

En el plano de la integración, once países latinoamericanos conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC). Otros significativos pronunciamientos han sido formulados en el ámbito del Acuerdo de Cartagena de Integración Sub Regional Andina, cuya institucionalidad y proyección política son cada vez mas importantes; contando con reuniones periódicas y frecuentes de Presidentes y de Cancilleres, un Parlamento Andino, Corte de Justicia, Fondo de Reservas y varios acuerdos derivados para las áreas de trabajo, salud, educación, etc. Manifestaciones recientes tratan ya de cuestiones como desvío de armas para actividades ilícitas, control de aeronaves que puedan transportar estupefacientes y comisiones de vecindad fronteriza.(99)

---

(98) Declaración Conjunta Argentina-Gran Bretaña, Madrid, 15 febrero 1990.

(99) Acta de Machu Picchu; Reunión de Jefes de Estado del Grupo Andino; Cuzco, Perú.-23 de mayo de 1990.

Por último, puede indicarse que todos los países latinoamericanos y de la Cuenca del Caribe son miembros del Grupo de los 77; muchos lo son también del Movimiento de los No Alineados y algunos de la Comunidad Británica. (100) Adicionalmente, se ha producido en la región un paulatino pero constante retorno a las formas democráticas de gobierno. El diálogo democrático, la emergencia de nuevas amenazas a la seguridad y la prioridad que reclaman las dramáticas condiciones económico-sociales de las poblaciones, están abriendo nuevos espacios para fomentar la confianza. Es en este contexto que, por ejemplo, cinco ex-presidentes sudamericanos instaron en agosto de 1990 a la suscripción de un Compromiso de Paz y Cooperación en las fronteras y un grupo de distinguidos juristas convino en un proyecto de tratado de Zona de Paz para América del Sur. (101)

Es obvio, sin embargo, que el crecimiento y fortalecimiento institucional latinoamericano, por alentador que sea, constituye fundamentalmente un marco de referencia para la aplicación de políticas y la adopción de medidas que se dirijan en forma más específica a la promoción de la confianza. Dicho de otro modo, el fortalecimiento de la seguridad, incluyendo en el plano militar, puede verse favorecido por la existencia de un contexto institucional adecuado; pero éste no reemplaza la procura de la referida seguridad, que es un objetivo político específico que compromete la responsabilidad regional. Vale aquí lo indicado respecto a la lamentable ambigüedad que hasta ahora concita la temática de la seguridad en el ámbito latinoamericano.

---

(100) D. Hepburn.- Medidas de cooperación y de fomento de la confianza en América Latina y el Caribe.- DESARME.- Vol.XII; N.3.- Naciones Unidas, Nueva York, 1989.

(101) El Comercio.- Lima; 19 de agosto de 1990; y, Proyecto de Tratado de Zona de Paz; Comisión Sudamericana de Paz; Santiago; Junio de 1990.

## Capítulo XIV

### Asia y el Pacífico

En estas regiones la cuestión del fomento de la confianza es más compleja tanto por la agudeza de los conflictos recientes en una de aquellas áreas, como de las dificultades para atender las consecuencias de tales conflictos y lograr el establecimiento de acuerdos de paz y de zonas de paz o desnuclearizadas, según los casos. Adicionalmente, es notable la ausencia de cualquier noción de seguridad común, tanto por la baja posibilidad de conflicto nuclear como por el entrecruzamiento de percepciones de amenaza Este-Oeste con otras subregionales o bilaterales. (102)

Otros problemas fundamentales son la definición misma del área y su gigantesca extensión que comprende enormes subregiones con sus problemas de seguridad específicos y otros superpuestos. Las problemáticas geopolíticas y estratégicas que encierra pueden resumirse en el hecho que incluye países como Australia, la península coreana, China, Japón, los Estados archipelágicos e insulares y en cierta forma también a los Estados Unidos y la Unión Soviética. Aún cuando no hay confrontación de bloques, conviven disputas territoriales o fronterizas con otras de tipo ideológico. No todos los Estados de la región mantienen relaciones diplomáticas normales. Divergen-

---

(102) Ver Confidence and Security Building Measures in North-East Asia; M. Alagappa; en Confidence and Security Building in Asia, United Nations, Nueva York, 1990.

tes percepciones estratégicas, conflictos de soberanía y fronteras, diferencias ideológicas, el recuerdo de agresiones recientes, la frecuencia de despliegues navales, ejercicios militares, explosiones de armas nucleares y problemas de colonialismo y subdesarrollo complican aún mas la situación.

Desde el punto de vista geopolítico la región mas coherente y también la mas necesitada de procesos de fomento de la confianza sería la masa terrestre asiática con las islas próximas. Esta área incluye el extremo oriente soviético, Japón, las dos Coreas, China, Taiwán, los tres Estados de Indochina (Viet Nam, Laos y Kampuchea), Tailandia y Filipinas (103). En el área del Nordeste Asiático, los problemas fundamentales derivan de la relación entre las superpotencias, la actuación de Japón y China y el dominio de las rutas navales. El gasto militar es muy alto en la zona; como ha sido el crecimiento económico de algunos de sus países. Los Estados Unidos tienen en el Pacífico la mitad de sus navíos de guerra y la URSS la mitad de sus submarinos. (104)

En julio de 1986 en Vladivostok y nuevamente en 1988 en Krasnoyarsk, el dirigente soviético M. Gorbachev hizo importantes propuestas para el establecimiento de un regimen de MFC y de seguridad para la región, que incluían el desmantelamiento de bases, garantías para las vías de comunicación marítimas y aéreas, reducción de fuerzas, etc. Estas propuestas no han sido objeto de negociaciones formales.

No obstante, a partir del viaje de Gorbachev a China en 1989, se habría iniciado una reducción de efectivos militares de los dos países en las zonas de frontera en lo que se ha llamado "control de armas tácito" al igual que se han convenido algunas MFC.(105) Se está examinando también la posibilidad de establecer una zona desmilitarizada y de ampliar las MFC.

---

(103) A. Mack.- Arms control in the North Pacific: problems and prospects.- Peace Research Centre; Australian National University, Canberra, 1988.

(104) J. Dhanapala.- Prospects of arms limitations in the Asia-Pacific region.- DISARMAMENT; Vol.XIII, N.3, Naciones Unidas, Nueva York, 1990.

(105) Ver Trevor Findlay.- Confidence Building Measures for Asia/Pacific.- Peace Research Centre, Australian National University, Canberra, 1988; y Characteristics of CSBMs en Asia and the Pacific. UN Seminar on CSBM. Viena, 1991.

Por su parte, los Estados Unidos y la Unión Soviética han establecido una Comisión Regional para el Estrecho de Bering para tratar de incidentes menores e incursiones no intencionales en áreas de frontera.(106) Parece también perceptible la posibilidad de un nuevo tipo de relación entre la Unión Soviética y Japón, a pesar del diferendo sobre las Islas Kuriles. Adicionalmente, estos países suscribieron en 1988 conjuntamente con los Estados Unidos y la República de Corea un acuerdo regional de seguridad aérea; justificado por la dolorosa experiencia del avión de Korean Airlines derribado en 1983. El acuerdo de notificación de los ensayos de misiles balísticos entre Estados Unidos y la Unión Soviética de 1988, es de sumo interés para el área del Pacífico por ser en ella donde se realiza la mayoría.

De todos modos, el cambio en las relaciones internacionales ya estaría determinando reducciones significativas en equipamientos y gastos militares en algunos países de la región. En el caso de las dos Coreas parece que, finalmente, han encontrado el procedimiento para iniciar negociaciones directas sobre sus complejos problemas. La Cruz Roja mantiene, además, una línea de comunicación directa entre ambos países.

En el caso del Sur de Asia, las difíciles relaciones entre India y Pakistán no han sido aliviadas por la adopción de diversas MFC incluyendo líneas de comunicación entre autoridades políticas y militares; a pesar de los ya significativos contactos políticos y hasta de un acuerdo para no atacar las instalaciones nucleares respectivas suscrito en 1988. Una Asociación para la Cooperación Regional en el Sur de Asia se estableció en 1985. Los equipamientos y gastos militares de ambos países han aumentado considerablemente y el primero de ellos es ya una potencia militar en posesión de un submarino atómico en "leasing" de la URSS. La situación en Afganistán, a pesar de la retirada soviética, no se ha estabilizado aún.

En el Sudeste Asiático, es necesario anotar que los problemas en Indochina todavía parecen distantes de una solución satisfactoria. La retirada de Estados Unidos de Viet Nam y de éste último de

---

(106) Ver H. Trofimenko; *The Security-Enhancing Role of Confidence and Security Building Measures*; en Id.(102)

Cambodia no han representado el fin de los conflictos. En esta misma región, dentro de un marco institucional relativamente incipiente, cabe citar el caso de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), como elemento de cooperación política, económica y cultural. Es interesante anotar que la declaración constitutiva de ASEAN es un documento cuya simplicidad no sugería hace dos décadas el alto nivel de consulta y concertación que caracteriza el accionar conjunto de sus países miembros. Malasia y Tailandia mantienen una Comisión General Fronteriza para tratar problemas de interés local; en cuanto este último país y Laos formaron una Comisión Militar Conjunta que supervisa un área fronteriza en disputa.

En el caso del Pacífico, la situación no es menos complicada tanto por la inmensidad del espacio como por la superposición de intereses estratégicos, políticos y económicos de las superpotencias y de países grandes y pequeños. China y la Unión Soviética mantienen grandes fuerzas terrestres; en cuanto Estados Unidos tiene solamente una presencia naval. En el Pacífico Norte, la actividad de las marinas de las superpotencias y de otros países es muy intensa; como también la realización de ejercicios navales y ensayos con misiles. Estados Unidos tiene compromisos de defensa con Japón y la República de Corea que ha sido escenario de no pocas situaciones conflictivas aún después del término de la guerra en la península de los años cincuenta. El problema de los pasos marítimos hacia el Continente asiático es también muy complicado.(107)

El Foro del Pacífico Sur es un organismo regional representativo de los intereses de algunos países, aunque su alcance y propósitos son limitados. Algunos otros organismos regionales promueven variadas formas de cooperación, particularmente en el Pacífico Sur. Ninguno de estos foros parece adecuado para el examen de MFC, entre otras razones porque la URSS, China y Japón, no hacen parte de ellos.

La suscripción del Tratado de Rarotonga por el que se establece una zona desnuclearizada en un muy extenso espacio geográfico en el

---

(107) Ramesh Thakur.- Confidence-Building and Conflict Reduction in the South Pacific.- Working Paper N.53.- Peace Research Centre, Australian National University, Canberra, 1988.

Pacífico Sur es un nuevo elemento político de gran proyección en esa área. Esta es la segunda zona libre de armas nucleares establecida en una zona poblada; después de la creada por el Tratado de Tlatelolco en América Latina y combinadas, cubren con la zona del Tratado Antártico dos quintos de la superficie terrestre.(108) El Tratado suscrito el 6 de agosto de 1985, aniversario de la destrucción de Hiroshima, prohíbe la fabricación, adquisición, posesión o control de artefactos nucleares, las explosiones nucleares con fines pacíficos, el estacionamiento de armas nucleares, el vertimiento de desechos radioactivos, etc. Permite, sin embargo, el tránsito de armas nucleares, los ensayos con misiles y otras actividades. Nueva Zelanda, por su parte, ha asumido con tal rigor su política contraria a las armas nucleares que ha llegado a suspender su cooperación militar con Estados Unidos en el ámbito de ANZUS, debido a su negativa a permitir el acceso a sus puertos a navíos de Estados Unidos si no declaraban estar transportando o no tales armas; declaración que el Gobierno americano se ha recusado siempre a formular.

Un problema fundamental en el área del Pacífico es el manejo cooperativo y estable de las líneas de comunicación marítima que son de interés incuestionable para muchos países de la región y de fuera. Ello necesitaría la identificación y establecimiento de MFC naval. Sin embargo, no ha sido posible aprobar tales medidas en ningún lugar del mundo, fundamentalmente debido a la resistencia de la marina de los Estados Unidos.(109) La cuestión se encuentra, consecuentemente, pendiente en todas las regiones.

Paradójicamente, entonces, es el indiscutible e incomparable crecimiento económico de algunos países del Pacífico y Asia lo que parece ofrecer el marco más auspicioso para el fomento de la confianza. El mejoramiento de relaciones entre China y la Unión Soviética; el crecimiento de las transacciones comerciales en la región y la cada vez más amplia convicción que el desarrollo económico requiere políticas de cooperación y no de belicosidad; incluyendo la disminu-

---

(108) A. Mack; Confidence and Security Building Measures and Military Security.- Id. (104)

(109) B. Blechman.- Confidence building in the North Pacific: a pragmatic approach to naval arms control.- Peace Research Centre, Australian National University, Canberra, 1988.

ción de la carrera armamentista y la solución pacífica de controversias, pueden presentar nuevas oportunidades para la promoción de la confianza.(110)

---

(110) Kevin Clements.- Common security in the Asia-Pacific Region: Problemas and Prospects.- IPRA General Conference; Rio de Janeiro, August, 1988.

## Capítulo XV

### Europa

Desde hace siglos, el continente europeo ha sido escenario central de las más importantes situaciones y crisis estratégicas. Acontecimientos ocurridos en ese ámbito han tenido enorme peso en términos políticos, estratégicos, tácticos y de la carrera armamentista. El término de la Segunda Guerra Mundial representó el establecimiento de un nuevo panorama político-estratégico de ominosas posibilidades para la paz y la seguridad internacionales.

No es de sorprender entonces que Europa se vincule al tratamiento de la cuestión del fomento de la confianza, probablemente más que ningún otro continente. Además de razones como las citadas, ello se debe especialmente a la convicción generalizada de que era en ese escenario donde podía iniciarse la tercera guerra mundial no solamente por la altísima concentración de equipo y tropas de las alianzas militares rivales sino también por la percepción recíproca de hostilidad entre sistemas político-estratégicos que se consideraban incompatibles.

No obstante, por una serie de razones políticas no exentas de propaganda pero también de preocupación por la supervivencia y la seguridad del área, irremediablemente condenada a total destrucción en caso de conflicto, a partir de los años cincuenta, primero los países socialistas y luego los occidentales, empezaron a plantear propuestas y planes relativos a la seguridad del Continente.

El acuerdo sobre no realización de pruebas nucleares en determinados ámbitos de 1963, no se inscribía propiamente en el contexto europeo pero, obviamente, mejoró el ambiente. El plan del Canciller polaco Rapacki, para la desnuclearización militar de Europa Central, en sus varias versiones, constituyó una de las iniciativas más importantes. Una propuesta inicialmente formulada por los soviéticos para la realización de una conferencia sobre seguridad fué recogida en 1965 en sendos comunicados polaco-británico y polaco-yugoslavo con la denominación "Conferencia europea de cooperación y seguridad". En 1968 la OTAN se manifestó en favor de "reducciones mutuas y equilibradas de fuerzas". En 1970, la Ostpolitik del Canciller W. Brandt de la República Federal se tradujo en un acuerdo de no agresión con la Unión Soviética y en 1972 se suscribió el primer acuerdo sobre limitación de armas estratégicas entre Estados Unidos y la URSS.

A lo largo de todo este proceso se mantuvo una diferencia de enfoque entre las presentaciones socialistas que se orientaban a acuerdos generales y manifestaciones políticas; y las occidentales que priorizaban negociaciones y acuerdos sobre cuestiones muy específicas, hasta el nivel de detalle en determinados aspectos. Eventualmente, la organización de los trabajos representó un balance entre las posiciones de unos y otros.

Como se ha visto, las medidas de fomento de la confianza no fueron inventadas en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Helsinki en 1975. Sin embargo, fue en esa oportunidad que por primera vez se les examinó y trató como una categoría especial de las relaciones internacionales.

La Conferencia de Helsinki fue considerada como un hito en la vinculación interestatal pues juntamente con otros caracterizados asuntos como Derechos Humanos y varios aspectos de las relaciones europeas, transcurridos treinta años de la terminación de la Segunda Guerra, en su Acta Final explicitaba algunas medidas que de ser observadas por los Estados participantes deberían conducir al fortalecimiento de la confianza. Ciertamente es que se trataba apenas de la confianza en un sentido sumamente restringido, específicamente de la notificación de algunas maniobras militares, pero fue un comienzo de lo que con el paso del tiempo habría de ser un proceso de la mayor

significación para las relaciones intraeuropeas e internacionales, en la medida en que países como Estados Unidos y Canadá estaban también envueltos en el mismo.

Esta conferencia representó el inicio de la materialización de lo que se denominaba la idea de la seguridad europea, concepto que se había hecho necesario a partir de los problemas planteados al término de la Segunda Guerra. Entre éstos y solamente a título de ejemplo puede indicarse que la división de Alemania fue considerada como solución provisional por los países occidentales, en cuanto los socialistas insistían en mantener la separación; pero las modificaciones territoriales, el estatuto de Berlín, la independencia de Austria y otros asuntos como la formación de las alianzas militares y la guerra fría, constituían también asuntos sustantivos en una preocupante agenda de seguridad.

La Conferencia contó con la participación de Estados individuales y no de alianzas militares. La regla para la toma de decisiones fué el consenso, definido como: "Ausencia de cualquier objeción expresada por un representante y presentada por él mismo como un obstáculo a la adopción de la decisión en cuestión".(111) Los distintos asuntos debían agruparse en "canastas" de negociación que progresarían armónicamente en los temas de seguridad, cooperación en economía, ciencia, tecnología y medio ambiente, cooperación en aspectos humanitarios y otros y, finalmente, institucionalización.

Un acuerdo de la mayor importancia se refería a los principios a observar por los Estados en materia de cooperación en Europa. Ellos son: igualdad soberana; respeto de los derechos inherentes a la soberanía; abstención de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza; inviolabilidad de las fronteras; integridad territorial; arreglo pacífico de controversias; no injerencia en asuntos internos; respeto de los derechos del hombre y libertades fundamentales incluidas las de pensamiento, conciencia, religión o convicción; igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos; cooperación entre los Estados; y cumplimiento de buena fé de las obligaciones contraídas de conformi-

---

(111) La Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.- Cuadernos de Documentación.- Ministerio de Asuntos Exteriores.- Madrid; 1978.

dad con el derecho internacional. Tanto la enumeración como el orden en que fueron enunciados estos principios, constituía un compromiso entre las posiciones de los bloques.(112) También se explicitó la manera cómo tales principios serían aplicados.

Desde esa perspectiva, la CSCE representaba fundamentalmente dos cosas. En primer lugar constituía un reconocimiento explícito del status quo europeo del período posterior a la guerra. Esto concernía prioritariamente a las cuestiones territoriales que suponía estabilizadas y definitivas; pero también al balance político entre las alianzas. En segundo término, representaba también la institucionalización de la distensión, al establecer una agenda europea con los Estados Unidos para el examen y adelanto de una serie de cuestiones definidas mediante un compromiso político para la construcción eventual de una realidad europea que todas las partes deseaban que fuere diferente.

El de Helsinki fué un complejo compromiso puesto que de un lado, los soviéticos deseaban la consolidación territorial existente y el reconocimiento del estatuto de Alemania; mientras de otro los occidentales querían debatir cuestiones de seguridad específicas y también asuntos como derechos humanos, ecología y cooperación. Probablemente ni unos ni otros podrían haber previsto en esa oportunidad el curso que antes de quince años tomarían los acontecimientos políticos, económicos y sociales, hasta llegar a cambiar radicalmente la realidad europea.

En el Acta Final, una sección denominada "Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y sobre determinados aspectos de la seguridad y el desarme" contenía los siguientes acuerdos:

- a) el compromiso de notificar la realización de maniobras militares en que participaran mas de 25,000 hombres, con una anticipación mínima de 21 días;

---

(112) id. anterior

- b) los Estados podrían invitar a observadores militares de otros países participantes a dichas maniobras;
- c) los Estados podrían notificar maniobras en que participara menor número de hombres.
- d) la notificación previa de movimientos militares importantes;
- e) otras medidas de fomento de la confianza.(113)

De las medidas anotadas, solamente la primera tenía carácter compromisorio. Las demás no pasaban de sugerencias para la acción. También se advierte que la preocupación principal estaba centrada en la realización de maniobras, lo cual no deja de ser consistente en la medida en que la Conferencia de Helsinki debía ocuparse de la principal preocupación de seguridad en el contexto europeo, cual era que las maniobras pudiesen ser utilizadas para encubrir un ataque por sorpresa.

Esta preocupación era comprensible y legítima en circunstancias en que coincidían muy duros enfrentamientos ideológicos entre las alianzas militares con altísimas concentraciones de fuerzas militares en espacios relativamente reducidos. Las maniobras notificables eran solamente las que debían realizarse en el continente europeo y en caso de Estados cuyo territorio se extendiera más allá de Europa, Unión Soviética y Turquía, solamente debían notificarse las que se efectuaran dentro de 250 kms. de su frontera con otro Estado europeo. Tampoco debían notificarse las maniobras navales y aéreas, salvo que formasen parte de las maniobras terrestres. Finalmente, cabe señalar que la información que debía proporcionarse comprendía el nombre, finalidades generales, Estados participantes, tipos y número de las fuerzas y zona y calendario de realización.

La adopción de estas medidas en Helsinki fué el primer paso en un proceso de negociación que no ha concluído en el contexto europeo. Sucesivas sesiones de la CSCE continuaron examinando propuestas para aumentar la significación y obligatoriedad de esas primeras y

---

(113) J. Borawski - From the Atlantic to the Urals: Negotiating Arms Control at the Stockholm Conference pag. xiii.- Pergamon-Brassey s Internacional Defense Publications - Great Britain, 1988.

bastante modestas medidas que años mas adelante habrían de ser llamadas de "primera generación".

La CSCE volvió a reunirse en Belgrado, Yugoslavia, a partir de 1977. Sin embargo, varios acontecimientos incluyendo especialmente una divergencia muy dura sobre la manera cómo habrían sido aplicadas las disposiciones del Acta Final en lo relativo a derechos humanos y libertades fundamentales por parte de la Unión Soviética y los países socialistas deterioraron seriamente el ambiente internacional, haciendo imposible la adopción de ninguna nueva MFC.

No obstante, las delegaciones coincidieron en que el dispositivo obligatorio, la notificación previa de maniobras con mas de 25,000 hombres había sido cabalmente cumplido. Los debates se realizaron en torno a la medida en que las disposiciones facultativas habían sido atendidas, suscitándose considerables discrepancias en relación a dicho aspecto entre las alianzas militares.

La siguiente sesión de la CSCE se realizó en Madrid a partir de 1980. El fracaso de la reunión de Belgrado, el deterioro adicional de la confianza producido por la invasión de Afganistán y los acontecimientos en Polonia y la continuación de las acusaciones entre las alianzas militares, hicieron aún mas difíciles y acres los debates. No obstante, se convino en la realización de una conferencia especial a celebrarse en Estocolmo a partir de 1984, en la que se trataría de MFC y, siguiendo una propuesta yugoslava se añadió "y de la seguridad" en Europa. En el Documento de Clausura de la Reunión de Madrid se especificaba lo siguiente: "...estas medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad abarcarán Europa en su conjunto así como la zona marítima y el espacio aéreo contiguos. Estas medidas tendrán relevancia militar, serán políticamente vinculantes y deberán ser acompañadas de formas de verificación adecuadas que correspondan a su contenido." (114) Como se puede advertir, se trata de condicionantes sustantivos que se orientaban a que las medidas a adoptarse fueren cualitativamente distintas de las de 1975.

---

(114) Id. anterior; pg. 135.

Además, se incluyeron numerosas clarificaciones a lo establecido en Helsinki respecto a derechos de los periodistas, derechos humanos, reunificación de familias, derecho de los trabajadores a organizarse, combate al terrorismo, etc. Del mismo modo, se dispuso la celebración de importantes reuniones adicionales que se relizaron en varias ciudades de Europa y América del Norte y trataron de temas como la solución pacífica de disputas, cooperación en el Mediterráneo, derechos humanos, asuntos culturales y contactos humanos. La tercera conferencia de revisión de la CSCE fué fijada para celebrarse en Viena a partir de Noviembre de 1986.

La Conferencia Especial de Estocolmo concluyó en 1986 con resultados realmente impresionantes en términos de ampliación, profundización y obligatoriedad de las medidas de fomento de la confianza, algunas de las cuales pasan a ser llamadas de "segunda generación".

No debe omitirse que esta Conferencia se reunió en circunstancias políticas internacionales radicalmente distintas de las que caracterizaron las anteriores. La Perestroika en la Unión Soviética empezaba a constituir el patrón de comportamiento estatal en lo interno, juntamente con la Glasnost, haciendo que la percepción de actitudes mudara profundamente. Aún cuando la aceleración de los acontecimientos políticos que habrían de producirse mas adelante en el escenario europeo no era entonces previsible; el hecho es que desde la llegada al poder de Gorbachev se empezó a tener la impresión de que serían pensables cambios hasta entonces insospechables tanto al interior de la URSS como en las relaciones internacionales.

En resumen, los dispositivos de Estocolmo incluían:

- a) reafirmación del principio de no uso de la fuerza;
- b) notificación con un mínimo de 42 días de las actividades que envuelvan el equivalente de una división (13,000 hombres o 300 tanques); 3,000 hombres en los ejercicios con paracaídas; 200 despegues de aviones cuando se efectúen en relación con las actividades anteriormente señaladas; y, transferencia del equivalente de una división;
- c) invitación a dos observadores por Estado a cualquier ejercicio o transferencia que envuelva 17,000 hombres o 5,000 en el caso de

- ejercicios con paracaídas o anfibios;
- d) presentación anticipada en un año del calendario de actividades que deban ser notificadas;
  - e) no realización de actividades notificables con mas de 40,000 hombres sin notificación previa de un año y con mas de 75,000 sin una de dos años;
  - f) posibilidad de realizar inspecciones aéreas o terrestres o ambas in loco, cuya solicitud debe ser aceptada antes de 36 horas; ningún Estado será obligado a aceptar mas de tres inspecciones por año.

Adicionalmente, actividades llevadas a cabo sin información previa, conocidas como "alertas", debían notificarse al momento de su iniciación. El Documento de Estocolmo reafirmaba la obligación de revelar el nombre, propósito, países y fuerzas participantes, tal como lo establecía el Acta Final de Helsinki, pero adicionalmente requería en forma obligatoria información sobre el nivel de comando, las fechas de inicio y terminación, el número y tipo de las divisiones envueltas y también sobre los equipos y municiones a ser empleados.

La comparación de estas medidas con las adoptadas en la primera sesión de la CSCE muestra claramente la enorme diferencia que las separa. En efecto, las medidas de Helsinki eran básicamente del tipo "de información", modestas y con una sola excepción, voluntarias. Las medidas de Estocolmo eran, como los países miembros de la OTAN lo habían venido reclamando, militarmente significativas, obligatorias y verificables. (115)

Dos elementos adicionales en las medidas de Estocolmo deben ser tenidos en cuenta. El primero es que el teatro de aplicación se extendió a la totalidad del territorio europeo de los Estados participantes; vale decir, "del Atlántico a los Urales" y a los espacios marítimos adyacentes en cuanto fueren funcionales a las medidas adoptadas, ampliando así el ámbito geográfico. El segundo es que tampoco en esta oportunidad se atendió el pedido de los países miembros del Pacto de Varsovia para que se adoptasen medidas respecto a las operaciones navales que la OTAN se negaba a admitir alegando que la principal amenaza a la seguridad en Europa derivaba

---

(115) Victor Yves Ghebali.- CBMs within the CSCE process: Paragraph by Paragraph Analysis of the Helsinki and Stockholm Regimes.-UNIDIR. Geneva. 1989.

de las fuerzas terrestres; y se incluyese en el ámbito geográfico de aplicación de las medidas un espacio marítimo equivalente a la ampliación del espacio terrestre que había sido aceptado. Lo que se adoptó fue un "criterio funcional" por el cual debían notificarse las actividades navales o aéreas en cuanto estuviesen vinculadas a operaciones de fuerzas terrestres.

Cabe también referirse a la manera como lo dispuesto en Helsinki y Estocolmo respecto a MFC fue tratado en ambos documentos. En el primero, se mencionaron apenas algunas medidas, en cuanto en el segundo, no solamente se acuerdan muchas sino se elabora con enorme detalle la manera cómo deberán ser aplicadas. Para ejemplo, baste citar que se indica que los observadores en las maniobras podrán usar sus propios binóculos; pero también que éstos deberán previamente ser examinados y aprobados por el Estado que realiza las maniobras. Adicionalmente, otras medidas acordadas constituyen en la práctica formas de control de armamentos.

Naturalmente todo ello era importante cuando se trataba de la más amplia concentración de fuerzas opuestas en tiempo de paz de toda la historia (116). Esto hizo mas significativo política y militarmente que el control de armas en Europa dejara de ser hipotético y pasara a ser una realidad, cambiando irreversiblemente el panorama estratégico no solamente del continente sino del mundo en general; como se demostró en la Guerra del Golfo cuyo desenvolvimiento estuvo vinculado militarmente a los cambios ocurridos en Europa.

La CSCE realizó una nueva sesión en Viena, Austria, a partir de 1986. En esta oportunidad se decidió que el tratamiento de la cuestión de las MFC y de la seguridad se realizara en el seno una Conferencia especial con la participación de los tres grupos de Estados de la Conferencia: NATO, Pacto de Varsovia y Neutrales y No Alineados. En lo que se refiere al asunto de la reducción de fuerzas que, por muchos años, había sido objeto de tratamiento en las Conversaciones sobre la Reducción Mutua y Equilibrada de Fuerzas (MBFRT) se acordó que se celebraran negociaciones, paralelamente a las anteriores, pero limitadas a los países miembros de las alianzas militares.

---

(116) CSCE -Documento de Clausura.- Madrid, 1983.

El Documento de Conclusión fue aprobado en enero de 1989, formalizando la división explicada. El tema de las fuerzas militares, como se ha indicado, pasó a llamarse "Negociaciones Sobre Reducción de Fuerzas Convencionales en Europa" (CFE). Sobre las MFC y seguridad hubo acuerdo en que el propósito de las negociaciones que se iniciarían a continuación, sería expandir los resultados de la Conferencia de Estocolmo estableciendo una nueva serie de las referidas medidas, mutuamente complementarias, para reducir aún más el riesgo de la confrontación militar en Europa. También se decidió la realización de un seminario sobre "doctrinas militares".

Las negociaciones sobre MFC y seguridad concluyeron a mediados de noviembre de 1990 con la suscripción de un Documento que confirma las medidas adoptadas en Estocolmo, establece otras nuevas y profundiza algunas y, en general, amplía considerablemente el contexto de aplicación de las mismas como se adelantó en el capítulo sobre tipos de MF, el extenso Documento comprende dispositivos que se relacionan con el intercambio anual de informaciones militares, reducción de riesgos, contactos, notificación previa y observación de ciertas actividades militares, calendarios anuales, limitaciones, conformidad y verificación, comunicaciones y reuniones anuales de evaluación de la aplicación. (117)

Ocuparía gran espacio reproducir los dispositivos convenidos en Viena pero debe al menos indicarse que se refieren a cuestiones sustanciales. Por ejemplo, en materia de informaciones establece el intercambio anual de datos sobre fuerzas militares terrestres y aéreas basadas en tierra, incluyendo organización, personal, sistemas de armas y equipos mayores (vehículos de combate, helicópteros, blindados, lanza-misiles, artillería, aviones). También deberán intercambiarse informaciones sobre el despliegue de armas y equipos de importancia mayor así como sobre presupuestos militares.

La reducción de riesgos establece la consulta y cooperación para "toda actividad inhabitual e imprevista, militarmente significativa

---

(117) Documento de Viena 1990 de las negociaciones sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la Reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Viena, 1990.

de sus fuerzas militares fuera de sus emplazamientos normales de tiempos de paz...a propósito de la cual un Estado participante exprese su inquietud en materia de seguridad". El Estado que realizó la actividad está abligado a responder en 48 horas, luego de lo cual se podrá solicitar una reunión de los Estados concernidos o de todos los de la CSCE; la que se realizará en un "Centro de prevención de conflictos". Otras disposiciones se refieren al tratamiento de incidentes peligrosos de naturaleza militar.

La sección de Contactos comprende visitas a bases aéreas y, a título voluntario, otras visitas y contactos, participación en cursos de formación, manifestaciones deportivas y culturales, etc. La notificación previa se refiere a actividades en que intervengan al menos 13,000 hombres o 300 carros de combate y se produzcan 200 despegues de aviones (no helicópteros) o cualquier desembarco anfibia o lanzamiento de paracaidistas de al menos 3000 hombres. También serán notificados los desplazamientos de tropas y carros de combate en números similares hacia o desde la zona de aplicación de las medidas. Sobre cada una de esas actividades se deben proporcionar detalladas informaciones.

La observación concierne invitaciones a observadores de los participantes en actividades militares notificables tales como ejercicios, desembarques anfibios, lanzamiento de tropas aerotransportadas, transferencias hacia y desde la zona de hombres y equipos; cuando comprendan al menos 17000 hombres o 5000 en el caso de desembarco anfibio o fuerzas aerotransportadas. El "programa general de observación" comprende considerable número de detallados dispositivos incluyendo mapas, exposiciones, transporte, etc. Se sugiere la participación de los medios de prensa.

Los Estados deberán intercambiar Calendarios Anuales de actividades militares previstas para el año siguiente que deban ser objeto de notificación previa. La información deberá comprender buen número de detalles. Otra sección prohíbe la realización de actividades militares que comprendan más de 40000 hombres si no hubieren sido notificadas hasta el 15 de noviembre de cualquier año, para ser realizadas durante el año subsiguiente y no hubieren sido incluídas en el Calendario Anual.

La sección de conformidad y verificación comprende inspecciones en el territorio de otro Estado, que no pueden ser rechazadas, hasta el número de tres por año y de una por cada Estado que solicita la inspección. La "zona designada" en la que se realizaría la inspección debe ser el área donde se efectúen actividades militares notificables. Los prolijos dispositivos incluyen la posibilidad de realizar inspecciones aéreas. También se ha contemplado la realización de visitas para "evaluar" la conformidad de las informaciones militares proporcionadas. Las últimas secciones se refieren a las comunicaciones y la reunión anual de evaluación de la aplicación de los acuerdos, que deberá igualmente efectuarse en el Centro de Prevención de Conflictos.

En Viena se reconoció la interdependencia de las MFC y la seguridad con las de desarme y con el respeto de los intereses de seguridad de todos los Estados participantes. En este sentido, se hacía posible que se interconectasen MFC de primera generación con otras de seguridad que corresponderían a la segunda y algunas nuevas que se inscribirían ya en el campo del desarme propiamente; posibilidad con muy importantes consecuencias en el ámbito conceptual.

Como se puede apreciar, las MFC y seguridad de Viena representan una continuación y profundización de la línea trazada en Estocolmo, que ya había tenido un gran impacto en las negociaciones de desarme de la segunda mitad de los años ochenta. La naturaleza de los dispositivos acordados en las dos oportunidades supone una apertura cada vez mayor de las actividades militares que se va aproximando al concepto de transparencia. Su efecto, juntamente con el de la suscripción de los acuerdos sobre armas nucleares de alcance intermedio y desarme convencional en Europa, representan una situación que podría calificarse de revolucionaria en el campo estratégico europeo y mundial.(118)

A partir de la próxima reunión de la CSCE que se celebrará en Helsinki en 1992, tanto las negociaciones sobre MFC y Seguridad como las de desarme convencional en que participan hasta ahora

---

(118) Ver por ejemplo S. Lodgaard.- CSBMs: A critical Appraisal.-UN Seminar on CSBM. Viena, 1991

solamente los miembros de las alianzas militares, se llevarán a cabo en un foro único para todos los países europeos; en el cual se tratará también de medidas de "cooperación"

Nada de esto hubiera sido posible sin los cambios políticos que se produjeron en el escenario europeo y que representan la terminación de la guerra fría, el desmantelamiento del Pacto de Varsovia, la reunificación del Estado alemán y, también, la emergencia de los muy serios problemas políticos, sociales, económicos y étnicos que vienen creando comprensible ansiedad respecto del futuro de los países del Este. En todo caso, parece muy poco probable que se pueda desandar lo ya recorrido en términos de disminución de la amenaza del ataque por sorpresa, la iniciación del conflicto nuclear deliberado o la continuación del conflicto político-ideológico.

Finalmente, en el caso europeo, parece innecesario profundizar la significación en términos de confianza de los procesos de concertación política e integración económica. En el caso de esta última, por ejemplo, la suscripción por los países miembros de la Comunidad Europea del Acta Unica Europea en 1986, debe conducir a finales de 1992 a la consolidación de un auténtico mercado común donde personas, mercaderías, servicios y capitales circularán libremente. La creciente consulta política llevó a los miembros de la Comunidad a iniciar la llamada Cooperación Política Europea, embrión de lo que puede llegar a ser una política externa común para Europa Occidental.(119)

Los países socialistas, llegaron también a formas sofisticadas de concertación pero los acontecimientos han modificado totalmente el panorama político al punto de hacer posible situaciones difíciles de imaginar, tales como la liquidación del Pacto de Varsovia, el pedido de incorporación de algunos de sus ex-miembros a la OTAN, la reunificación de Alemania, la democratización general en los países del Este, las convulsiones políticas y sociales de la Unión Soviética, presiones nacionalistas y separatistas en diversas áreas, etc.

---

(119) A. Pijpers, E. Regelsberger y W. Wessels.- *European Political Cooperation in the 1980s; a Common Foreign Policy for Western Europe?.*- Kluwer Academic Publishers.- The Netherlands.- 1988.

La profunda transformación política y estratégica de Europa es ya un hecho. Así lo han reconocido en 1990 documentos sustantivos como el Mensaje de Turnberry emitido por los Ministros de Relaciones Exteriores de la OTAN en Junio, en que se menciona “una nueva era” de acontecimientos en la región, se expresa la intención de continuar promoviendo la iniciativa de “cielos abiertos”, se ofrece incrementar las formas de cooperación con los países del Este; y se reconoce que los riesgos militares para la Alianza Atlántica ya habían decrecido sustancialmente.(120)

En el mes de Julio, los Jefes de Estado y de Gobierno de la misma Organización emitieron en Londres una Declaración sobre la OTAN modificada donde, además de reafirmarse lo anterior se indica que “la seguridad y la estabilidad no se basan exclusivamente en la dimensión militar..”; la necesidad de “..acercarse a los países del Este que eran nuestros adversarios en la guerra fría y ofrecerles una mano amistosa”; y “..a medida que Europa cambia, debemos alterar profundamente nuestras ideas acerca de la defensa”. Adicionalmente, se sugiere que en el futuro habría menos dependencia de las armas nucleares y se afirma que se deben continuar negociando acuerdos de desarme.(121)

En la Declaración Conjunta de Veintidos Estados (miembros de las alianzas militares) del 19 de Noviembre, emitida en Paris a nivel de Jefes de Estado, se afirma que había acabado la “era de división y confrontación que ha durado más de cuatro décadas”; que “..en la nueva era de las relaciones europeas ya no son adversarios, establecerán nuevos lazos de asociación y se tienden mutuamente la mano de la amistad”; “Reconocen que la seguridad (de todos los Estados participantes) es indivisible..” y “Se comprometen a mantener sólo las capacidades militares que sean necesarias para evitar la guerra y asegurar una defensa eficaz”.(122)

---

(120) Mensaje de Turnberry. Reunión de Cancilleres de la OTAN. Reino Unido. Junio, 1990.

(121) Declaración sobre una OTAN modificada. Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno. Londres. Julio, 1990.

(122) Declaración de Veintidos Estados participantes en la CSCE a nivel de Jefes de Estado. Paris. Noviembre, 1990.

Finalmente, también en el mes de noviembre y en el curso de una reunión en la cumbre de los países miembros de la CSCE, los Jefes de Estado y Gobierno emitieron una "Carta de París para una Nueva Europa". (123) En este documento que formaliza la transformación ocurrida, capítulos relativos a Una Nueva Era de Democracia, Paz y Unidad, incluyen temas de derechos humanos, democracia, Estado de Derecho, libertad y responsabilidad económica, relaciones amistosas, seguridad y unidad y vinculaciones de la CSCE con el mundo; Pautas para el Futuro, que tratan de la dimensión humana, seguridad, cooperación económica, medio ambiente, cultura, trabajadores migrantes, el Mediterráneo y las organizaciones no gubernamentales; y , Nuevas Estructuras e Instituciones del Proceso de la CSCE, que incluyen la creación de un Centro de Prevención de Conflictos en Viena y una Secretaría en Praga. Conceptos como democracia, paz, fin de la división, cooperación, derecho, libertad y otros igualmente importantes informan el que puede calificarse como uno de los documentos más importantes de esta época.

No habría mucho que añadir a estas solemnes manifestaciones que recogen cabalmente el espíritu y la dimensión de las transformaciones ocurridas en el más crítico escenario estratégico que nunca se había producido. Los cambios son de tal profundidad y significación que se trata ahora de un nuevo panorama político, estratégico, económico, social y cultural. Es evidente que esta mudanza no se debe a la adopción de las MFC de Helsinki pero tampoco puede ignorarse que a medida que se iban produciendo los cambios se adoptaban también decisiones en materia de fomento de la confianza cada vez más comprensivas y complejas. La interacción de procesos y la retroalimentación han representado factores de enorme valor para el fomento de la confianza en Europa.

En la actualidad, el desafío europeo sería formalizar las mudanzas políticas ocurridas, revisar los procedimientos de cooperación y, en general, hacer posible el manejo pacífico de la transición de manera que la indetenible evolución del continente se haga sin violencia y permita avanzar hacia lo que ya se empieza a denominar el hogar común europeo, cuya construcción puede ser una tarea histórica.

---

(123) Carta de París para una Nueva Europa.- Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la CSCE. París, Noviembre - 1990.



## Capítulo XVI Medio Oriente y Océano Indico

Parece evidente que el Medio Oriente es al mismo tiempo la región del mundo donde más falta haría la implantación de medidas efectivas de fomento de la confianza y donde es más difícil hacerlo. En efecto, son pocas las posibilidades de iniciar procesos de fomento de la confianza cuando no solamente los dispositivos militares sino también la voluntad gubernativa y hasta el sentimiento de los pueblos aparentemente se inclinan por la exacerbación de los conflictos; que no son pocos.

La situación en el área se complica por la interrelación de conflictos entre Estados que a su vez tienen causas complejas como el casi permanente estado de beligerancia generalizada; el conflicto de Irak-Irán; las posiciones árabes en torno a la manera de enfrentar el problema palestino y más aún la existencia de Israel; el problema de los territorios ocupados; las diferencias políticas inclusive al interior de partidos supuestamente afines como el Baath en Siria e Irak; el laberinto libanés; las desigualdades económicas entre los Estados árabes; las vinculaciones de las superpotencias; la casi total ausencia de instituciones democráticas y los fanatismos de varios tipos.

Como si todo esto fuera poco, la reciente demostración de que un país árabe puede agredir, invadir y ocupar a otro si lo considera de su interés como ha sido el caso de Irak con Kuwait, precipitando el conflicto del Golfo que parece no haber terminado pero que ha

acabado sí con la confianza que hubiera podido existir entre los propios países árabes, ocasionando una enorme destrucción de vidas humanas, infraestructura y bienes y ha modificado las características estratégicas de la región; lo que no dejará de tener alarmantes consecuencias políticas y estratégicas para el mundo en general.

A todo ésto, parecería redundante añadir la subsistencia de todas las situaciones conflictivas, las altísimas concentraciones de equipos y tropas, la permanente alerta y, sobre todo, la no abandonada convicción de que habría soluciones militares para los problemas de la región.

D. Dewitt resume la situación diciendo: "En el Oriente Medio la línea entre adversario actual y potencial no es estable ni consistente..Tanto la construcción de naciones, con todos los traumas que ello acarrea, como la construcción de imperios vienen ocurriendo a través de toda la región. El Panislamismo, Panarabismo, Sionismo, Fundamentalismo Islámico con sus correlativos cismas intra-islámicos, Baathismo y otras formas competitivas de socialismo árabe y nacionalismo, así como las ambiciones de líderes individuales; todos representan desafíos a Estados internacionalmente reconocidos, sus autoridades centrales y sus fronteras internacionales..Hay lugar para el fomento de la confianza y la seguridad en tal ambiente?" (124)

En las condiciones descritas, propuestas como la creación de una Zona Libre de Armas Nucleares en el Medio Oriente que Naciones Unidas empezó a examinar en 1974 a pedido de Irán y Egipto, parecen tan lejanas como entonces de ser llevadas a la práctica. Entre los países árabes, existen unas pocas formas institucionales de cooperación que no llegan a ocultar la permanencia de profundas diferencias. Es el caso de la Liga de Estados Arabes y el Consejo de Cooperación del Golfo.

En ese contexto de conflictividad interestatal, interna, religiosa, política y social, son escasas las experiencias que sería posible

---

(124) D. Dewitt.- CBMs in the Middle East: the arab-israeli conflict.- En CBMs and International Security.- Id. (48)

identificar. Algunas, mas emparentadas con cuestiones como el mantenimiento de la paz incluyendo la separación de fuerzas, han sido establecidas por o con la participación de Naciones Unidas en cuanto otras son producto de acuerdos mas restringidos.

Una primera MFC en el Medio Oriente, habría sido el reconocimiento de Israel por el Presidente Sadat de Egipto como un Estado independiente. En circunstancias en que otros actores políticos del área aún no están dispuestos a hacerlo, ese paso por elemental que parezca, fue trascendental.

El caso "clásico" sin embargo, sería el acuerdo del Sinaí, concertado entre Egipto e Israel con no pequeña participación de Estados Unidos. Su puesta en práctica permitió ir removiendo las secuelas mas dolorosas para Egipto provenientes de los conflictos de 1967 y 1973. El acuerdo comprendió tanto el retiro de tropas como la no militarización de ciertas áreas, monitoreamiento permanente del cumplimiento del acuerdo por un organismo ad hoc denominado Fuerza Multinacional y Observadores; y diversos procedimientos de verificación y comunicación.(125)

El resto de las operaciones en el área está prácticamente en manos de Naciones Unidas y se refiere básicamente a separación de fuerzas como en los casos de Líbano-Israel y Siria-Israel. Parece difícil que pueda iniciarse un proceso de promoción de confianza regional; a no ser que en un supremo esfuerzo de decisión política, todos los países abandonen parte sustantiva de posiciones que hasta ahora consideran inamovibles, para construir un nuevo orden político y estratégico equitativo y aceptable. Si la Guerra del Golfo hubiere servido para facilitar esa modificación histórica es una cuestión que aún carece de respuesta previsible y que, en cualquier caso, habrá de requerir una muy activa participación de Naciones Unidas. Al tiempo de prepararse este trabajo se habían iniciado contactos políticos promovidos por Estados Unidos pero, de atenerse a las experiencias históricas no habría, lamentablemente, lugar para considerable optimismo.

---

(125) H. Hanning; *Peacekeeping and confidence building measures in the Third World*; International Peace Academy, Nueva York, 1985.

## OCEANO INDICO

En lo que respecta al Océano Indico, debe indicarse que en 1971, Sri Lanka formuló una propuesta para establecer una Zona de Paz en esa área. Ya en la Conferencia de países afroasiáticos de Bandung, Indonesia, en 1955, se había reivindicado el mantenimiento de la paz en el referido Océano. El supuesto era que no siendo las superpotencias ribereñas del referido espacio marítimo, debían dejar a los Estados soberanos organizar la paz y la cooperación regional, libres de la presencia de armas nucleares y de las actividades militares de potencias extraregionales.

La Declaración, apoyada mayoritariamente en la Asamblea General de Naciones Unidas de ese mismo año, ha tratado de ser llevada a la práctica por un Comité ad hoc de la Organización. A pesar de la amplísima participación en el referido Comité, que incluye a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y del dilatado trabajo, no ha sido posible materializarla debido, entre otras razones, a la continuación de la competencia militar de las grandes potencias.

Desde que fué proclamada la Declaración se ha establecido una base militar soviética en la costa de Somalia, que después fue abandonada y una norteamericana en la Isla Diego García. El conflicto entre Somalia y Etiopía, la continuación de las serias diferencias entre India y Pakistán, incidentes en las Islas Maldivas y otras varias situaciones como la invasión y posterior retiro de Afganistán por la Unión Soviética y la misma crisis interna en Sri Lanka y su vinculación con la India representan un panorama de tenaz y preocupante conflictividad.

A todo ello debe sumarse, naturalmente, la interminable crisis en región del Golfo Pérsico, el problema de las rutas de navegación, el complejo de problemas aún subsistentes en el Sudeste Asiático y mas específicamente en Indochina y otros que hacen con que el establecimiento de una Zona de Paz en el área parezca aún propósito muy distante.(126) En todo caso, la celebración de una Conferencia para

---

(126) H. Palma.- Zonas de Paz; posibilidades y perspectivas en América Latina.- Reunión Anual RIAL; El Escorial, España, 1989.

tratar del asunto no tiene todavía fecha decidida. Mientras las superpotencias no asuman una posición menos confrontacional en el área o no manifiesten disposición para abandonar sus bases militares y posturas estratégicas, parece poco previsible un avance. (127)

En tal contexto, pocas experiencias pueden emparentarse al concepto de fomento de la confianza. Cabe registrar algunas manifestaciones, aún incipientes y modestas de institucionalidad como el Consejo de Cooperación del Golfo (CCG), la Conferencia de Coordinación del Desarrollo del Sur de Africa y la ASEAN, ya antes citadas.

---

(127) E. Jayasinghe.- La Declaración del Océano Indico como Zona de Paz y su Aplicación.- DESARME; Vol.XII, N.3; Naciones Unidas, Nueva York, 1989.



**Cuarta parte:**  
**La cuestión de la confianza**  
**en América Latina**



## Capítulo XVII

### Aspectos de Seguridad

Es evidente que en las actuales circunstancias las condiciones de seguridad regionales de América Latina son poco tranquilizadoras. Algunos factores percibidos tradicionalmente como amenazas a la seguridad mantienen su vigencia pero a ello se añaden otros elementos que complican adicionalmente la situación.

Es sumamente difícil referirse genéricamente a las cuestiones de seguridad en América Latina, no solamente por la vastedad del espacio geográfico sino también por su relativa ambigüedad. Por ejemplo, actualmente se utiliza cada vez más la expresión América Latina y Caribe que de hecho superpone consideraciones geográficas a otras de tipo histórico y sociopolítico.

Pero, quien sabe lo más importante sería la dificultad para identificar intereses comunes de seguridad para el conjunto de la región y diferenciarlos de aquellos de los Estados Unidos. Las condiciones existentes y la madurez política de América Latina exigen que no se pretenda que el incremento de seguridad regional provenga exclusivamente de factores exógenos. No sirve ningún propósito útil suponer que tal incremento derivará sin esfuerzo de un mejoramiento genérico de las condiciones de seguridad mundiales. Por el contrario, debe reconocerse la prioritaria responsabilidad de nuestros países en las condiciones y posibilidades regionales en lo relativo a seguridad.

En el caso del Caribe, por razones que no es necesario ahondar, se presenta una situación estratégica que en cierta medida involucra intereses de las superpotencias con la existencia de bases militares, concentración de fuerzas y percepciones de hostilidad. América Central no ha conseguido salir totalmente aún de una muy grave crisis que representó la posibilidad real e inminente de conflicto generalizado y continúa mostrando actividad militar considerable como en el caso de El Salvador.

Por esas y otras razones es que se viene planteando cada vez con mayor sensación de urgencia la posibilidad de un enfoque subregional de seguridad sudamericana. Téngase presente que, entre otros factores, el estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional indica que para los efectos de seguridad una región puede ser aquello que sobre una base geográfica determinada, los mismos países interesados convengan. (128)

En el caso de América del Sur esa base geográfica está perfectamente caracterizada y consecuentemente se abre la posibilidad que los países de la región "sudamericana" decidan identificarla como tal para hacerla en el contexto de los esfuerzos que se encaminen a la adopción de nuevas concepciones de seguridad y a la limitación de gastos y equipamientos militares; si así lo encontraren conveniente.

Para enfocar las cuestiones de confianza y seguridad debe naturalmente partirse de las fuentes de desconfianza genéricas y específicas. En este caso regional, como en cualquier otro, se encuentra una diversidad de puntos de vista que corresponden a la complejidad de las percepciones de seguridad y a las amenazas que los distintos actores nacionales creen advertir.

En el ámbito subregional sudamericano se suelen citar elementos como las situaciones conflictivas que ocurrieron en las Islas Malvinas y también en América Central; diferendos territoriales y tensiones fronterizas; subversión y otras formas de violencia interna; narcotráfico; no avance del estatuto de desnuclearización militar latinoamericano; presencia y/o aproximación militar y estratégica extrarregional en determinados países y hasta hace poco tiempo se

---

(128) Estudio de Naciones Unidas sobre Desarme Regional. Id.(13)

consideraban también importantes las diferencias ideológicas y de regímenes políticos.

Adicionalmente se estima que constituyen inequívocas amenazas a la seguridad elementos tales como la pobreza extrema; el atraso científico y tecnológico; la ambigüedad de las vinculaciones entre sectores civiles y militares; la deuda externa; el deterioro ecológico; el peso del gasto militar en relación con los gastos en sectores sociales básicos; y otros factores.

No cabe afirmar que cada uno de los elementos indicados influye directamente y menos aún en la misma medida en los niveles de armamentismo y gasto militar actualmente existentes en América del Sur y en América Latina en general. Sin embargo, es claro que todos ellos contribuyen de alguna manera a la formación del contexto político de seguridad en que se dan el armamentismo y el gasto.

Se ha producido en la región, al igual que en otras varias, una compleja y dinámica interacción en la que determinados factores influyen sobre otros en diferentes circunstancias y de distinto modo. Sin embargo, apreciados en perspectiva muestran dos resultados que críticamente caracterizan a la región en las últimas cuatro décadas: el empobrecimiento general de la mayoría de los países o al menos de las grandes mayorías dentro de cada uno de ellos y el aumento del gasto militar y el volumen y la sofisticación de los armamentos que han crecido enormemente; aunque se encuentran ahora limitados por la crisis económica, también generalizada.

En cualquier caso, la situación de seguridad regional presenta un complejo de elementos que aparentemente los estudiosos encuentran más alarmante que los políticos. Varios estudios sugieren que el nivel de conflictividad perceptible está fundado no solamente en la variedad de elementos sino también en su potencial de agravamiento y de fomento de visiones de hostilidad. (129)

---

(129) Ver por ejemplo *Conflicts in Latin America: Democratic Alternative in the 1990s*. V. Millán and Michael A. Morris.- Research Institute for the Study of Conflict and Terrorism.- Londres 1990; y *Tipología y potencial de conflictos en América Latina*. Wolf Grabendorff.- Nueva Sociedad Caracas 1982.

Las condiciones de seguridad actuales podrían sugerir que no se trata de circunstancias propicias para el tratamiento de los temas de la confianza y seguridad. No obstante, la experiencia indica que para ocuparse de esas cuestiones las circunstancias no son nunca ideales. Es probable que existan siempre factores que sugieran el inmovilismo y la resistencia al cambio de actitudes, percepciones y decisiones.

Esperar pasivamente el advenimiento de circunstancias apropiadas para el fomento de nuevas visiones de seguridad internacional puede ser el equivalente a la paralización. Con ésta no se produce solamente una simple postergación del problema de seguridad pues el paso del tiempo probablemente encontrará a los actores en nuevos niveles de equipamiento y gasto militar que representarán una dificultad adicional. Pero, más importante aún puede ser el hecho que no priorizar una percepción de seguridad compartida o común inhabilite a los actores para concentrar sus esfuerzos y su capacidad de acción en las tareas que urgentemente interesan y que se refieren a asegurar las viabilidades nacionales, en condiciones de graves crisis económicas y muy preocupantes tensiones sociales. Estos problemas solamente podrían encontrar solución mediante el esfuerzo conjunto de los actores; pero si éstos distraen fuerzas en la atención de supuestas problemáticas de seguridad que realmente no interesarían tanto a sus mayorías nacionales, parece poco probable que puedan alcanzar el otro y fundamental objetivo.

Es común alegar que la existencia o subsistencia de diferendos de varias clases hace inadecuadas e irrelevantes las aspiraciones de definir intereses compartidos de seguridad. Este planteamiento que en todo momento gozará del favor de algunos que se pretenden partidarios del realismo en las relaciones internacionales, descuidando o descaracterizando la búsqueda de intereses compartidos; no debe hacer perder de vista el hecho que, por lo menos en esta región, las condiciones de seguridad no parecen ser mejores para ninguno de los Estados de las que existían décadas atrás cuando las fuerzas, equipos y gastos militares representaban la cuarta o quinta parte de los actuales.

En función de esto, y sin ánimo de profundizar en la relación entre desarme y desarrollo o entre gasto militar y sub-desarrollo que no es el objeto de este trabajo pero debe sí ser persistentemente

examinada en la región, **tampoco** podría escamotearse que experiencias propias y ajenas **establecen** la necesidad de tenerla muy en cuenta. Baste por ahora **no perder de vista** que las economías de Estados Unidos y la Unión Soviética **no parecen haber salido bien** de la confrontación político-militar sostenida a lo largo de décadas; en cuanto la limitación de **gastos militares del Japón** indudablemente ha intervenido en alguna medida en su desarrollo económico.(130) Aún cuando resta **realizar esfuerzos adicionales para conocer** los mecanismos que explican esas situaciones, es imperativo regional **priorizar muy cuidadosamente** la forma de emplear los escasos recursos existentes. De ahí **que si bien siempre es posible hacer la guerra** con menores costos, sería de sana política **evitar que en la ansiedad** de prepararla se sacrificuen otros legítimos intereses de los pueblos.

En el caso latinoamericano y por referirnos tan solamente a uno de los elementos, puede tenerse presente que el componente de adquisiciones militares en el conjunto de las deudas exteriores de los países de la región parece ser más alto de lo que los gobiernos se animan a revelar a sus pueblos. Por éstas y otras razones la significación del factor económico en estas cuestiones **no puede ser simplemente considerada como una especie de prima de seguro** que tiene que ser contratada **sin observaciones de ninguna clase** por los pueblos. Estos tienen el **derecho de conocer y participar** en las decisiones relativas a los niveles de gastos militares aceptables y las conceptualizaciones de **defensa que consideren apropiadas**. Se trata aquí de un factor de clara incidencia en el ámbito económico con repercusiones en el proceso de desarrollo **que no vale la pena y que ya no sería posible tratar de minimizar**.

Pero aparte de las **transferencias "oficiales"** de armas que siguen siendo preocupantes, es **un hecho la existencia de un importante tráfico ilegal de armas que viene dando abyecto apoyo a actividades delictivas como la subversión terrorista, el narcotráfico y hasta a la delincuencia común**. Peor aún, hay evidencias que apuntan al **pase o la venta de armas por el narcotráfico a la subversión, que se ve así dotada de más moderno y sofisticado equipamiento con las graves consecuencias que ello acarrea**. En los casos de Colombia y Perú, pero

---

(130) Paul Kennedy.- *Ascencao e queda das Grandes Potencias*.- Ed. Campus; Brasil 1989.

posiblemente también en otros países este tráfico es alarmante y ha motivado ya la condena de los Presidentes andinos. (131)

Las razones de divergencia o inclusive los factores conflictivos entre los Estados de la región representan, comprensiblemente, un elemento negativo para las percepciones de seguridad. En lo que se refiere a la promoción de la confianza debe tenerse en cuenta, sin embargo, que ésta no es un resultado automático, inmediato y duradero de las soluciones que puedan alcanzarse. Ello se debe a que en el estadio actual de las relaciones internacionales siempre pueden existir o emerger factores de divergencias entre los Estados. Vista la densidad de la tipología del conflicto se hace evidente que éste puede originarse no solamente en cuestiones territoriales o fronterizas sino surgir también de diferencias ideológicas, controversias sobre recursos, cuestiones poblacionales o inclusive de otros factores. Una sociedad internacional en que la confianza provenga de un acuerdo total sobre el universo de asuntos que interesan no parece imaginable por ahora, ni siquiera en las agrupaciones de países que han conseguido diseñar formas sofisticadas de concertación, como en el caso de la Comunidad Europea.

En este sentido, mucho dependerá de la naturaleza del conjunto de la relación interestatal y sobre todo de la voluntad que pueda existir de evitar la intervención de países extraregionales que pocas veces han facilitado las cosas y de buscar soluciones pacíficas para las diferencias de cualquier tipo. En el caso de América Latina y particularmente en el de América del Sur, este factor debe ser estimado en toda su importancia porque no se advierte cual sería el interés nacional, independientemente de su legitimidad, que pudiese ser alcanzado por medios militares.

Si en las actuales circunstancias es impensable y antihistórico el recurso a la fuerza en las relaciones entre países de América del Sur, habría un interés en orientarse a disminuir la significación del factor militar en las controversias actuales o que pudieran surgir en el futuro. Es ésta una cuestión trascendente porque tiene relación con roles políticos que en el caso latinoamericano padecen de perceptible ambigüedad haciendo con que, en oportunidades, los gobernantes

---

(131) Ver Acta de Machu Picchu. Id. (99)

tes dejen en manos militares ciertas definiciones que deben corresponder a la clase política o bien recurran a la exacerbación de algunas situaciones con fines de política interna.

Al igual que en otras, también en esta región el primer requisito de la confianza es la convicción de que no se recurrirá al uso de la fuerza. En este sentido, incrementar la confianza equivale a establecer un ámbito más auspicioso para la creación y el fortalecimiento de contextos en que tengan mayor viabilidad soluciones legítimas y adecuadas a problemas que a veces se arrastran durante décadas y que constituyen un lastre para la armónica proyección hacia el futuro de las posibilidades de acción conjunta.

No se trata pues de fundamentar la relación entre países latinoamericanos en las soluciones que puedan alcanzarse para tal o cual problema -por más que, evidentemente, ello pueda mejorarla enormemente- sino de priorizar lo que de fundamental y positivo tiene el mantenimiento de la paz y las relaciones entre los países de la región que en todos los casos es mucho más significativo de lo que pueda diferenciarlos; así como tener muy clara la incongruencia que representaría un conflicto armado en las actuales circunstancias de la región e internacionales.

Es del caso tener presente un comentario del Embajador J. Holik de la República Federal de Alemania sobre este aspecto. Dice: "El concepto de seguridad cooperativa está basado antes que nada en el supuesto de que los países tienen diferentes intereses y en principio organizan su seguridad autonomamente. Pero, va más lejos al asumir que los países entre los que existen relaciones de antagonismo tienen un interés objetivo en estabilizar y gradualmente superar ese antagonismo. La seguridad cooperativa, en consecuencia, no presupone que los intereses conflictivos, por serios que sean, han sido ya eliminados. Presupone sí una disposición en la parte de todos los concernidos de entrar en un proceso dirigido a erradicar sus diferencias". (132)

---

(132) J. Holik.- The concept of CSBM and its Theoretical Underpinnings.- UN Seminar on CSBM. Viena. 1991

Adicionalmente debe tenerse en cuenta que, curiosamente, en América Latina y en América del Sur las cuestiones de seguridad han tenido históricamente un ambiguo tratamiento y, en cualquier caso, no han constituido parte significativa del debate político y consecuentemente sólo en forma marginal interesan a la percepción ciudadana. Las razones para ésto pueden ser variadas pero el resultado es que ni los partidos políticos ni el debate público suelen tratar con claridad de las cuestiones de seguridad que, en virtud de ello, mantienen un carácter excesivamente esotérico, resguardado e institucional. No parecen haber consensos de ningún tipo ni nivel dentro de nuestras sociedades sobre lo que constituiría la seguridad y los medios de alcanzarla. Esto hace indispensable que los gobiernos y partidos políticos asuman la tarea de definir las necesidades de seguridad nacional y regional dentro de una perspectiva fundamentada en concepciones democráticas y que se oriente a la incorporación de los elementos comunes que puedan ir llevando a precisar un marco de seguridad compartida.

En este nuevo marco el factor militar tendrá su debido lugar y el apoyo que sea necesario para el cumplimiento de funciones legítimas y diferenciadas en un contexto de defensa moderno basado en una percepción común. La población respaldará activamente a fuerzas armadas democráticas, profesionales pero también ciudadanas, actualizadas, adecuadas tanto a las necesidades de la defensa como a las realidades económicas corrientes y comprometidas con las necesidades más auténticas de los pueblos.

Es esta concertación la que debe construir el marco de formas de relación cualitativamente diferentes que no se encuentran fuera del alcance de la voluntad auténticamente democrática de pueblos y gobiernos. Nada hablaría más claramente de la madurez política de una región en desarrollo, que la decisión de no repetir mecánica y antihistóricamente con sus menguados medios, 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 resumen, parece un hecho que América Latina y América del Sur no se encuentran en condiciones de satisfacer adecuadamente sus necesidades de seguridad entendidas como viabilidad económica

y social, preservación de los sistemas democráticos, erradicación de los movimientos subversivos y del tráfico de estupefacientes y, también, en términos de defensa regional frente a posibles amenazas del exterior así como de hacer imposible o dificultar el conflicto entre los países de la región misma.

En función de lo anterior, no habría nada de prematuro en el tratamiento de las cuestiones de seguridad que son prioritarias en todas las áreas del mundo y deben serlo también en nuestra región. Acontecimientos recientes y las modificaciones del contexto político internacional demuestran que América Latina no puede depender de los Estados Unidos para formular una conceptualización de seguridad que atienda a sus intereses específicos. Esta conceptualización no debe ser entendida como contraria a los intereses de seguridad de ese país pero sí diferenciada de ellos en cuanto nuestra región tiene su propia especificidad y sus necesidades particulares en este campo. No entenderlo así servirá únicamente a mantener ambigüedades pasadas y presentes que no han servido ni al propósito de fortalecer nuestra seguridad ni al de mantener relaciones claras y estables con la potencia hemisférica.



## Capítulo XVIII

### Aspectos estratégicos

La promoción de la confianza no puede dejar de tener en cuenta el conjunto particular de situaciones o condicionantes estratégicas en que pretende realizarse. Si se prescindiera de ese elemento sustantivo, el fomento de la confianza sería tan sólo un ejercicio de retórica político-diplomática sin mayor trascendencia. Adicionalmente, el fomento de la confianza para ser productivo tiene que referirse a las causas reales de la desconfianza, tanto en el sentido estricto relativo a la posibilidad o inminencia del inicio de hostilidades cuanto a un contexto más amplio que abarque el conjunto de relaciones bilaterales o multilaterales del que se derivan las percepciones que en tan considerable medida afectan la existencia o no de la confianza.

De otro lado, tampoco se debe minimizar el hecho que si lo que se pretendiera realizar es una exitosa estratagema estratégica, ello habría de requerir la creación en el adversario de cierto grado de confianza. Esto es desde tiempos inmemoriales una exigencia de la estrategia y de la táctica y cabe reconocer que la historia está plagada de ejemplos poco edificantes de disimulo y engaño. Puede parecer hasta equívoco tratar de este aspecto cuando se está partiendo de una conceptualización que precisamente se orienta a disminuir la posibilidad del conflicto y fomentar la cooperación. Sin embargo, es mejor tenerlo en cuenta ya que incuestionablemente un elemento central de la confianza es que no se producirá un ataque armado tanto

porque no habría razón para hacerlo como porque los dispositivos militares realmente no se prestarían para ello.

Lo anterior tiene importancia regional porque no han sido ajenas a América Latina conceptualizaciones geopolíticas y estratégicas en las que pretendidamente se habría subrayado "el interés y la defensa nacional". En principio, nada habría contra una adecuada definición de legítimas expectativas y anhelos nacionales y en el estadio actual de las relaciones internacionales ningún país estaría dispuesto a renunciar a ese derecho. Sin embargo, mirados retrospectivamente, algunos de los planteamientos formulados en la región han tenido cierto resabio elitista, cuando no autoritario y antipopular y muchas veces se tradujeron en doctrinas y dispositivos militares en que predominaban la confrontación en lo externo y la opresión en lo interno. Sea como fuere, el hecho es que tales conceptualizaciones han contribuido en no pequeña medida a los significativos aumentos de equipamiento y gasto militar que se han producido en las últimas décadas y que, quizá no por acaso, han coincidido con los períodos de presencia de las fuerzas armadas en los gobiernos.

No obstante, en términos generales, la historia estratégica latinoamericana y especialmente sudamericana no parece ser de las más dramáticas. No se pretende insinuar que las relaciones intralatinamericanas han sido idílicamente pacíficas pero debe reconocerse que, por ejemplo, en el caso de América del Sur se han producido básicamente tres conflictos de real significación en términos de involucramiento de fuerzas, duración y consecuencias históricas y territoriales: la Guerra Tripartita o del Paraguay, la del Pacífico y la del Chaco, de las cuales solamente ésta última en el siglo actual. La paz, fuera de algunos incidentes, se ha mantenido durante varias décadas en la región. Esta práctica de paz no es propiamente un factor estratégico pero es un hecho que no se ha repetido en otras regiones con la excepción de la Europa de postguerra.

De manera genérica puede indicarse que en las últimas décadas, dos serían las características estratégicas principales de la región. En primer lugar su indiscutida incorporación al esquema del conflicto general Este-Oeste al lado de la potencia hegemónica continental. Este elemento tuvo todas las manifestaciones formales y operacionales de un sistema estratégico incluyendo aspectos jurídi-

cos como el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), la existencia de un organismo directivo como la Junta Interamericana de Defensa (JID) con sede organizacional en Washington, maniobras conjuntas, dispositivos militares, equipamientos asignados, etc. De esta suerte, la región participó de una vinculación estratégica al conflicto central, que posiblemente alcanzó su punto culminante en la crisis de los misiles en 1962.

La existencia de este sistema condicionó la actividad no solamente política sino también estratégica de la región. Por un buen tiempo después de la Segunda Guerra los equipamientos militares de los países de la región estuvieron básicamente constituídos por material cedido o vendido en términos concesionales por Estados Unidos, lo que en parte explica el moderado gasto militar de esos años. Adicionalmente, el mismo sistema explicitaba la función estratégica de los países del área, generalizaba la doctrina y, en cierta forma, establecía también el procedimiento para el mantenimiento de la paz al interior de ella, bajo responsabilidad especial de los Estados Unidos y tratamiento institucional en la OEA.

El segundo factor importante es que paulatinamente y por una serie de razones que no es del caso tratar acá, se fue produciendo una forma de autonomización estratégica de los países de la región que empezaron a considerar sus intereses en ese campo como diferentes o no dependientes de los del sistema. Esto explica en parte fenómenos político-estratégicos de honda significación como serían la procura de diversificación de las fuentes de aprovisionamiento militar con el consecuente aumento del gasto, el crecimiento y profesionalización de las fuerzas armadas, el rol cada vez más importante que éstas ganaron en las políticas internas llegando a asumir los gobiernos por períodos mas o menos dilatados; y, no menos importante que todo lo anterior, que llegaron a decidir sus propias opciones de uso de la fuerza como en el caso de Argentina en las Islas Malvinas en 1982.

Posteriormente ha sido perceptible un renovado interés estratégico norteamericano en la región, particularmente en el área caribe-centroamericana como lo muestran las intervenciones en Granada y Panamá y el larguísimo conflicto con el gobierno Sandinista en Nicaragua. Los finales de la década del ochenta presenciaron los inicios del dramático cambio en las relaciones internacionales y muy

especialmente en el contexto de la confrontación Este-Oeste que para fines prácticos muchos consideran ya terminada.

Dicho esto es evidente que el Hemisferio Occidental posee características estratégicas sui generis que se enuncian a continuación; y que derivan tanto de la condición de superpotencia de uno de los países como de las vulnerabilidades políticas, económicas, sociales y también militares de todos los demás. Es comprensible entonces una diferencia de intereses entre un Estado y los otros, también en el plano estratégico, que costó mucho tiempo reconocer y presentar en términos objetivos.

La geografía latinoamericana muestra variantes evidentes entre las principales subregiones. En la parte Norte, México comparte una muy extensa frontera con Estados Unidos y América Central y el Caribe vivieron la tradicional presencia y actuación norteamericana en sucesivas intervenciones y formulaciones doctrinarias como el "destino manifiesto". El más representativo es el caso de Panamá, cuya significación estratégica atrajo desde el siglo pasado la atención de Estados Unidos llevando a la independencia primero y a la construcción del Canal y al establecimiento de una relación especial con la potencia hemisférica en seguida. Esto hizo posible la consolidación norteamericana como potencia bioceánica con todas sus implicaciones estratégicas que no es del caso examinar.

Distinto es el caso de América del Sur donde nunca se produjo intervención armada norteamericana y que no interesa desde el punto de vista de la comunicación marítima ni de la cercanía geográfica tanto como las áreas del Golfo de México o del Caribe. América del Sur tiene una conformación casi insular entre la parte del Océano Atlántico que da frente al África y el vastísimo espacio de aguas del Pacífico Sur. Geográficamente se proyecta hacia la Antártida, zona que si bien no se encuentra desprovista de interés estratégico, al menos está resguardada por un Tratado que entre otras cosas establece su no militarización.

El territorio sudamericano no tiene valor estratégico muy considerable en términos planetarios porque en sus cercanías no se ubican las más densas corrientes de comunicación marítima ni intereses estratégicos irrenunciables de las grandes potencias. Los mayores

tráficos marítimos se dan en el Hemisferio Norte. Los pasos australes no interesan sino a una pequeña parte del comercio mundial y la posibilidad de su utilización en situación de conflicto parece alejarse en la medida del acercamiento de las superpotencias. En muchas décadas solamente el conflicto de las Malvinas perturbó la paz de los espacios oceánicos circundantes y representó una militarización en el Atlántico Sur que hubiera sido impensable en otras circunstancias. Inclusive, en la década de los setenta se dió algún tratamiento a la idea de establecer una cooperación militar en el Atlántico Sur, en el marco de la OTAN, involucrando a Argentina y Africa del Sur pero no tuvo ninguna consecuencia. Evidentemente, la situación ha cambiado con la actual "fortaleza Falkland", su inserción de facto en el esquema operativo de la OTAN, su vinculación con otras posesiones británicas en el Hemisferio Sur y su eventual utilización en el programa de la llamada Guerra de las Galaxias (Iniciativa de Defensa Estratégica de los Estados Unidos) aún no abandonada.

La Cuenca del Caribe incrementó su significación estratégica debido a la revolución cubana y llegó a ser escenario del casi inminente inicio de un nuevo conflicto mundial. Intermitentemente se han producido algunos problemas sin que se tradujeran en incidentes militares, aunque no carecieron de tensión en oportunidades como la salida masiva de cubanos por el puerto de Mariel. La influencia o participación cubana en algunos movimientos políticos en la región o en acciones insurreccionales también fue un factor importante que ya ha perdido relevancia.

Otros elementos geográficos como las Islas Galápagos han visto disminuída su significación estratégica. Se menciona actualmente el caso de la Isla de Pascua donde se ampliaron las instalaciones para permitir el aterrizaje eventual de vehículos espaciales, con la consecuente atracción de interés estratégico sobre ese sector.

De otro lado hay nuevas dinámicas políticas en el subcontinente con evidentes implicaciones estratégicas. Todos los países de la región han retomado el sistema democrático como forma de gobierno, lo que hace que por primera vez en muchos años se evidencie un interés político compartido. Hipótesis de conflicto vienen siendo desestimadas y comprehensivos esquemas de cooperación están ocupando su lugar. Argentina y Brasil mediante históricos acuerdos de

integración económica y acercamiento político han venido superando lo que por mucho tiempo se conceptualizó como una relación competitiva o incluso confrontacional. En el caso de Argentina y Chile se alcanzó acuerdo sobre el diferendo del Beagle en cuanto Colombia y Venezuela inscriben la diferencia sobre delimitación de fronteras marítimas en el Golfo en un contexto más amplio de asuntos de interés en los que se prioriza la cooperación. El Grupo Andino que continúa encontrando dificultades para la integración económica ha alcanzado ya, no obstante, una trascendente dinámica de comunicación y concertación en las áreas política y social. En varios países empiezan a formarse comisiones binacionales de fronteras o de vecindad para atender a diversos aspectos de interés compartido con énfasis en la cooperación pacífica y en el desarrollo.

El retorno a los sistemas democráticos y la crisis económica han representado de hecho disminución en los gastos militares en términos de producto bruto interno en casi todos los países. Las relaciones civiles-militares continúan siendo, sin embargo, un asunto complejo y en muchos casos no desprovisto de ambigüedad. Parece muy poco probable que las condiciones económicas hagan posible retomar los niveles de gasto militar alcanzados en la segunda mitad de la década pasada y comienzos del ochenta; pero no se han establecido todavía procedimientos oficiales para que las reducciones de hecho puedan mantenerse en forma de limitaciones convenidas.

En el interior del subcontinente en los últimos tiempos la producción y tráfico de drogas han mostrado capacidad de vincularse con la subversión y de atraer formas de militarización de su combate; constituyéndose en factores que representan amenazas directas y graves a la soberanía y la seguridad de los Estados. Adicionalmente, movimientos subversivos de varias denominaciones no vacilan en recurrir, entre otros, a métodos terroristas para acercarse a la captura del poder. Empieza a preocupar la posibilidad de que para combatirlos se entablen conflictos dilatados llamados "de baja intensidad".

Además de todo ello, habrán de preocupar en el futuro otras cuestiones importantes como ocupación de los espacios interiores, la viabilidad urbana, las migraciones internas y externas y la protección del medio ambiente. Estos factores tendrán implicancias para las visiones estratégicas intra y extra regionales.

Los países de América del Sur no han realizado todavía un esfuerzo en el nivel oficial para identificar intereses estratégicos comunes pero es evidente que en las actuales condiciones de seguridad regional, éstos no pueden referirse a una cada vez más hipotética confrontación planetaria sino que deben contemplar cuestiones de interés más inmediato para los países mismos como la preservación de sus recursos, especialmente marinos, consolidación de sus regímenes democráticos, protección de sus líneas de comunicación, combate a la subversión y otros.

Evidentemente, ésto supone el establecimiento de un alto nivel de consulta política y de mecanismos operativos y dinámicos de concertación en los planos político, económico y social pero también en el militar. Es característica latinoamericana una retórica a veces hasta complaciente sobre la unidad que no se acompaña de procedimientos ni decisiones para el accionar conjunto. En el plano militar ésto es más caracterizado porque fuera de pocas instancias bilaterales y alguna emergente subregional como sería el caso de la Cuenca del Plata, los militares latinoamericanos no se reúnen ni comunican sino en el contexto de los mecanismos e instancias operativas del TIAR y de la JID.

Una conceptualización estratégica de esta naturaleza supone también al menos el convencimiento general de que no será usada la fuerza para la solución de asuntos de diversa naturaleza que constituyen diferendos entre los países de la región, lo que es muy diferente de la perpetuación de las condiciones políticas actualmente existentes. Ya se ha hecho referencia a como este tipo de asuntos puede ser bastante variado en el caso sudamericano incluyéndose controversias de carácter territorial, diferendos limítrofes o fronterizos, expectativas sobre recursos, desplazamientos poblacionales y probablemente otros factores en una tipología conflictiva de no desdeñable variedad. Prácticamente ningún país sudamericano queda excluido de estas dificultades estratégicas y sería, consecuentemente, ajeno a una perspectiva de conflicto potencial.(133)

La identificación de intereses estratégicos comunes no puede pasar, sin embargo, por la solución de todos y cada uno de esos

---

(133) Ver V. Millán Id. (129)

asuntos porque ello equivaldría a desistir del empeño antes de haberlo iniciado. Nadie sabe cuando o como tales cuestiones podrían ser solucionadas pero lo que parece evidente es que ninguna de ellas, independientemente de su legitimidad, habrá de ser resuelta por la fuerza.

Por ello interesa que tal definición de intereses incorpore elementos de fomento de la confianza, objetivación de los conflictos, solución pacífica, no uso de la fuerza, observancia de otros dispositivos del derecho internacional, promoción de todos los intereses comunes, etc., de manera que se forme una red de intereses individuales y colectivos tan compleja y resistente que haga con que frente a ella la posibilidad de conflicto para la solución de un problema determinado parezca impensable, inconducente e ineficaz.

Es evidente que uno de los factores más preocupantes es en la actualidad la consolidación de los sistemas democráticos de gobierno y la viabilidad de las sociedades nacionales amenazadas no solamente por la grave crisis económica y las tensiones sociales sino también por muy serias formas de violencia como la subversión y el narcotráfico. Estas dos últimas amenazas representan irreparables pérdidas en vidas humanas y vienen mostrando alarmante costo económico y también perjuicio social en términos de desmoralización, incapacidad estatal y corrupción.

A despecho de factores de esta naturaleza, cabe insistir en que América del Sur no representa ninguna prioridad estratégica a nivel mundial. E. Mercado ha resumido su situación en los siguientes términos: "En síntesis, América del Sur, sin acceso directo a las arterias comerciales más importantes del mundo y alejada de las aglomeraciones de población más densas, en la lucha global por su situación periférica, juega un papel geopolítico y geoestratégico irrelevante. La característica es su marginalidad estratégica". (134)

Por todo ésto, el factor estratégico principal continúa siendo la actitud de los propios países de la región para con sus relaciones vecinales y la voluntad de sostener el mantenimiento de la paz como

---

(134) E. Mercado J. - Un sistema de seguridad y defensa sudamericano. CEPEI, Lima, 1989.

principio básico orientador de la conducta política, diplomática y militar. No sorprende, en consecuencia, que se haya empezado a plantear con creciente impulso en el ámbito académico pero ya con algunos alcances importantes en el político y militar, la posibilidad de establecer en la región una zona de paz. De concretarse, representaría un nuevo estadio en las relaciones internacionales que abriría un enorme espacio para la gestión política y la seguridad compartida con grandes posibilidades de introducir el cambio cualitativo que haría factible que al llegar al final del siglo XX se den condiciones político-estratégicas para atender a la actual crisis de viabilidad; más sería que las de cualquier otra etapa de nuestra vida republicana. (135)

---

(135) Sobre zonas de paz pueden consultarse los ensayos de H. Gros Espiell; El Concepto de Zona de Paz; Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988.- C. Portales.- Zonas de Paz: una alternativa a los desafíos de América Latina.- FLACSO, Santiago, 1984 y H. Palma. Zonas de paz, posibilidades y perspectivas en América Latina.- RIAL, España, 1989. Ver también el Proyecto de Tratado de Zona de Paz; id.



## Capítulo XIX

### Aspectos jurídicos, políticos e institucionales

A pesar de no pocas dificultades y conflictos derivados de distintas razones, los países de América Latina nunca han cuestionado una antigua y tenaz vocación de unidad y cooperación. Numerosos pueblos originalmente reunidos en buena parte por las conquistas militares de grandes imperios y reinos como el Azteca, Inca o Chibcha, fueron luego sometidos a las divisiones territoriales establecidas principalmente por las colonizaciones española y portuguesa, bases de las nacionalidades actualmente existentes. La lucha por la independencia del poder colonial fue en todo momento entendida como una responsabilidad compartida de los ciudadanos del nuevo mundo y en ocasiones como Ayacucho el ideal de unidad alcanzó dimensión histórica.

Diferendos y hasta conflictos separaron a las nuevas repúblicas a lo largo de una turbulenta historia. No obstante, el ideal de la unidad nunca fue olvidado y resurge de todas las dificultades hablándose ahora de integración. Téngase presente que América Latina es una región realmente sui generis en donde, a diferencia de todas las demás, se ha producido a lo largo 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 mundo.

Por muchos años, en América Latina se ha puesto énfasis muy especial en la búsqueda y definición de los elementos de la identidad

que siempre se proclamaba, descuidándose o haciéndose difícil por distintas razones, sin embargo, la traducción de estos factores en el establecimiento de formas adecuadas de acción política conjunta.

Esta situación ha sido magistralmente expuesta por el ex-Canciller de Colombia Alfredo Vásquez Carrizosa en los siguientes términos: "... Somos románticos en la manera de enfocar para la actualidad las circunstancias hemisféricas. La constante evocación del Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826 suple la indagación de lo que es América Latina en el mundo de hoy cuando se acumulan nuevas situaciones de poder, que nos obligan a hacer un diagnóstico exacto de la pérdida de influencia de nuestra región. Estamos aún en plena edad retórica, mientras la comunidad internacional se transforma en nuestro rededor en una era dominada por la competitividad industrial utilizando la tecnología avanzada, basada en la informática y la robótica." (136)

## ELEMENTOS JURIDICOS

Todos los países latinoamericanos son miembros de la organización de las Naciones Unidas y, prácticamente con excepción de Cuba, de la Organización de los Estados Americanos. Ello supone que se encuentran obligados por dispositivos sumamente específicos en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el cumplimiento de los compromisos contraídos y la búsqueda de solución pacífica de las controversias.

Adicionalmente, la mayoría de los países hace parte también del conjunto de dispositivos regionales para el mantenimiento de la paz, que incluyen el Tratado Americano de Soluciones Pacíficas (Pacto de Bogotá), los acuerdos específicos que pudieran existir para asuntos concretos y buen número de convenios sobre arbitraje. Fué en este Hemisferio donde se dieron el Pacto Gondra que establecía procedimientos de investigación con comisiones permanentes y el Pacto Saavedra Lamas antibélico y de no agresión y conciliación.

---

(136) Prólogo; Un sistema de seguridad y defensa sudamericano.- E. Mercado Jarrín. CEPEI, Lima, 1989.

El peso de los factores jurídicos en la evolución latinoamericana no es desdeñable. Hay en América Latina, desde el Congreso Anfictiónico de Panamá de 1826, un reconocimiento a la importancia de la legalidad internacional; siempre perfectible pero no desestimable. La multiplicación de convenios y acuerdos sobre una variedad de asuntos así lo demuestra. De especial importancia en este ámbito, es la larga historia de la lucha latinoamericana por el reconocimiento del principio de no intervención.

## ELEMENTOS POLITICOS

Una de las razones para la insatisfactoria capacidad de acción latinoamericana sería el hecho de compartir geografía con una superpotencia a la cual los países de la región se fueron vinculando dentro de un "Sistema" diferenciado y peculiar, en el que no faltaba una especie de pugna entre los gobiernos por atraer la buena voluntad y el apoyo de Estados Unidos que, por su parte, dentro del criterio genérico pero orientador del Panamericanismo, no tenía ningún interés en el fortalecimiento de la concertación y la unidad latinoamericanas. En forma similar, relaciones consideradas siempre preferenciales con los países de Europa y cierta ambigüedad respecto a la significación de elementos históricos y sociales de la vinculación con aquellos, podrían ser otra explicación de la relativa modestia de la gestión regional, que hace solamente poco tiempo parece estar atrayendo la voluntad de los gobiernos para fortalecerla.

Tampoco son ajenas a esta situación razones ideológicas y políticas, internas y externas a la región. Esto contribuyó a que se diera prioridad antes que a la definición de la problemática común y a su tratamiento conjunto, a un discurso conceptual y muchas veces también retórico, sensiblero y reiterativo sobre los elementos de la identidad latinoamericana. Desoyendo legítimos anhelos populares, faltó decisión política para la actuación conjunta en los numerosos campos de interés que interesan a todos los países de la región.

Por el contrario, las divisiones políticas regionales ahondadas a veces por cuestiones ideológicas o diferendos exacerbados por algunos regímenes, las expectativas veladas o abiertas de establecer formas de relación especial con la potencia continental, el deterioro de las economías, la emergencia de nuevos problemas y amenazas y el terco

anhelo de encontrar soluciones exclusivamente nacionales para problemáticas que guardan pocas diferencias o son claramente comunes, atentaron contra la concertación regional.

También son de importancia otros factores como la insignificancia del comercio intraregional que, a pesar de décadas de vigencia de esquemas de integración, no alcanza a porcentajes de dos dígitos. Lo mismo puede indicarse de la inversión regional y de la casi inexistencia de proyectos conjuntos o subregionales de desarrollo. Adicionalmente, padece América Latina de una evidente falta de infraestructura, particularmente en las áreas de transportes y comunicaciones. Antiguos y nuevos proyectos continúan encontrando serias dificultades para su materialización, haciendo con que el comercio y las vinculaciones de otros tipos como las turísticas, sean más fáciles y económicas hasta con regiones muy distantes.

De otro lado, no se debe ocultar ni subestimar la subsistencia de ciertas percepciones de hostilidad, estimuladas o exageradas a veces por sectores institucionales o motivaciones de política interna. Por estas y otras razones, la práctica de la consulta y diálogo político ha sido tradicionalmente tímida, poco consistente y carente de visión unificadora que le diera proyección, sustancia y entidad. Hasta después de la Guerra de las Malvinas los países latinoamericanos no disimulaban sus dificultades para tratar de cuestiones políticas fuera del marco de la OEA; que obviamente constituye un ámbito diferente y no necesariamente adecuado para el diálogo de los países de la región.

Es cierto que la continuación de este estado de cosas ha hecho que vaya expandiéndose la conciencia de que ello representa una situación malsana y antihistórica que debe ser superada. Una de las más importantes manifestaciones de la creciente comunidad de percepciones fué el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) en diciembre de 1986 sobre la base de la práctica alcanzada por los países miembros de los Grupos de Contadora y de Apoyo; pero diferentes de él.

En la primera reunión de ocho Jefes de Estado de este Grupo (Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) realizada en México en 1987, suscribieron el llamado

Compromiso de Acapulco. En este documento, se hace referencia a cuestiones de la mayor importancia como la necesidad de la 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 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, parece conveniente citar algunos párrafos del referido Compromiso:

“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 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 institu-

ciones 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 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;...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". (137)

En el ámbito andino, se ha producido un texto de comparable entidad, con la Declaración de Galápagos suscrita por los Jefes de Estado del Acuerdo de Cartagena en diciembre de 1989. En ella, se formulan consideraciones tan importantes como: "1. .. el proceso de integración andino está creando un nuevo tipo de relación que propicia la solidaridad e incrementa la confianza recíproca en el contexto de paz, amistad y buena vecindad; 2. Conscientes de que la paz, la seguridad y la cooperación son inherentes al desarrollo integral y que, en consecuencia, los Gobiernos no deben escatimar esfuerzos para preservarlas, consolidarlas y profundizarlas..4. .. importancia que tiene para el desarrollo económico y social de nuestros países el vínculo existente entre desarme y desarrollo; 5. Convencidos de que el sistema democrático es el más apto para asegurar los ideales de paz, la vigencia de los derechos humanos y la cooperación entre los pueblos y que ello contribuye a la seguridad regional; 6. .. el flagelo del tráfico

---

(137) Compromiso de Acapulco.- Primera Reunión de Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.- México, setiembre 1987.

ilícito de drogas.. genera peligros y distorsiones económicas, sociales y políticas así como violencia criminal, vulnera seriamente la paz, el desarrollo y la estabilidad de nuestras sociedades, amenazando inclusive la seguridad de la región, especialmente cuando sus actividades se asocian a actos terroristas; 7. .. el terrorismo amenaza la vida y la paz en las sociedades democráticas..una sistemática violación de los derechos humanos;...11. .. la seguridad será fortalecida.. compromisos que preserven a la región de las tensiones y conflictos entre las grandes potencias, e inspirados en el Tratado de Tlatelolco, la Declaración de Ayacucho.. 1974, el Documento Final.. Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al desarme,.. .CONVIENEN EN LA SIGUIENTE DECLARACION; ..creación de un clima de comprensión y confianza.. .a fin de eliminar,.. los problemas que afectan o que pudieren afectar el proceso de integración, sus relaciones, su amistad, cooperación y solidaridad. 4. ..de promover conjuntamente.. cumplimiento de los compromisos.. Tratado de Tlatelolco.. Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares; 5. ..iniciativas regionales y subregionales.. la relación entre desarme y desarrollo, así como la adopción de medidas de fomento de la confianza en los campos de cooperación política, económica y militar, con especial incidencia en áreas fronterizas. 6. ..a establecer o perfeccionar medidas de fomento de la confianza.. procedimientos prácticos, incluidas consultas bilaterales inmediatas, para evitar o superar incidentes fronterizos; al intercambio de informaciones y a encuentros regulares entre las respectivas Fuerzas Armadas; a la coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; a la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y a continuar celebrando reuniones a nivel de Altos Mandos Militares a efectos de evaluar la aplicación de medidas de fomento a la confianza;...13. .. mecanismos de consulta tendientes a..prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea,.. estrategias comunes en los diversos foros internacionales para obtener respaldo en materia de control y represión de las formas delictivas mencionadas;...” (138)

---

(138) Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.- Reunión cumbre de Presidentes andinos.- Galápagos, Ecuador. Diciembre 1989.

La Declaración contenía igualmente referencias sustantivas a las cuestiones ecológicas y de preservación del medio ambiente, a la concertación frente a medidas coercitivas de carácter económico por parte de terceros y a otros importantes asuntos de interés común.

Como se puede apreciar, esta Declaración es un compromiso político eminente donde se enuncian con notable claridad los propósitos que animan a los Gobiernos andinos en el ámbito tan sensible de la seguridad y el fomento de la confianza. La transcripción efectuada de algunos párrafos de las partes considerativa y declarativa muestra el nivel de detalle con que se trataron aspectos como incidentes fronterizos, consultas militares, participación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo, la relación entre el desarme y el desarrollo, etc.

Un paso complementario a la Declaración de Galápagos se dió con la suscripción por las mismas autoridades políticas del Acta de Machu Picchu, en mayo de 1990. En ella, se acordó que con relación a las cuestiones de narcotráfico y terrorismo se establecerá un grupo de coordinación compuesto por representantes de los países para proponer medidas sobre la ejecución de los acuerdos de la Declaración de Cartagena formuladas por los Presidentes de Bolivia, Colombia y Perú y el de los Estados Unidos; evitar y controlar el movimiento ilegal de aeronaves que transporten estupefacientes y, también, medidas para controlar la producción, adquisición, venta y distribución de armas y explosivos a fin de impedir que se desvíen hacia actividades ilícitas.

Adicionalmente, la misma Acta anota los resultados de la labor de las comisiones de vecindad colombo-ecuatoriana y colombo-venezolana y expresa satisfacción por la creación de las mismas entre Bolivia y Perú, y Ecuador y Perú. El Acta considera a tales comisiones como "...medios idóneos para fortalecer la amistad entre países fronterizos, ampliar su integración y vinculaciones e intensificar su cooperación, especialmente en zonas de frontera".(139)

---

(139) Acta de Machu Picchu.- Reunión Cumbre de Presidentes Andinos. Cuzco, Perú. Mayo 1990.

## ELEMENTOS INSTITUCIONALES

Ya en algunas oportunidades anteriores se habían producido 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 procura de la definición de los intereses regionales en el campo económico, con miras a la estructuración del grupo de los 77 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, es perceptible un impresionante crecimiento de mecanismos e instituciones 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 privadas de 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 Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena) del que, como ya indicado, 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 serie de instituciones que tienen carácter permanente.

En marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay acordaron crear mediante un tratado suscrito en Asunción, un Mer-

cado Común (MERCOSUR) para el año 1994; que estará abierto a la participación de otros países. Similares consideraciones podrían hacerse respecto a la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI, también ya examinada.

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.

El Parlamento Latinoamericano ha tardado dos décadas pero ha llegado a su consolidación institucional; y se advierte en los partidos políticos una voluntad de aproximación que se refleja en agrupaciones como la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL). Algunos acuerdos de proyección subregional son también de gran importancia: el Tratado de la Cuenca del Plata, el de Cooperación Amazónica y otros representan aproximaciones cooperativas de significación actual y futura para asuntos de tanta importancia como el desarrollo y/o la conservación.

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 no solamente recogen anhelos auténticos de grandes mayorías, sino que se presentan también como exigencias para la superación de la grave crisis que afecta a la región en su conjunto.

Estos contactos políticos son de alta significación. Los producidos 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, siendo el de mayor proyección hasta ahora el Grupo de Río 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" que en esa oportunidad suscribieron como un hecho histórico por sí mismo, 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. El Grupo ha sido ya ampliado a otros países latinoamericanos y a una representación del Caribe no hispánico.

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 un interés -que evidentemente está creciendo muy rápido- 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 de la región.

No obstante lo positivo de todos estos desarrollos, la situación no admite excesiva complacencia. Es evidente que los grandes problemas latinoamericanos se encuentran aún pendientes de solución y las formas de concertación no dejan de mostrar cierto carácter tentativo, cursos no muy claramente definidos y resultados hasta ahora modestos. Entre otros pensables, el ejemplo del tratamiento de la cuestión de la deuda externa puede ser incómodo pero no deja de ser indicativo del camino que queda por recorrer.

Adicionalmente, frente al complejo de las llamadas "nuevas amenazas" la respuesta latinoamericana se encuentra todavía por definir. Hay aquí un vasto campo para la acción concertada de los países del área que, en principio, tendrían interés en que se trate de identificar soluciones comunes para sus problemas. El avance que se logre mostrará la existencia de voluntad y persistencia políticas; equivalentes prácticamente a requisitos para el fomento de la confianza de la región en si misma, entre sus miembros y frente al resto del mundo.



## Capítulo XX

### Desarme y limitación de armamentos

Los países latinoamericanos, casi sin excepción, están mucho más armados y cuentan con presupuestos de seguridad y defensa muy superiores a los de hace cuatro o cinco décadas. Sin embargo no parece haber correlación entre el crecimiento de las armas y el gasto militar, de un lado; y la sensación de seguridad perceptible en los países de la región, de otro. A pesar de este factor, por distintas razones se ha cuestionado, generalmente de manera poco específica, la posibilidad de encontrar alternativas para una situación que se ha complicado seriamente. La crisis económica de los años ochenta forzó a la reducción del gasto sin que fuere perceptible una clara voluntad política para efectuarla; no obstante tratarse de la década que vió completarse el proceso de redemocratización regional.

El hecho que América Latina y particularmente América del Sur no hayan tenido conflictos de la virulencia que desolaron otras regiones, el tratamiento básicamente institucionalizado y reservado de las cuestiones de seguridad y defensa, la ambigüedad de las relaciones entre civiles y militares y otros factores particulares a la región hicieron que la posibilidad de limitar los gastos militares y los armamentos fuera hasta hace relativamente poco tiempo objeto de tratamientos tímidos y esporádicos, con modesto apoyo de los sectores gubernativos y prácticamente carentes de sustento en la opinión pública.

Con respecto a estos asuntos el autor de este trabajo indicó 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; 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 mismos o al menos su cabal apoyo. Es un hecho -probablemente lo es también 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... Por ello, si bien podría afirmarse que los pueblos anhelan la concertación de acuerdos que representen al menos la limitación de gastos que, en última instancia, son ellos mismos quienes deben sufragar; es verdad también que no han podido articular una corriente de opinión pública con características de permanencia y significación, que represente una forma de estímulo o presión para que esta problemática tenga la debida prioridad entre las preocupaciones gubernamentales". (140)

A pesar de estas consideraciones, el anhelo de reducir el gasto militar y frenar el ininterrumpido proceso de adquisición de armas en América Latina, ha sido expresado vehementemente en numerosas oportunidades en el nivel político. La cuestión empieza a ser considerada como necesidad auténtica y no postergable. A ello pueden haber contribuido factores como el ya mencionado del no incremento de la seguridad, pero también y especialmente otros como el proceso de redemocratización latinoamericano que dejó atrás la etapa de go-

---

(140) H. Palma.- América Latina ... Id. (1)

biernos militares en que tuvo lugar el mayor crecimiento de gastos y efectivos militares; el impacto de la crisis económica y la influencia en la misma que habrían tenido tales gastos; y, adicionalmente, el hecho irrefutable que a nivel mundial se han dado acuerdos concretos y efectivos de desarme -y no solamente de limitación de armas- con lo cual el sempiterno alegato de algunos en el sentido que lograrlo se trataría tan solo de un sueño, ha quedado desmentido por acontecimientos que parecen ya irreversibles.

En América Latina y América del Sur, no es del caso esperar hasta que todos los diferendos o no coincidencias de puntos de vista entre países de la región sean resueltos para iniciar procesos de limitación de gastos militares y de armas. En primer lugar, debe recordarse que tales procesos, históricamente, raras veces han sido resultado de la resolución de problemas o que la satisfactoria superación de éstos motive que aquellos se inicien o completen. A nivel mundial y regional numerosos problemas y hasta conflictos han sido resueltos sin que de ello se derivara automáticamente la limitación de armamentos o gastos militares. Por el contrario, en todas partes éstos han aumentado y contribuido al impasse conceptual que se advierte en la actualidad y que, en síntesis, se traduce en que más armas y gasto militar no representan mayor seguridad.

Por su marginalidad estratégica y porque los niveles actuales de gasto son altos, sino a nivel mundial al menos para las condiciones económicas de la región; pero también porque no habrá manera de retomar los ciclos de adquisiciones militares de las últimas décadas, los esfuerzos conjuntos para limitar el gasto y el equipo no deben ser postergados.

Adicionalmente, en América Latina y especialmente en América del Sur se empieza a considerar académicamente pero igualmente en el plano político la posibilidad de hacer objetiva la diferencia de sus intereses estratégicos en relación con los de Estados Unidos. No es del caso abundar sobre la pérdida de vigencia del TIAR y lo irrelevante o inconveniente que sería pensar exclusivamente en términos de defensa hemisférica en las circunstancias internacionales de hoy. Sin embargo, la identificación de los elementos de seguridad regional es tarea compleja por varios factores. Entre ellos, es evidente que a priori parece difícil imaginar un esquema de seguri-

dad en el que no haga parte Estados Unidos. También es de anotar que si bien algunos sectores académicos podrían estar bosquejando ciertas ideas sobre el particular los sectores oficiales y específicamente los militares, a pesar de las orientaciones contenidas en documentos como las Declaraciones de Acapulco o Galápagos, no parecen estar considerando el asunto como una prioridad.

Una definición regional de seguridad, cuando se plantee, habrá de abarcar las cuestiones de la limitación de armamentos y del gasto militar, inclusive porque como ya se ha visto, las amenazas principales a la seguridad no parecen encontrarse en el ámbito militar. A pesar de que en comparación con otras regiones el gasto militar sudamericano no parece ser muy grande, la región no debe ni puede esperar a que se produzcan avances aún mayores en los procesos de desarme o limitación de armamentos en otras áreas para definir sus propias necesidades de equipamiento y los límites de gasto militar que estaría dispuesta a realizar.

Debe tenerse presente que los recientes acuerdos sobre desarme -porque entre las superpotencias es de eso que se está tratando y ya no de las limitaciones que aparentemente, para nuestro propio ámbito, aún tenemos dificultad en imaginar- no se estarían traduciendo en una automática reducción en el nivel de gasto militar que por lamentable que fuere, eventualmente, podría dirigirse hacia el perfeccionamiento de nuevas tecnologías bélicas. Es claro además, que tales superpotencias desgastadas como se encuentran por la carrera armamentista no tienen ninguna duda que los beneficios de la reducción, si los hubiere, habrán de ser reinvertidos prioritariamente en sus propias economías o en consolidar la transformación política y económica de los países del Este de Europa.

En este sentido, los "dividendos de la paz" de los que entusiastamente se empezó a hablar a finales de la década pasada, no son de necesaria o automática transferencia a los países en desarrollo. Por ello, la región mal haría en esperar que recursos eventualmente disponibles les sean encaminados y debería más bien preocuparse en la manera de generar los propios mediante los acuerdos apropiados.

De otro lado, debe registrarse que de hecho América Latina y América del Sur, en particular, no son ajenas al tratamiento no

solamente conceptual sino también político y contractual de las cuestiones de desarme y limitación de armamentos. A lo largo de décadas se han presentado una serie de propuestas e iniciativas que si bien solamente en algunas oportunidades han conducido a acuerdos concretos, no dejan de ser altamente significativas. Así, por ejemplo:

En 1902 Argentina y Chile acordaron en los "Pactos de Mayo" la reventa de barcos 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 1929, la República Dominicana y Haití acordaron no construir fortificaciones militares dentro de 10 Kms. de la frontera común;

En 1929, Chile y Perú acordaron que el Morro de Arica sería desartillado;

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 Consultas 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 para que, de ser excesivos frente a las necesidades de "los requerimientos de la defensa nacional y continental", fueran reducidos en forma gradual y progresiva;

En 1960, la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores efectuada en Costa Rica, a base de una iniciativa del Gobierno de Chile declaró que un acuerdo para evitar gastar en "armamentos no indispensables...libraría... considerables recur-

sos..." y pidió al Consejo de la OEA considere el asunto con vistas a la convocatoria de una conferencia especializada;

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 Proscripción de Armas Nucleares en América Latina;

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 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, los Representantes de los países firmantes de la Declaración de Ayacucho, con excepción de Argentina y Panamá, celebraron reuniones técnicas en las que se trató de una variedad de asuntos;

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 tres Repúblicas;

En 1978, los Cancilleres de los países firmantes de la Declaración de Ayacucho, en circunstancias en que se celebraba la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme (22 de junio) 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 Reunión Preliminar de América Latina y el Caribe para examinar el "desarme regional convencional", que contó con la participación de veinte países;

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", que encomienda al Consejo Permanente la elaboración de un estudio sobre el tema con vista a la preparación de un proyecto de convención;

En 1984 los países centroamericanos negociaron, con la cooperación de Colombia, México, Panamá y Venezuela el "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica"

El 28 de julio de 1985, al asumir el mando supremo 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";

cho... "y anunció la decisión unilateral de reducir una compra de aviones Mirage.

En la XL Asamblea General de Naciones Unidas, el Perú presentó un proyecto de resolución relativo al desarme convencional a escala regional y más adelante se estableció en Lima un Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo.

En reuniones de Cancilleres del Perú y Ecuador y del Perú y Chile en octubre y noviembre de 1985, respectivamente, se trató el tema de la limitación de gastos en compras de armamentos y MFC.

En el caso de América Central, la segunda mitad de la década vió la suscripción de los acuerdos de Esquipulas y de Tela que no solamente abrieron el camino para el restablecimiento de la paz y la consolidación democrática sino que permitieron la identificación y aplicación de MFC y el inicio de negociaciones sobre limitación y reducción de armamentos y fuerzas militares;

En los últimos años, finalmente, se han producido los acuerdos argentino-chileno sobre el Beagle, los entendimientos argentino-británicos que permitieron el restablecimiento de relaciones diplomáticas y MFC en las Islas Malvinas, el establecimiento de comisiones de vecindad entre varios países sudamericanos, conversaciones militares entre los países de la Cuenca del Plata y entre Chile y el Perú y, fundamentalmente, pronunciamientos políticos del más alto nivel respecto a la urgencia de redefinir la seguridad en América Latina, fomentar la confianza, garantizar la paz y consolidar formas de cooperación y de actuación conjunta cualitativamente distintas y superiores entre los países de la región.

La relación consignada muestra que en América Latina han habido no solamente planteamientos sino también tratamientos y acuerdos concretos con respecto a las cuestiones de seguridad y limitación de armamentos y gastos militares y de fomento de la confianza. No se trata pues de asuntos ajenos a la preocupación política y a la negociación diplomática de la región, quedando demostrado que efectivamente existe un conjunto de antecedentes que debieran facilitar la continuación de esfuerzos en este campo.

En lo sustantivo hay varios elementos que deben ser tenidos en cuenta. El primero es 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 señalaba 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". (141)

Es obvio que no puede enfatizarse excesivamente 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 democrática de los pueblos y gobiernos de América Latina tiene un compromiso irrecusable con este acuerdo. Recientes manifestaciones políticas como las contenidas en el acuerdo presidencial argentino-brasileño de Foz de Iguazú de noviembre de 1990 sobre Política Nuclear Común, que a su vez motivara una declaración del Presidente de Chile, parecen acercar a estos países a una plena participación en el Tratado. Obviamente, no por necesaria esta participación será menos bienvenida.

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 cualitativamente diferente de la seguri-

---

(141) P. 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.

dad en América del Sur. No cabe duda que formas de integración de tales industrias con vistas a su racionalización, aprovechamiento en servicio de una visión compartida de la seguridad y eventual conversión a uso civil, son asuntos de considerable importancia.

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 items 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". (142)

De cualquier manera, bien harían los países latinoamericanos en pasar por el mas severo escrutinio las pretendidas bondades de las industrias militares. Algunas experiencias sugieren que podrían no ser tantas como sus defensores proclaman y que en cualquier caso no representarían el beneficio económico que sin adecuado examen se les atribuye las más veces. Visto el monto de las inversiones que requieren, las dificultades financieras y de acceso a mercados que enfrentan las existentes y que podrían estar conduciéndolas a la falencia, la prioridad que deben tener las exigencias sociales y diversos otros factores vinculados tanto al desarrollo científico-tecnológico como a la relación costo-beneficio; la falta de prisa en instalarlas puede terminar siendo saludable.

Tampoco debe minimizarse la significación regional del gasto militar, que acá como en cualquier otro lugar tiene consecuencias significativas en el proceso de desarrollo. No se trata, empero, de asumir sin reflexión el enunciado de que el desarme o la limitación de armamentos produce desarrollo. En varios países latinoamericanos se ha producido una disminución del gasto militar en términos de Producto Bruto Interno y no se ha percibido la recuperación del

---

(142) M. Morris and V. Millán.- Confidence Building Measures in Cooperative Perspective: the case of Latin America.- En: CBM and International Security.- Id. (48)

proceso de crecimiento económico y menos aún de desarrollo. La interrogante debe referirse también al peso del gasto militar en relación con la deuda externa, los déficits fiscales, la postergación de necesidades sociales, las presiones inflacionarias que representan y, fundamentalmente, a su necesidad real con las características y dimensiones actuales para mantener el tipo de seguridad que América Latina debe y puede tener.

Por ello, tendría solamente una importancia relativa el hecho que América Latina es, comparada con el resto del mundo, de significación marginal en materia de gasto militar. Los gastos militares no pueden medirse en términos absolutos de lo que gastan unos frente a lo que gastan otros. Debe también tenerse en cuenta lo que representan para la propia circunstancia económica y, en ese sentido, hasta un gasto modesto en general puede ser muy pesado en un caso concreto. Esto es lo que corresponde a los países latinoamericanos evaluar con independencia y realismo y, naturalmente, sin dejarse atraer por los espejismos de que serían relevantes en el ámbito estratégico mundial y que, en el supuesto negado que lo fueren, tendrían alguna posibilidad de atender "militarmente" tal situación.

Adicionalmente, el hecho que los países latinoamericanos están afectados por una crisis económica sin precedentes, es en sí mismo un factor que sugiere la urgencia de tratar del 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 otra. 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 efectos puramente militares". (143)

---

(143) E. Mercado Jarrín.- Perspectivas de los acuerdos de limitación y desarme en América Latina y el Caribe; en Paz, Desarme y Desarrollo; pag. 309.- A. Varas (Compilador).- GEL.- Buenos Aires.- 1987



## Capítulo XXI

### La práctica del fomento de la confianza

América Latina no precisaría tanto decidir si debe adoptar una conceptualización amplia o estricta del fomento de la confianza como reforzar la conciencia de su responsabilidad histórica en preservar la paz y promover el desarrollo y la integración; y defender su seguridad incluyendo la de los hombres y mujeres que la componen. Para ello deberá aplicar las "políticas" que se requieran para superar las percepciones que pudieran separar 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.

Adoptar la conceptualización "amplia" respondería al hecho que las percepciones de amenaza a la seguridad van más allá del ámbito militar y en varias circunstancias ni siquiera se refieren a éste. La experiencia regional indica que el nivel de confianza que puede existir es resultado de una vasta gama de acuerdos formales, prácticas consagradas, procesos de cooperación en marcha, manifestaciones de voluntad política, puntos de vista crecientemente compartidos sobre una diversidad de problemas; y atendería también a las emergentes convicciones sobre la imposibilidad de resolver a tales problemas en forma individual y excluyente por cada Estado nacional.

Como lo sugiere la Declaración de Acapulco de los Jefes de Estado del Grupo de Río, a la que ya se hizo referencia, el abordaje de la temática latinoamericana debe basarse en una conceptualización

amplia del proceso de fortalecimiento de la confianza en la región. La reunión, aparte de constituir una MFC en sí misma entendió que concentrar el fomento de la confianza en América Latina en determinadas decisiones relativas a cuestiones militares no tendría mucho sentido, por no ser de esta naturaleza las principales amenazas que se advierten ni agotaría el potencial de concertación política de los países del área. El referido documento, como se ha visto, contiene decisiones y medidas concretas de la mayor relevancia para el fortalecimiento de la confianza. Similares consideraciones pueden efectuarse respecto a la Declaración de Galápagos de los Presidentes Andinos, también citada.

Del mismo modo, las revisiones ya efectuadas de las cuestiones estratégicas, políticas e institucionales en la región sustentan una conceptualización amplia del fomento de la confianza en la realidad latinoamericana, justificada por la interrelación de varios tipos de factores. No obstante, son también de gran significación para el área MFC en los ámbitos más específicos de la seguridad sin excluir el militar.(144)

Aunque en América Latina no se dan los niveles de concentración de efectivos militares y de confrontación política características de Europa y otras regiones -con la excepción de la situación centroamericana cuya evolución es conocida- no quiere decir que carecería de objeto identificar y adoptar MFC en el plano general de la seguridad y más específicamente en el de la seguridad militar.

De hecho son de aplicación relativamente corriente en América Latina diversas medidas y prácticas que inequívocamente se inscriben en el concepto estricto o de seguridad e inclusive militar del fomento de la confianza. Lamentablemente, no se dispone de la adecuada información que sería necesaria sobre el tipo, extensión, antigüedad, participación, grado de compromiso y otras características de tales medidas y prácticas.

No obstante, se conoce que ellas comprenden las áreas de información, comunicación, cortesía militar, contactos deportivos, médicos, académicos, institucionales, evitamiento de incidentes, coo-

---

(144) Ver H. Palma.- Medidas de confianza recíproca. Id. (15)

peración de varias formas incluyendo asistencia en zonas fronterizas y en desastres naturales, formación y perfeccionamiento, etc. etc.

Mientras las fuerzas armadas latinoamericanas mantienen un permanente contacto en el marco de los mecanismos del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y la Junta Interamericana de Defensa (JID), parecen mucho menos significativos los contactos y actividades que tendrían carácter exclusivamente "latinoamericano".

En este aspecto, serían de especial interés las actividades de patrullaje de las marinas de Argentina, Uruguay y Brasil en el Atlántico Sur. También de considerable interés son las reuniones anuales de representantes de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina y Brasil a los que se incorporó Uruguay en 1989; y que contará con la participación de Paraguay a partir de 1991 en calidad de observador. Estos encuentros se concretan en la forma de simposios de estudios estratégicos, sustentados políticamente en los comprensivos mecanismos de integración que iniciaron en años pasados Argentina y Brasil.

La idea de tratar cuestiones estratégicas entre estos países es de una importancia que no puede ser subestimada. Primó para ello el concepto de que debían promoverse los "... análisis integracionistas y cooperativistas que llevan al camino de proteger a América del Sur de las amenazas externas que son capaces de explotar las inestabilidades externas ...". (145) También fueron examinadas cuestiones de singular relevancia como coparticipación en investigación y desarrollo de equipo militar, mayores intercambios de profesionales militares en las escuelas profesionales de ambos países e inclusive la posibilidad de ejercicios "interaliados" en el área naval y trabajos de Estado Mayor. Un convenio especial suscrito en el nivel político ya había dispuesto la producción conjunta de un avión turbohélice por los dos países. Debe registrarse que en las referidas reuniones se trataron otras cuestiones tan pertinentes como la transformación o

---

(145) Gustavo Adolfo Druetta. Luis Eduardo Tibiletti.- El significado de los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina, Brasil y Uruguay, en la Cooperación Regional para la Paz.- Centro de Estudios para el Proyecto Nacional (CEPNA). Buenos Aires, octubre de 1990.

terminación de percepciones conflictivas argentino-brasileñas, la disuación convencional en los países en desarrollo e intereses estratégicos comunes y modelos de cooperación militar.

Cabe citar también, como ya se ha indicado anteriormente, el caso de las Marinas de Guerra del Perú y del Brasil que desarrollan un programa de asistencia médica y odontológica para las poblaciones ribereñas en la zona de frontera, indistintamente de su nacionalidad. Este programa muestra la capacidad de interrelación cooperativa de dos fuerzas militares en una actividad que incuestionablemente debería ser considerada ejemplar en materia de fomento de la confianza. Similares programas se desarrollan entre las Marinas del Perú y Colombia y las del Brasil y Colombia. Adicionalmente, navíos y delegaciones militares del Perú y Brasil efectúan visitas a las capitales amazónicas respectivas en las fechas nacionales.

Se conoce igualmente de actividades deportivas que en el caso Sudamericano disponen de un estatuto que propicia frecuentes actividades en ese campo. También se sabe que oficiales de las diferentes fuerzas reciben atención especializada de salud en centros de otros países. La formación y el perfeccionamiento de oficiales de las varias ramas de las fuerzas armadas en centros académicos militares de otros países, en distintos niveles de las carreras, es una práctica que en América Latina se encuentra bastante difundida. Hay otras variadas formas de contacto y comunicación que incluyen visitas de altas autoridades militares, intercambio de publicaciones y también, en algunos casos, reuniones de trabajo sobre cuestiones específicas. Por ejemplo, los contactos entre autoridades militares o policiales para cuestiones relacionadas con el tráfico de drogas y la subversión vienen siendo más frecuentes y, al menos en alguna oportunidad, se habría producido un operativo conjunto de elementos armados de Colombia y el Perú contra los narcotraficantes.

Además de todo ello empiezan a cobrar mayor interés contactos militares dirigidos especialmente a la cuestión del fomento de la confianza. En el caso del Perú y Chile, por ejemplo, se han producido ya varias ruedas de conversaciones. Esas reuniones han tenido lugar anualmente desde 1986 a nivel de representaciones de muy alto nivel de las fuerzas armadas, alternativamente en las capitales de ambos países, habiéndose examinado con participación diplomática nume-

rosas propuestas para fomentar el contacto, la comunicación y la confianza entre las fuerzas.

En el transcurso de las conversaciones se alcanzaron acuerdos y entendimientos sobre temas como ejecución de ejercicios combinados de las fuerzas navales, intercambio de cadetes en los cruceros de instrucción, reuniones periódicas de comandantes de guarniciones fronterizas, intercambio de informaciones sobre maniobras militares, intercambio de personal militar en cursos de carácter técnico-profesional, visitas de delegaciones castrenses en ciertas efemérides, ejercicios conjuntos de transporte aéreo como apoyo en casos de desastres naturales, agilización de procedimientos para autorizar sobrevuelos y escalas técnicas, establecimiento de canales de comunicación directa entre los Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, eventos deportivos, intercambio de publicaciones, turismo, investigación y atención especializada en centros médicos, cooperación en actividades antárticas, etc.(146)

Son también de especial importancia algunos acuerdos operativos entre fuerzas armadas para el manejo de incidentes. Ya se hizo referencia al acuerdo de las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y el Perú suscrito en 1976 pero se entiende que habría otros que se dirigen al mantenimiento de contactos y evitamiento de incidentes en zonas de frontera o a su manejo en caso se hubieren producido; que indiscutiblemente se inscriben en el marco estricto del fomento de la confianza.

Como se puede apreciar, tales entendimiento se refieren a cuestiones de carácter netamente militar y de seguridad, incluyendo las áreas de formación profesional, comunicaciones, visitas, notificaciones, participación en actividades de varios tipos y otros como drogas, inteligencia y diferentes posibilidades de cooperación. El tratamiento de estos asuntos muestra más allá de cualquier duda que en lo relativo al fomento de la confianza en América Latina no se han excluido las preocupaciones que caracterizan la aproximación

---

(146) Ver A. Antúnez de Mayolo.- Conversaciones entre los Altos Mandos Militares de Chile y Perú. Posibilidades y Limitaciones.- Ponencia en el Seminario Internacional sobre MFC. CEPEI, Lima, Marzo de 1991. Ver también informaciones periódicas en las oportunidades de las conversaciones.

estricta. Finalmente, no deben perderse de vista las orientaciones políticas específicas que sobre la materia contenían las Declaraciones de Acapulco y Galápagos de los Jefes de Estado del Grupo de Río y del Acuerdo de Cartagena, respectivamente, a las que ya se hizo referencia.

Es cierto que se encuentra pendiente la concreción en acuerdos formales de las manifestaciones citadas pero no hay duda que ellas no son apenas el enunciado de propósitos amables sino que de hecho recogen percepciones compartidas y se basan en algún nivel de práctica que, lamentablemente, no es adecuadamente conocido.

Se ha indicado anteriormente, que es éste uno de los aspectos mas curiosos del tratamiento de la cuestión del fomento de la confianza en América Latina: la falta de correspondencia entre el nivel de práctica efectiva y el de información disponible sobre ella. Esto constituye una situación inconveniente pues no solamente impide el indispensable conocimiento de lo que realmente se está realizando y de los avances efectuados, sino que descaracteriza la posición latinoamericana frente a los análisis que en otras partes del mundo subrayan la necesidad de concentrar el esfuerzo en las cuestiones militares y de seguridad. Demostrar que en estos campos América Latina tiene también contribuciones que hacer y resultados que exhibir es tarea políticamente necesaria y urgente.

Existen pues en América Latina formas de comportamiento estatal claramente inscritas en la conceptualización restringida de las cuestiones de seguridad y militares del fomento de la confianza. Estas medidas y prácticas son de gran relevancia y con toda naturalidad se les considera parte de la interacción estatal y más específicamente de las propias fuerzas armadas. En consecuencia, deben ser inscritas en un esquema conceptual y más institucionalizado del fomento de la confianza. Hacerlo, contribuiría a divulgar lo que se viene haciendo en la materia, establecería una forma de sistematización de este vasto conjunto de medidas y actividades y facilitaría clarificar el objetivo al que realmente los pueblos y gobiernos deben aspirar en este campo; viabilizando la formalización, profundización, extensión, institucionalización y mantenimiento de las referidas políticas, medidas y prácticas del fomento de la confianza.

## Capítulo XXII

### Medidas de posible aplicación

Con el propósito de concretar los conceptos relativos al fomento de la confianza que se han venido empleando en este trabajo, para el caso de América Latina, se presenta a continuación una lista de medidas que podrían ser de aplicación en el área regional o en América del Sur. Se ha tratado de establecer entre ellas una forma de clasificación en base al sector que tendría responsabilidad especial sobre ellas; 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 que llamaríamos "tradicional" (más armamento; más efectivos militares; más gasto) así también la sociedad en su conjunto puede y debe apoyarlas, estimular la aproximación pacífica y cooperativa de sus fuerzas armadas y promover y llevar a cabo sus propias propuestas en los ámbitos en que el ejercicio de su responsabilidad ciudadana le permite considerable margen de debate, información, clarificación e inclusive acción.

Las medidas comprenden los campos militar, político, diplomático, académico y cívico. En general, se explican por sí solas. De hecho, algunas o muchas de ellas tienen ya algún grado de aplicación en el área latinoamericana. Lo que faltaría es colocar estas prácticas

en un contexto coherente, políticamente enunciado y cada vez más socialmente conocido y aceptado de fomento de la confianza.

De ese modo, las distintas medidas pueden ir representado, al paso de su aplicación consecuente, nuevos niveles de relación que vayan dejando atrás el discurso de la identidad para encaminar los países de América Latina hacia formas de actuación conjunta en cuestiones concretas, incluyendo las áreas de seguridad y militares. La aplicación de éstas u otras medidas, debe ser entendida como un amplio ejercicio de concertación política indispensable para garantizar no solamente la paz sino también la viabilidad del conjunto de países y hacer posible así la continuación de sus proyecciones históricas.

## **A) SECTOR MILITAR**

### **a) Información:**

– posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre notificación previa de actividades militares incluyendo desplazamientos y manobras así como invitación a observadores militares

– posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre intercambio de información respecto a los presupuestos militares, equipos, nuevas adquisiciones, ubicación y tamaño de unidades, doctrina y cualquier otro elemento importante que pueda ser objeto de acuerdo

– 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 programas de estudios en las escuelas

– intercambio de dispositivos constitucionales y legales sobre las fuerzas armadas

### **b) Formación:**

– Intercambio de estudiantes en las escuelas militares y posibilidad de abrir los cursos en que se admita algún participante extranjero a los de cualquier otro país sudamericano sobre la base de reciprocidad

– 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 en general los asuntos mencionados; y si fuere el caso, preparar acuerdos sobre cuestiones relativas, por ejemplo, a búsqueda y salvataje, operacionalidad en caso de desastres naturales, sanidad, prevención y manejo de incidentes y cualesquiera otros que pudieran ser examinados y convenidos

### **B) SECTOR POLITICO**

– Concertación política en los niveles apropiados para el tratamiento de asuntos de interés común que fueren pertinentes, como por ejemplo deuda externa, distintos procesos de integración económica y social, etc.

– actuación 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

– reiteración política individual o conjunta en las oportunidades apropiadas del compromiso solemne con la paz, la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución de las diferencias por medios pacíficos; de 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 procurar la identificación de elementos que hagan posible 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 promoviendo concertación, cooperación y apoyo en todas las circunstancias posibles

- mecanismos de acción conjunta en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo procedimientos para operaciones conjuntas policiales y/o militares de dos o más países y otras actividades adecuadas, 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 modo a 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 preparar 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 - iniciativas graduales y reciprocadas en reducción de tensiones)

– 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 regional 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 cooperación y la economía de escala para el aprovisionamiento de material de defensa de la región y/o su reconversión a uso civil

### **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 Direc-

tores de Academias Diplomáticas de América Latina, celebrada en Lima en 1985

- 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 Semana 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 Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo en América Latina

- 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

- abrir los centros de formación diplomática para la asistencia de alumnos de otros países latinoamericanos

- reforzar la enseñanza de técnicas modernas de negociación

- elaboración de un programa de estudios que comprenda el examen de los problemas comunes de la región

## **D) SECTOR ACADEMICO**

### **a) Universitario y Centros de Investigación:**

- establecimiento de cursos sobre economía de la defensa

- cursos sobre limitación de armamentos 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 transfe-

rencia de tecnología de armas y 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 parte de organizaciones internacionales como Naciones Unidas y UNESCO, la Comunidad Europea, fundaciones e instituciones diversas

– estudios e investigaciones sobre la vinculación de la democracia con el armamento y la deuda externa en América Latina

– investigaciones sobre los elementos de inducción interna de la dinámica armamentista

– realización de un levantamiento de las medidas, políticas y prácticas de fomento de la confianza que ya se vienen aplicando en la región, a los efectos de ubicarlas en un contexto más formalizado y claramente identificado como tal por los actores políticos y los pueblos

#### **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 sobre la responsabilidad de los medios de difusión en la formación y orientación de la opinión pública en materia de seguridad democrática y en general de la no acentuación de tensiones; estímulo de las percepciones comunes sobre los múltiples asuntos que interesan a la región en su conjunto y promoción de un nacionalismo latinoamericano

– participación de los medios de difusión en la Campaña Mundial del Desarme

– rol de las agrupaciones femeninas en la promoción de la paz, el entendimiento regional y la priorización de los intereses sociales

– rol de las iglesias en la promoción de la paz y no militarización de las sociedades

– 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 dedicar los máximos esfuerzos hacia las tareas de 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.



# Anexos



## ANEXO I

### ACTA FINAL DE LA CSCE - HELSINKI - 1975

#### DOCUMENTO SOBRE LAS MEDIDAS DESTINADAS A FOMENTAR LA CONFIANZA Y CIERTOS ASPECTOS DE LA SEGURIDAD Y EL DESARME

Los Estados participantes,

Deseosos de eliminar las causas de tensión que puedan existir entre ellos y de contribuir así al fortalecimiento de la paz y de la seguridad en el mundo;

Determinados a fortalecer la confianza entre ellos y contribuir así a incrementar la estabilidad y la seguridad en Europa;

Determinados, además a abstenerse, tanto en sus relaciones mutuas como en sus relaciones internacionales en general, de la amenaza o del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o de cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, y con la Declaración sobre los Principios que rigen las Relaciones entre los Estados participantes tal como ha sido adoptada en esta Acta Final;

Reconociendo la necesidad de contribuir a la reducción de los peligros de conflicto armado y de errores de interpretación o cálculo sobre actividades militares que puedan suscitar temores, particularmente en una situación en la que los Estados participantes carezcan de información clara y oportuna sobre la naturaleza de tales actividades;

Teniendo en cuenta consideraciones relativas a los esfuerzos dirigidos a disminuir tensiones y fomentar el desarme;

Reconociendo que el intercambio de observadores, por invitación a maniobras militares, contribuirá a promover los contactos y la comprensión mutua;

Habiendo estudiado la cuestión de la notificación previa de movimientos militares importantes en el contexto del fomento de la confianza;

Reconociendo que existen otros medios en virtud de los cuales cada uno de los Estados puede contribuir aún más a lograr sus objetivos comunes;

Convencidos de la importancia política de la notificación previa de

maniobras militares importantes para la promoción de la comprensión mutua y el fortalecimiento de la confianza, la estabilidad y la seguridad;

Aceptando la responsabilidad que tiene cada uno de ellos de promover estos objetivos y aplicar esta medida, de conformidad con los criterios y modalidades aceptados, esenciales para la realización de estos objetivos;

Reconociendo que esta medida, que emana de una decisión política, se apoya en una base de carácter voluntario;

Han adoptado lo siguiente:

## I

### **Notificación previa de las maniobras militares importantes**

Notificarán sus maniobras militares importantes a todos los demás Estados participantes, por las vías diplomáticas habituales, de conformidad con las siguientes disposiciones;

Serán notificadas las maniobras militares importantes que excedan de un total de 25.000 hombres, combinados o no con cualquier posible componente aéreo o naval (en este contexto la palabra "hombres" incluye las fuerzas anfibas o aerotransportadas). En el caso de maniobras independientes de fuerzas anfibas o aerotransportadas o de maniobras combinadas en las que participen ambos tipos de fuerza, éstas quedarán incluidas en el total. Además, se podrán también notificar las maniobras combinadas que no alcancen el total antes mencionado, pero que comprendan fuerzas terrestres junto con una cantidad importante de fuerzas tanto anfibas, como aerotransportadas.

Serán notificadas las maniobras militares importantes que se desarrollen en el territorio, en Europa, de cualquier Estado participante, así como, cuando sea el caso, en la zona marítima y en el espacio aéreo contiguos.

En el caso de un Estado participante cuyo territorio se extienda más allá de Europa sólo se notificarán previamente las maniobras que tengan lugar en una zona que se extienda hasta 250 kms. de sus fronteras enfrente de otro Estado participante europeo o compartidas con él, sin embargo, el Estado participante no necesitará hacer notificación alguna de los casos en que esa zona sea también contigua a la frontera del Estado participante enfrente o compartida con un Estado no europeo y no participante.

La notificación se hará con 21 días o más de antelación al comienzo de las maniobras o, cuando se trate de maniobras organizadas en un plazo más breve, con la mayor antelación posible a la fecha en que hayan de comenzar.

La notificación contendrá información sobre el nombre, si lo tiene, finalidades generales y sobre los Estados que participen en la maniobra, el tipo o tipos y número de las fuerzas que intervienen, zona y calendario previsto de su realización. Los Estados participantes proporcionarán también, a ser posible, cualquier información adicional pertinente, en particular la relativa a los elementos de las unidades que intervengan y el período de participación de esas unidades.

### **Notificación previa de otras maniobras militares**

Los Estados participantes reconocen que pueden contribuir más a reforzar la confianza y a aumentar la seguridad y estabilidad, y que con este fin pueden notificar también las maniobras militares de menor escala a los demás Estados participantes, especialmente a los cercanos a la zona de estas maniobras.

Con el mismo fin, los Estados participantes reconocen también que pueden notificar otras maniobras que realicen.

### **Intercambio de observadores**

Los Estados participantes invitarán a otros Estados participantes, voluntariamente y sobre una base bilateral, con espíritu de reciprocidad y buena voluntad hacia todos los Estados participantes, a enviar observadores a presenciar maniobras militares.

El Estado invitante fijará en cada caso el número de observadores, el procedimiento y condiciones de su participación y les dará la información que considere útil. Les proporcionará los servicios y la hospitalidad adecuados.

La invitación se hará con toda la antelación conveniente posible, por la vías diplomáticas habituales.

### **Notificación previa de movimientos militares importantes**

De conformidad con las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki, los Estados participantes han estudiado la cuestión de la notificación previa de los movimientos militares importantes como

medida para reforzar la confianza.

En consecuencia, los Estados participantes reconocen que pueden, a su propia discreción y con el fin de contribuir a fomentar la confianza, notificar sus movimientos militares importantes.

En el mismo espíritu, los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa examinarán ulteriormente la cuestión de la notificación previa de los movimientos militares importantes, teniendo en cuenta, en especial la experiencia adquirida en la aplicación de las medidas establecidas en el presente documento.

### **Otras medidas destinadas a fomentar la confianza**

Los Estados participantes reconocen que existen otros medios a través de los cuales se pueden fomentar sus objetivos comunes.

En particular, promoverán teniendo debidamente en cuenta la reciprocidad, y con miras a una mejor comprensión mutua, intercambios entre su personal militar por invitación, incluidas visitas de delegaciones militares.

\* \* \*

A fin de contribuir plenamente a su objetivo común de fomentar la confianza, los Estados participantes, al conducir sus actividades militares en la zona abarcada por las disposiciones sobre la notificación previa de maniobras militares importantes, tendrán debidamente en cuenta y respetarán aquel objetivo.

Los Estados participantes reconocen también que la experiencia adquirida con la aplicación de las disposiciones antes enumeradas, junto con nuevos esfuerzos, puede llevar a desarrollar y ampliar medidas destinadas a fortalecer la confianza.

## **II**

### **Cuestiones relativas al desarme**

Los Estados participantes reconocen el interés de todos ellos en los esfuerzos encaminados a disminuir la confrontación militar y a promover el desarme, que tienen por objeto el completar la distensión política en Europa y reforzar su seguridad. Están convencidos de que es necesario tomar medidas eficaces en las esferas que por alcance y naturaleza constituyen etapas para llegar al logro final del desarme general y

completo, y cuyo resultado será el fortalecimiento de la paz y la seguridad en todo el mundo.

### III

#### Consideraciones generales

Habiendo examinado las opiniones expresadas sobre diversos temas relacionados con el fortalecimiento de la seguridad en Europa mediante esfuerzos conjuntos encaminados a promover la distensión y el desarme, los Estados participantes, al emprender tales esfuerzos, se basarán en este contexto, en particular, sobre las consideraciones esenciales que siguen:

- La naturaleza complementaria de los aspectos políticos y militares de seguridad;
- La interrelación entre la seguridad de cada Estado participante y la seguridad en Europa en su totalidad y la relación que existe, en el contexto más amplio de la seguridad mundial, entre la seguridad en Europa y la seguridad en la región del Mediterráneo.
- El respeto por los intereses de la seguridad de todos los Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, inherente a su igualdad soberana;
- La importancia de que los participantes en los foros de negociaciones cuiden de que la información sobre la evolución, los progresos y los resultados pertinentes se comuniquen de forma adecuada a otros Estados participantes en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa y, consecuentemente, el justificado interés de cada uno de esos Estados en que se tomen en consideración sus puntos de vista.

## ANEXO II

### ACUERDO DE COOPERACION PARA EL AFIANZAMIENTO DE LA PAZ Y LA AMISTAD ENTRE LAS FF.AA. DE LAS REPUBLICAS DE BOLIVIA, CHILE Y PERU

#### *Preámbulo*

Las FF.AA. de Bolivia, Chile y Perú:

Reafirman que sus relaciones recíprocas están regidas por los principios universalmente reconocidos del Derecho Internacional y especialmente por los consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, la Carta de la Organización de los Estados Americanos, y otros instrumentos mundiales y regionales que tienen un valor complementario, así como los señalados en la Dirección de Ayacucho, de 9 de diciembre de 1974.

Prestan la más amplia comprensión a la situación de enclaustramiento que afecta a Bolivia y que podría afectar a la armonía del Continente. Situación que reconocen debe demandar la consideración más atenta para una pronta solución justa, realista y definitiva, de acuerdo al Derecho Internacional.

Reconocen 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.

Tienen en cuenta que el principio de cooperación a que se refiere el párrafo anterior, es tanto más significativo en razón de la íntima vinculación existente entre los problemas del desarrollo y el mantenimiento de la paz, fundamentos del bienestar de nuestros pueblos.

Considerarán los progresos logrados en las reuniones de expertos sobre limitación de armamentos de los países del Pacto Andino.

Reiteran el acuerdo de los Comandantes Generales en el Sesquicentenario de la gloriosa Batalla de Ayacucho.

Están convencidos de la necesidad de analizar los problemas y situaciones que afectan el mantenimiento de la paz, según la competencia que corresponde a los Organos del Estado.

Deciden concluir entre sí el presente Acuerdo de Cooperación, para el afianzamiento de la Paz y la Amistad.

### *Artículo 1*

Las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y el Perú con la finalidad de descartar cualquier posibilidad de que entre ellos se creen o surjan situaciones que puedan devenir conflictivas, y con el propósito de que los postulantes de Justicia y el Derecho inspiren relaciones internacionales, reiteran su adhesión a los principios universalmente reconocidos del Derecho Internacional, referentes a los vínculos de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, y en particular a los siguientes, de especial vigencia en sus relaciones recíprocas:

- a. la igualdad soberana de los Estados;
- b. la abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza;
- c. la inviolabilidad territorial de los Estados;
- d. la no intervención en los asuntos internos y externos de los Estados;
- e. la solución pacífica de las controversias;
- f. la ejecución de las obligaciones internacionales; y
- g. la cooperación entre los Estados.

### *Artículo 2*

Las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú 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.

### *Artículo 3*

Las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú acuerdan celebrar reuniones de consulta entre los representantes de sus Fuerzas Armadas, una vez al año y cada vez que alguna de las partes la solicite, con el fin de cooperar mutuamente en la aplicación de medidas militares.

A tales efectos se iniciarán los estudios tendientes a la redacción del Reglamento por el cual se regirán estas reuniones.

#### *Artículo 4*

Las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú acuerdan establecer 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 las zonas fronterizas.

#### *Artículo 5*

Las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y Perú se comprometen a:

- a. Llevar a cabo medidas conjuntas para el afianzamiento de la amistad y la paz, creando un clima de confianza en la opinión pública y de respeto mutuo, base sustancial para la cooperación entre los Gobiernos.
- b. Promover la comprensión y las relaciones de amistad y vecindad, sobre todo mediante acciones de cooperación, especialmente en las áreas fronterizas.
- c. Desarrollar la cooperación militar entre ellos, en un pie de igualdad y de respeto mutuo.

#### *Artículo 6*

El presente instrumento entrará en vigor en la fecha de suscripción por los Gobiernos respectivos.

Firmado en Santiago de Chile, a 27 días del mes de mayo de 1976.

## ANEXO III

### Respuesta del Perú al Secretario General de las Naciones Unidas sobre Medidas de Fomento de la Confianza Doc. A/35/397.- Nueva York, 1980.

(10 de Julio de 1980)

1. El Perú, país amante de la paz; que observa escrupulosamente los principios contenidos en la Carta de las Naciones Unidas y otros generalmente reconocidos del Derecho Internacional; que estima que la actual situación internacional está caracterizada por tensiones y focos de crisis que ponen en grave peligro la paz y la seguridad de todos los Estados y que, sin embargo, la Sociedad Internacional podría organizarse sobre bases sólidas y justas; considera que es urgente y apropiada la implementación de medidas de fomento de la confianza.

#### I. Conceptos que deben ser tenidos en cuenta

2. Sin el propósito de presentar una definición a la que pudiera asignarse carácter completo e inmutable, y reconociéndose que sería conveniente que el concepto de confianza fuere objeto de continuada investigación a efectos de ir precisando sus alcances y características, podría indicarse 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.

3. En tal sentido la confianza supone, por lo menos, la ausencia de hostilidades abiertas y un mínimo de fe en el comportamiento de los demás.

4. 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, deben ser debidamente apreciadas.

5. La confianza, su existencia o no, consecuentemente, no puede ser una y la misma para todos los Estados; no puede tener un valor constante y similar en todas las circunstancias y no puede, por último, ser promovida exclusivamente por medidas que se consideran específicamente orientadas a promoverla.

## II. Factores que afectan la confianza

6. La confianza no puede aislarse del comportamiento externo general de los Estados. La perpetración, por cualquier Estado, de actos reñidos con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas o la continuación de políticas que revistan esas mismas características, afectan negativamente la creación de confianza. Correlativamente, la observancia de tales disposiciones, de manera permanente y consecuente, crea confianza.

7. 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 es 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. La desconfianza suele ir acompañada de resentimiento y tensión; puede concentrarse en una crisis o generalizarse en la parálisis; puede disimularse o exponerse; pero sus efectos son los mismos: dificultad de alcanzar acuerdos razonables y equitativos aceleración de la carrera de armamentos - que a su vez genera más desconfianza- subsistencia de situaciones críticas; carencia de suficiencia de sistemas y programas de cooperación internacional; reforzamiento de aprestos y actitudes bélicas; y otros.

## III. Vinculación y significados

8. Se advierte una interrelación entre las causas de la desconfianza y la manera en que ésta impide o dificulta, precisamente, la superación o eliminación de tales causas.

9. Por ello, no podría pensarse en un enfoque específico, concreto o sectorial para fomentar la confianza, porque ésta depende de un conjunto de circunstancias y reviste características diversas.
10. Debe convenirse 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.
11. Esta parece ser la opinión de un importante número de gobiernos, de las diferentes regiones geográficas, que han presentado sus puntos de vista en relación con las medidas de fomento de la confianza.
12. Sin ánimo de sintetizar la extensa variedad de los factores señalados por los gobiernos, debe indicarse que muchos han enfatizado la significación esencial de los siguientes en la promoción o disminución de la confianza: observancia o no de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y 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 frontera; comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; cumplimiento de los acuerdos internacionales; disposición 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 concertación 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 limitación de armamentos; etc. etc.
13. Como se puede apreciar, los señalados aspectos son de carácter general y comprenden una amplia gama de actividades de los Estados, individuales y conjuntas, y se refieren a varios de los aspectos que promueven la confianza o la desconfianza. Desde luego, ellos debieran ser considerados, examinados y evaluados en el contexto global y en el específico de cada región.
14. Otros gobiernos, sin embargo, han señalado aspectos más concretos

inclusive identificando algunos sumamente específicos. Una vez más, sin el propósito de resumirlos 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; ofrecimiento 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.

15. Nuevamente aquí, se aprecia que es diversa la posición de los Estados en relación con lo que debe hacerse para aumentar la confianza. Las medidas sugeridas, y otras, deben ser igualmente consideradas, examinadas y evaluadas.

#### **IV. Carácter amplio de las medidas**

16. Partiendo de la comprobación que no es una la causa de la desconfianza, no podría convenirse en que es uno el tipo de medidas que fomentaría la confianza.

17. Esta, como ha tratado de indicarse, responde a una interrelación de factores que no debe perderse de vista porque ello significaría desconocer el origen vario de la desconfianza y el carácter plural de los enfoques que permitirían superarla.

18. Una medida o política que en determinada región puede ser sumamente significativa para la promoción de la confianza, quizá no responda con igual efectividad en otra de características diferentes. Otra medida podría ser significativa en el contexto del examen de las intenciones de utilización de armas convencionales, pero su efecto puede ser reducido o hasta anulado por lo que los mismos países responsables podrían considerar la estrategia de utilización de armas nucleares por otra u otras partes.

19. 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 le utiliza para disimular el incremento de preparativos militares o como sustituto de otras acciones y políticas que deberían fomentarse activamente.

20. 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 dejarse de tener en cuenta que el militar es uno de los aspectos de la posición internacional de los Estados, pero de ninguna manera el único.

21. Como lo han señalado 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.

22. No debieran 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.

23. Debe tenerse presente que si bien la consideración del fomento de la confianza, como una temática, es relativamente nueva, su sentido y significado son en cambio muy antiguos. Desde luego, como ya se ha indicado, el examen de las posibilidades de promover la confianza - no

solamente con miras a evitar el conflicto sino al establecimiento de relaciones más ajustadas o las auténticas necesidades de todos los pueblos y todos los hombres - exige la atención intensa y permanente de la comunidad internacional.

#### **V. Elementos que deben incluirse en el examen de las medidas de fomento de la confianza.**

24. Las medidas de fomento de la confianza hacen parte sustancial de las acciones en servicio de fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales y del desarme.

25. 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.

26. Debe identificarse los elementos que afecten positiva o negativamente la confianza.

27. Debe asignarse la significación apropiada a los intentos regionales de concertación política con fines de paz. La Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, en su reunión de Helsinki, adoptó algunas medidas orientadas al fomento de la confianza. Los fines y propósitos de la Declaración de Ayacucho y la de Washington, constituyen en su esencia un intento de afianzamiento de la confianza regional. Resultado y estímulo del espíritu de paz de la región, se orientan a la cooperación regional en servicio de la paz, el bienestar y el desarrollo de América Latina, representando un elemento central en la promoción de la confianza en la región.

28. En las concertaciones orientadas a la integración económica, se advierten claros elementos de promoción de la confianza. Diversos acuerdos regionales así lo atestiguan en varias partes del mundo. En el Grupo Andino, el avance de la integración económica se complementa ahora con la concertación de posiciones políticas orientadas al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales. Los Jefes de Estado de los Países Miembros del Grupo Andino decidieron por el Mandato de Cartagena, en 1979, el establecimiento de mecanismos políticos de

concertación que definen el enfoque pluralista de paz y colaboración regionales.

29. No debe excluirse del examen el impacto de la agresión, colonialismo, neocolonialismo, intervencionismo, dominación, dependencia, hegemonismo, presiones o coerción política, económica, financiera; así como el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales; la libre disposición por los Estados de sus recursos naturales; el respeto a la soberanía, independencia, integridad territorial 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 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.

30. En función de lo anterior, deben ser superados los planteamientos de seguridad nacional basados en actitudes ofensivas o actos de intimidación, carreras armamentistas e intentos de dominación o hegemonía económica y/o política, regional o mundial.

31. Promoción de contactos entre profesionales militares de distintos escalones. Visitas de oficiales; intercambios de conferencistas, becarios y delegaciones.

32. Examen de medidas relativas a la extensión, ubicación y notificación de maniobras en las regiones en que fueren aplicables.

33. La significación de acuerdos bilaterales o subregionales que promueven iniciativas y proyectos de cooperación.

34. 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.

35. La realización de proyectos conjuntos de desarrollo económico: hidroeléctricos, irrigaciones, industriales, etc. especialmente en zona 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 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.

36. Utilización del marco de las Naciones Unidas para el continuado examen y la promoción de las medidas de fomento de la confianza que, cabe insistir, no deben perder de vista el variado origen y naturaleza de la desconfianza.

37. El fomento de la confianza debe iniciarse a partir de un mínimo de fe entre los Estados; sus mecanismos deben responder a las condiciones y necesidades peculiares de la falta de confianza que se trata de superar, sea en el plano bilateral, regional o mundial.

38. Otras medidas o políticas, generales o específicas, que puedan ser identificadas, ahora o en el futuro.

39. El Gobierno del Perú estima, en fin, que el examen y desarrollo de las medidas de fomento de la confianza deben ser de carácter permanente; que los Estados deben utilizar de buena fe todas las oportunidades para promover, por medios lícitos y ajustados a la sana convivencia internacional, todas las posibilidades de fomentar la confianza, sea a través de medidas que en alguna circunstancia o región se consideren adecuadas a tal fin, sea a través de otras medidas que sin perseguir ese propósito específico tengan como claro resultado el fomento de la confianza.

40. En las circunstancias actuales, la creación de la confianza se presenta como tarea prioritaria de la comunidad internacional que no puede desatender, precisamente, todo lo que ella misma ha convenido ya para hacer posible la convivencia de la especie en la pluralidad, el respeto de los unos y los otros, la tolerancia y la cooperación.

## CAPITULO IV

### ESTUDIO AMPLIO SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA

DOC. A/36/474 - NACIONES UNIDAS - NUEVA YORK. 1982

## CAPITULO VII

### LISTA DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS QUE PUEDEN CONTRIBUIR A FOMENTAR LA CONFIANZA

124. El Grupo opinaba que sería sumamente difícil individualizar las medidas concretas que deberían aplicarse en una región determinada a fin de fomentar y consolidar la confianza. Como se ha destacado en distintas secciones del presente estudio, corresponde a los países interesados establecer las políticas que han de aplicar o las medidas que han de adoptar, su carácter, alcance y demás aspectos, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad propias de la región.

125. Las medidas de fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales y el fomento de la confianza entre los Estados podían clasificarse según criterios muy generales. En efecto, dicha clasificación podía hacerse con arreglo a las siguientes categorías generales: medidas políticas, militares, económicas, sociales y culturales. Huelga decir que resultaría difícil evitar cierta medida de superposición.

126. En cumplimiento de su mandato, el Grupo examinó las políticas y las medidas que en sus respuestas y declaraciones los Gobiernos habían considerado indispensables o adecuadas para el fomento de la confianza. Muchas de las medidas mencionadas eran de índole general y encuadraban en una o más de la categoría no militares, pero una elevada proporción de las propuestas se vinculaba con preocupaciones de carácter militar que reflejan la elevada prioridad que muchos gobiernos asignaban a los problemas de seguridad.

127. A modo de ilustración de las posibles aplicaciones prácticas de los conceptos y las ideas desarrollados en el presente estudio en forma más general, el Grupo consideró que convendría individualizar las esferas de

aplicación de medidas que podían contribuir a fomentar la confianza y enumerar algunos posibles casos en el entendimiento de que sólo constituirían un ejemplo de las medidas que los Estados podrían tener en cuenta al decidir y negociar el fomento y el fortalecimiento de la confianza.

#### **A. Medidas de Fomento de la confianza, con especial referencia a los aspectos militares y de seguridad**

128. El Grupo examinó políticas y medidas vinculadas con los aspectos militares de la seguridad que incidían directa e inmediatamente en el mantenimiento de la paz mundial y la seguridad internacional y estableció la siguiente lista de posibles medidas militares y de seguridad:

##### **a) Información y comunicación de carácter militar**

- i) Publicación e intercambio de información sobre actividades militares y demás cuestiones vinculadas con la seguridad mutua.
- ii) Publicación e intercambio de información sobre cuestiones de desarme y control de armamentos.

##### **b) Gastos militares**

Reducción gradual de los presupuestos militares sobre una base acordada mutuamente, por ejemplo, en valores absolutos o en porcentajes.

##### **c) Notificación previa de actividades militares**

- i) Notificación previa de importantes maniobras militares con arreglo a criterios acordados.
- ii) Notificación previa de otras maniobras militares sobre una base voluntaria.
- iii) Notificación previa de importantes desplazamientos militares.

##### **d) Intercambio y visitas**

- i) Invitación a observadores militares en relación con maniobras militares.
- ii) Intercambio de delegaciones militares.
- iii) Concesión de becas en academias militares para militares de otros Estados.

#### **e) Consultas**

Establecimiento de un mecanismo de consulta para promover la aplicación de los acuerdos establecidos y control de armamentos.

#### **f) Actitud militar**

Suministro de información sobre el alcance y la magnitud de actividades militares concretas, como maniobras y desplazamientos determinados, según procedimientos establecidos previamente.

#### **g) Disminución de la tensión militar**

- i) Medidas encaminadas a lograr la disminución de la actual tensión militar, en particular en situaciones de confrontación de fuerzas militares considerables.
- ii) Medidas encaminadas a afianzar la seguridad de los Estados poseedores de armas nucleares.

#### **h) Limitaciones**

- i) Limitación o exclusión de determinadas actividades militares.
- ii) Establecimiento de zonas libres de armas nucleares, zonas desmilitarizadas, zonas de paz y cooperación sobre la base de arreglos libremente acordados entre los Estados interesados.

#### **i) Verificación**

Continuación y promoción de la elaboración de procedimientos de verificación como parte integrante de las medidas de fomento de la confianza y control de armamentos, y de acuerdo de desarme.

#### **j) Medidas en situaciones de crisis**

- i) Establecimiento de procedimientos encaminados a mejorar las comunicaciones, reducir las posibilidades de malentendidos así como evitar la difusión de los conflictos, incluido el establecimiento de líneas de emergencia.
- ii) Fuerzas de separación.
- iii) Medidas de mantenimiento de la paz, como el establecimiento de puestos de observación.

## **k) Solución de controversias y conflictos**

Medidas encaminadas a reducir la tensión y resolver conflictos.

### **B. Medidas concretas de fomento de la confianza respecto de las cuales no hubo consenso**

129. Algunos expertos sostenían que un importante objetivo de las medidas de fomento de la confianza debía ser lograr un elevado grado de accesibilidad a la información; ello permitiría que las políticas nacionales de seguridad fueran previsibles; a su juicio las medidas encaminadas a lograr dicho objetivo representarían una importante contribución a la eliminación de malentendidos y de errores de cálculo del poderío y las intenciones militares de otros Estados, que generaban sentimientos de inseguridad. En ese contexto, se propuso la adopción de las siguientes medidas:

- a) Ampliar la información, promover la comunicación y fomentar la comprensión de las cuestiones de seguridad;
- b) Ampliar la información sobre la capacidad y el poderío militares;
- c) Aclarar las doctrinas de defensa y darles publicidad;
- d) Establecer normas y modelos para las actividades militares de rutina en tiempos de paz y de este modo establecer al mismo tiempo indicadores de alarma;
- e) Establecer limitaciones en relación con las opciones militares;
- f) Dar a conocer los presupuestos militares y adoptar un modelo uniforme para la presentación de informes sobre gastos militares.

130. Sin embargo, se expresó la opinión de que el criterio para el intercambio de información debía ser el alcance y el carácter de las medidas concretas de fomento de la confianza.

131. En cuanto al fomento de la confianza en Europa tampoco hubo acuerdo respecto de la conveniencia de incluir en el estudio determinadas propuestas concretas.

132. Algunos expertos enumeraron medidas concretas de fomento de la confianza en el contexto europeo y destacaron que Europa era un sector clave en la situación estratégica mundial que tenía repercusión mundial

a nivel de la estabilidad internacional y la confianza entre los Estados. Se sugirió la adopción de varias de dichas medidas en la esperanza de que, de aplicarse, pusieran en marcha un proceso que llevará la adopción de medidas de más amplio alcance encaminadas a fomentar la confianza entre los Estados en beneficio de la paz y la seguridad internacional. Las medidas concretas sugeridas fueron las siguientes:

- a) Reducir de 25.000 hombres a 20.000 la cifra actual para el nivel de las fuerzas de tierra que participarán en maniobras, previa notificación.
- b) Prolongar a un mes el plazo actual de tres semanas para dicha notificación;
- c) Notificar por adelantado sobre las principales maniobras de las fuerzas aéreas y navales;
- d) Establecer un límite de 40.000 a 50.000 hombres para las maniobras militares;
- e) Notificar desplazamientos de tropas de 20.000 o más hombres;
- f) Ampliar las medidas de fomento de la confianza a la totalidad de la región europea de la URSS siempre que los Estados occidentales también se comprometieran a una ampliación consiguiente del área de aplicación de dichas medidas;
- g) Estudiar los medios de ampliar al Lejano Oriente las medidas de fomento de la confianza.

133. Aunque varios expertos no necesariamente estaban en desacuerdo con algunas de las medidas propuestas no consideraban conveniente incluirlas en el presente estudio ya que éstas y otras propuestas conexas se estaban examinando en otros foros, sólo representaban la opinión de determinados países y no todas eran aplicables a muchas regiones del mundo. En relación con este último aspecto, se exceptuaron en particular las referencias al Lejano Oriente mencionadas **supra**.

134. Otros expertos no estaban de acuerdo con los parámetros de las medidas mencionadas anteriormente; lo que es más, algunos de ellos se refirieron a las propuestas presentadas por los países neutrales y no alineados en la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa, celebrada en Madrid, que, a su juicio, eran de mucho mayor alcance que las propuestas enumeradas anteriormente.

### **C. Políticas y medidas vinculadas principalmente con asuntos políticos, económicos y sociales**

135. Además de las sugerencias relativas a las medidas militares y de seguridad, las políticas y las medidas vinculadas principalmente con asuntos políticos, económicos y sociales presentadas por los gobiernos a fin de contribuir a fomentar la confianza en la mayoría de los casos estaban formuladas en términos generales. Por ejemplo, muchos Gobiernos opinaban que sería importante a efectos de la confianza internacional que todos los países observaran los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y sus disposiciones, así como las disposiciones contenidas en otros documentos pertinentes de derecho internacional.

136. El Grupo no estudió a fondo las distintas opiniones de los Gobiernos ni determinó cuáles de ellas se vinculaban con el enfoque de las medidas de fomento de la confianza en que insistía en el estudio. El Grupo consideraba que estas opiniones encuadraban en el enfoque más amplio de las medidas de fomento de la confianza que había surgido de las deliberaciones, las respuestas enviadas al Secretario General y las declaraciones pertinentes en la Asamblea General. A continuación se enumeran dichas opiniones para su examen por los gobiernos interesados en participar en el proceso de fomento de la confianza y contribuir a él:

- a) Respetar la soberanía, la independencia y la integridad territorial de todos los Estados y no intervenir ni injerir en sus asuntos internos teniendo en cuenta el derecho inherente de los Estados de legítima defensa individual y colectiva, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.
- b) Poner fin a las políticas de agresión y colonialismo.
- c) Respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales de conformidad con los instrumentos internacionales existentes.
- d) Utilizar a las Naciones Unidas y otros foros apropiados para seguir examinando y promoviendo las medidas de fomento de la confianza.
- e) Establecer un nuevo orden económico internacional, incluidas la cooperación internacional y la integración en pro del desarrollo económico y social.
- f) Respetar la soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales.
- g) Realizar proyectos conjuntos de desarrollo económico, en particular en las zonas fronterizas.

- h) Elaborar acuerdos regionales o bilaterales sobre proyectos para la cooperación y la integración.
- i) Utilizar personal calificado y recursos en proyectos conjuntos de cooperación en la esfera del desarrollo y de carácter humanitario; prestar ayuda en caso de desastres naturales.

## ANEXO V

**Respuesta del Perú al Secretario General  
de las Naciones Unidas. Fomento de la Confianza  
en las Relaciones Económicas Internacionales.  
Informe del Secretario General  
Doc. A/41/320 .- Naciones Unidas.- Nueva York, 1986**

1. El Gobierno del Perú considera que la adopción de las siguientes medidas contribuiría de manera fundamental a fomentar la confianza en las relaciones económicas internacionales:
  - a) El refuerzo del multilateralismo y del rol central de las Naciones Unidas en las negociaciones económicas internacionales;
  - b) El restablecimiento, en particular en el marco mencionado, de la cooperación internacional para el desarrollo orientada al establecimiento de un nuevo orden económico internacional, emprendiendo negociaciones destinadas a tal fin e implementando un conjunto de medidas inmediatas o de emergencia que reinicien el proceso de desarrollo de los países en desarrollo y aseguren una reactivación sostenida y de efecto difundido en la economía internacional.
2. Para lograr esto último sería necesario:
  - a) La adopción por parte de los países industrializados de medidas concertadas que estimulen su demanda global cuidando simultáneamente de evitar presiones inflacionarias, así como de medidas que compatibilicen sus políticas fiscales y monetarias sujetándolas a una efectiva vigilancia multilateral teniendo presente sus efectos en la economía internacional;
  - b) La adopción de medidas destinadas a fortalecer la demanda de productos básicos e implementar, lo más pronto posible, las acciones previstas en el Programa Integrado para los Productos Básicos, con

- miras a estabilizar el mercado internacional de materias primas;
- c) El cumplimiento de los compromisos contraídos en la reunión ministerial del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1982 y en el sexto período de sesiones de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) mediante la no imposición de nuevas restricciones al comercio internacional y el establecimiento de un cronograma para el desmantelamiento de las medidas proteccionistas actualmente existentes;
  - d) El reconocimiento de los países industrializados de la corresponsabilidad existente entre deudores y acreedores en la búsqueda de una solución genuina y duradera al problema de la crisis de la deuda externa. Ello deberá reflejarse en el inicio de un proceso de negociación política que incorpore a deudores y acreedores conducente al establecimiento de un marco referencial global para lograr tal solución. Dicho marco referencial, sustentado sobre bases de equidad y simetría en la distribución del costo del proceso de amortización, gracia y consolidación compatibles con la capacidad de pago de cada país, fijada esta en función de sus respectivas necesidades y objetivos de desarrollo económico y social y en relación directa con sus ingresos por exportaciones;
  - e) El restablecimiento del financiamiento para el desarrollo teniendo presente la recuperación de las posiciones de liquidez internacional de los países en desarrollo que han reducido sus reservas por razones fuera de su control. En este sentido, es necesaria la creación de un fondo multilateral compensatorio de los incrementos en las tasas de interés.
  - f) Incrementar el flujo de financiamiento concesional a los países en desarrollo, con la finalidad de asegurar el cumplimiento de las metas y objetivos previstos en la Estrategia Internacional del Desarrollo para el Tercer Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo; asimismo, debe implementarse, total y urgentemente, la resolución 165 (S-IX) de la Junta de Comercio y Desarrollo;
  - g) El incremento de los créditos otorgados por los organismos oficiales de crédito a la exportación;
  - h) El aumento de la base de capital, tanto del Banco Mundial como de los bancos regionales de fomento, así como la reposición adecuada de los recursos en la Asociación Internacional de Fomento (AIF);
  - i) Acrecentar la participación de los países en desarrollo en el proceso de toma de decisiones en los organismos especializados de la Naciones Unidas y en las instituciones financieras internacionales;

- j) El aumento de los Derechos Especiales de giro (DEG) y el establecimiento de un mecanismo de asignaciones progresivas de los mismos en niveles que permitan que este instrumento sea el activo principal de reservas del sistema monetario internacional, vinculando, además, este mecanismo con el financiamiento del desarrollo;
- k) La urgente necesidad de convocar a una conferencia internacional que tenga como objetivo la reforma afectiva del sistema monetario y financiero mundial;
- l) Acciones específicas por parte de la comunidad internacional en apoyo de los procesos de integración y de la cooperación económica entre los países en desarrollo;
- m) El fiel cumplimiento de los principios y normas contenidos en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados;
- n) Fomentar internacionalmente y de manera efectiva el desarme y en especial las iniciativas de desarme regional como un medio viable de liberar recursos para el desarrollo y de afianzar la confianza en las relaciones políticas y económicas entre los Estados.

## ANEXO VI

### **Informe de la Comisión de Desarme.- Directrices para la formulación de medidas de fomento de la confianza.- Doc. A/S - 15/3 .- Naciones Unidas .- Nueva York, 1988.**

#### a) Examen del tema de 1983 a 1987

38. De conformidad con las resoluciones de la Asamblea General 37/100 D, de 13 de diciembre de 1982, 38/73 A, de 15 de diciembre de 1983, 39/63 E, de 12 de diciembre de 1984 y 42/39 F, de 30 de noviembre de 1987, este tema se incluyó en el programa de la Comisión de Desarme en los períodos de sesiones de 1983, 1984, 1986 y 1988.

39. En sus períodos de sesiones de 1983 y 1984, la Comisión de Desarme asignó el examen del tema a un grupo de trabajo. En el período de sesiones de 1983, hubo en el Grupo de Trabajo un amplio intercambio general de opiniones sobre el tema, en particular sobre la aclaración del concepto de fomento de la confianza en todos sus aspectos. En el período de sesiones de 1984, el Grupo de Trabajo se concentró en la elaboración de un conjunto de directrices para la formulación de medidas de fomento

de la confianza basado en el proyecto integrado de directrices presentado por el Presidente del Grupo (véase A/39/42, anexo XV). Pese a las intensas deliberaciones y a los grandes esfuerzos hechos para concluir el examen del tema, el Grupo no pudo llegar a un acuerdo sobre el texto. A ese respecto, el Grupo de Trabajo hizo recomendaciones concretas a la Asamblea General sobre la medidas que ésta podría tomar con respecto a este tema (véase A/39/42, párr. 26, (párr. 10).

40. En su período de sesiones de 1986, la Comisión de Desarme volvió a asignar el tema a un grupo de consulta. Tras arduos esfuerzos, el Grupo pudo llegar a un acuerdo sobre todos los párrafos de un proyecto de directrices sobre tipos apropiados de medida de fomento de la confianza y sobre la aplicación de tales medidas en los planos mundial o regional, con excepción de tres, a saber, los párrafos 2.3.3, 2.3.4 y 2.3.6 (véase A/41/42, anexo II)

#### **b) Estado actual de las deliberaciones y recomendaciones del período de sesiones de 1988.**

41. En su período de sesiones sustantivo de 1988, la Comisión de Desarme volvió a confiar el examen del tema a un grupo de consulta. En su 129a. sesión, celebrada el 19 de mayo, la Comisión aprobó por consenso el informe del Grupo de Consulta y la recomendación que figura en dicho informe respecto del tema 11 del programa. El informe dice lo siguiente:

#### **“Informe del Grupo de Consulta sobre el tema 11”**

1. En su cuadragésimo segundo período de sesiones, la Asamblea General aprobó la resolución 42/39 F, de 30 de noviembre de 1988, en que pidió a la Comisión de Desarme que, en su período de sesiones de 1988, examinara el ‘Proyecto de directrices sobre tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza y sobre la aplicación de tales medidas en los planos mundial o regional’, con miras a darle forma final lo más rápidamente posible, según determinara ese órgano.

2. En su 123 a. sesión, celebrada el 2 de mayo de 1988, la Comisión de Desarme decidió crear un grupo de consulta para que examinara el tema 11 del programa, relativo a las directrices sobre medidas de fomento

de la confianza, en cumplimiento de la resolución 42/39 F de la Asamblea General.

3. En relación con su labor, el Grupo de Consulta tuvo ante sí los siguientes documentos:

- a) El anexo II del informe de la Comisión de Desarme sobre la labor realizada en su período de sesiones de 1986 (A/41/42);
- b) Otras formulaciones posibles para los párrafos pertinentes contenidos en el anexo II del documento A/41/42 (A/CN.10/1988/Item 11/CRP. 1);
- c) Otras formulaciones posibles para los párrafos pertinentes contenidos en el anexo II del documento A/41/42: propuestas de un grupo de Estados socialistas (A/CN.10/1988/Item 11/CRP.2).

4. El Grupo de Consulta se reunió bajo la presidencia del Sr. Davidson L. Hepburn y celebró seis sesiones entre el 5 y el 18 de mayo de 1988. El Sr. Lin Kuo-Chung, del Departamento de Asuntos de Desarme, actuó como Secretario del Grupo de Consulta. En el mismo período, el Grupo también celebró consultas oficiosas por intermedio del Presidente.

5. Durante las deliberaciones, el Grupo de Consulta concentró sus esfuerzos en los tres párrafos que habían quedado pendientes y que figuraban en el anexo II del informe de la Comisión de Desarme sobre la labor realizada en su período de sesiones de 1986 (A/41/42), a saber, los párrafos 2.3.3, ; 2.3.4 y 2.3.6, con miras a encontrar un texto que representara un punto medio. En este sentido, se presentaron varias propuestas, entre ellas las que figuran en los documentos A/CN.10/1988/Item 11/CRP. 1 y 2 y en otros documentos de trabajo oficiosos presentados en el curso de los debates. Todas las delegaciones que participaron en las deliberaciones realizaron su labor en forma profesional y en un ambiente de cooperación.

6. En su sexta sesión, celebrada el 18 de mayo, el Grupo de Consulta aprobó por consenso los textos de avenencia relativos a los párrafos 2.3.3., 2.3.4 y 2.3.6, contenidos en el anexo II del documento A/41/42. El Grupo de Consulta concluyó así su examen del tema 11 del programa, relativo a las directrices sobre medidas de fomento de la confianza, y recomienda a la Comisión de Desarme que recomiende el siguiente texto, aprobado por consenso, a la Asamblea General para que lo examine

en su décimoquinto período extraordinario de sesiones, tercer período extraordinario de sesiones al desarme:

**“Proyecto de directrices sobre tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza y sobre la aplicación de tales medidas en los planos mundial o regional”**

La Comisión ha elaborado las siguientes directrices sobre tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza para que la Asamblea General las examine en su cuadragésimo primer período de sesiones, de conformidad con la resolución 39/63 E.

Existe un acuerdo en todo respecto sobre el texto de las directrices.

La Comisión desea señalar en particular el párrafo 1.2.5 de las directrices, en que se recalca que el acopio de la experiencia pertinente para las medidas de fomento de la confianza puede exigir la ampliación del texto en fecha posterior, si la Asamblea General así lo decide.

A pesar de la gran significación y del papel de las medidas del fomento de la confianza, al elaborar las directrices, todas las delegaciones tuvieron conciencia de la importancia primordial de las medidas de desarme y de la singular contribución que solamente el desarme puede hacer a la prevención de la guerra, en particular la guerra nuclear. Algunas delegaciones hubieran deseado que se presentaran con mayor detalle los criterios y características de un enfoque regional de las medidas de fomento de la confianza.

## **1. Consideraciones generales**

### **1.1. Marco de referencia**

1.1.1. Las presentes directrices para la elaboración de medidas de fomento de la confianza han sido redactadas por la Comisión de Desarme en cumplimiento de la resolución 37/100 D, aprobada por consenso por la Asamblea General, en que pedía a la Comisión de Desarme “que considere la elaboración de directrices para tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza y para aplicarlas a nivel mundial o regional, y de las resoluciones 38/73 A y 39/63 E en que se pedía a la Comisión que continuara y concluyera su labor y que presentara a la Asamblea Gene-

ral en su cuadragésimo primer período de sesiones un informe que contuviera dichas directrices.

1.1.2 Al elaborar las directrices, la Comisión de Desarme tuvo en cuenta, entre otras cosas, los siguientes documentos de las Naciones Unidas: el Documento Final del décimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, primer período extraordinario de sesiones de la Asamblea dedicado al desarme (resolución S-10/2), las resoluciones pertinentes aprobadas por consenso por la Asamblea General (resoluciones 34/87 B, 35/156 B, 36/57 F, 3/100 D y 38/73), las respuestas en que los gobiernos comunicaban al Secretario General sus opiniones y experiencias respecto de las medidas de fomento de la confianza *a/*, el **Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza** *b/*, elaborado por un Grupo de Expertos Gubernamentales, las propuestas presentadas por distintos países en el duodécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General *c/*, segundo período extraordinario de sesiones dedicado al desarme, así como las opiniones expresadas por las delegaciones durante los períodos de sesiones anuales de la Comisión de Desarme en 1983, 1984 y 1986 y que se recogen en los documentos pertinentes de dichos períodos de sesiones.

## 1.2 Contexto político general

1.2.1 Estas directrices se han elaborado en un momento en que hay un consenso universal en el sentido de que los esfuerzos para acrecentar la confianza entre los Estados son especialmente pertinentes y necesarios. Hay una inquietud general respecto del deterioro de la situación internacional, la persistente utilización de la amenaza o el uso de la fuerza y la intensificación de la acumulación internacional de armamentos, con el incremento concomitante de la inestabilidad, la tirantez política y de la desconfianza, y una mayor conciencia del peligro de la guerra, ya sea convencional o nuclear.

A la vez, existe cada vez mayor conciencia de la imposibilidad de aceptar la guerra en nuestra época y de la interdependencia de la seguridad de todos los Estados.

1.2.2 Esta situación exige que la comunidad internacional no escatime esfuerzos para adoptar medidas urgentes en pro de la prevención de la guerra, en especial de la guerra nuclear que, para utilizar el lenguaje del Documento Final del décimo período extraordinario de sesiones, representa una amenaza cuya eliminación es la tarea más inmediata y

urgente en la actualidad, así como medidas concretas de desarme para prevenir una carrera de armamentos en el espacio y poner fin a la que existe en la Tierra y para limitar, reducir y, fomentar una estabilidad estratégica, pero exige también que emprenda esfuerzos para reducir el enfrentamiento político y establecer relaciones estables y cooperativas en todas las esferas de las relaciones internacionales.

1.2.3 En este contexto, se ha hecho cada vez más importante un proceso de fomento de la confianza que abarque todas estas esferas. Las medidas de fomento de la confianza, especialmente si se aplican en forma amplia, encierran la posibilidad de hacer un aporte significativo al afianzamiento de la paz y la seguridad y de fomentar y facilitar el logro de medidas de desarme.

1.2.4 Estas posibilidades ya se están estudiando actualmente en algunas regiones y subregiones del mundo, en que los Estados interesados -que siguen conscientes de la necesidad de adoptar medidas a escala mundial y medidas de desarme- están aunando esfuerzos para contribuir, mediante la elaboración y aplicación de medidas de fomento de la confianza, a establecer relaciones más estables y una mayor seguridad, así como a eliminar la intervención externa y aumentar la cooperación en sus regiones.

Las presentes directrices se han redactado teniendo en cuenta estas importantes experiencias pero también se pretende con ellas dar mayor apoyo a éstos y otros esfuerzos en el plano regional y mundial. Por supuesto, no excluyen la aplicación simultánea de otras medidas de fomento de la seguridad.

1.2.5 Las presentes directrices son parte de un proceso dinámico que se desarrolla a lo largo del tiempo. Si bien su objetivo es contribuir a una mayor utilidad y una aplicación más generalizada de las medidas de fomento de la confianza, el acopio de la experiencia pertinente, a su vez, puede exigir que se amplíen las directrices en fecha posterior, si la Asamblea General así lo decide.

### **1.3 Delimitación del tema**

#### **1.3.1 Medidas de fomento de la confianza y desarme**

1.3.1.1 Las medidas de fomento de la confianza no pueden ser un subs-

tituto ni una condición previa de las medidas de desarme, ni tampoco desviar la atención de éstas. Sin embargo, las posibilidades que encierran estas medidas para el establecimiento de condiciones favorables al progreso en esta esfera deberían utilizarse plenamente en todas las regiones del mundo, en tanto facilitaran y no obstaculizaran en modo alguno la adopción de medidas de desarme.

1.3.1.2 Las medidas eficaces de desarme y limitación de armamentos que limiten o reduzcan directamente el poderío militar tienen un valor muy especial en lo que se refiere al fomento de la confianza y, entre estas medidas, las que se relacionan con el desarme nuclear son particularmente conducentes al fomento de la confianza.

1.3.1.3 Las disposiciones del Documento Final del décimo período extraordinario de sesiones relativas al desarme, en especial al desarme nuclear, también tienen gran valor por lo que atañe al fomento de la confianza.

1.3.1.4 Las medidas de fomento de la confianza pueden elaborarse y aplicarse en forma independiente de modo de contribuir a la creación de condiciones favorables para la opción de medidas de desarme adicionales o, lo que no es menos importante, como medidas colaterales en relación con medidas concretas de limitación de armamentos y desarme.

### **1.3.2 Alcance de las medidas de fomento de la confianza; medidas militares y no militares**

1.3.2.1 La confianza refleja un conjunto de factores relacionados entre sí, tanto de carácter militar como no militar, y es necesario adoptar una diversidad de enfoques para superar el temor, la aprensión y la desconfianza entre los Estados y sustituir esos sentimientos por la confianza.

1.3.2.2 Puesto que la confianza está relacionada con una amplia variedad de actividades en el ámbito de la interacción entre los Estados, es indispensable adoptar un enfoque amplio y es necesario fomentar la confianza en las esferas política, militar, económica, social, humanitaria y cultural. Ese enfoque debería comprender la eliminación de la tirantéz política, el avance hacia el desarme, la reestructuración del sistema económico mundial y la eliminación de la discriminación racial, de toda forma de hegemonía y dominación y de la ocupación extranjera. Es im-

portante que en todas las esferas el proceso de fomento de la confianza contribuya a disminuir la desconfianza y a afianzar la confianza entre los Estados al reducir y, en último término, eliminar las posibles causas de malos entendidos, errores de interpretación y errores de apreciación.

1.3.2.3 A pesar de la necesidad de ese proceso amplio de fomento de la confianza, y de conformidad con el mandato de la Comisión de Desarme, las presentes directrices para la elaboración de medidas de fomento de la confianza se centran principalmente en la esfera militar y de seguridad, y las directrices derivan sus características concretas de estos aspectos.

1.3.2.4 En muchas regiones del mundo, los fenómenos económicos y de otra índole atañen a la seguridad de un país en forma tan inmediata que no pueden desvincularse de los asuntos militares y de defensa. Por consiguiente, las medidas concretas de carácter no militar que sean directamente pertinentes a la seguridad nacional y la supervivencia de los Estados recaen plenamente en el ámbito de las presentes directrices. En dichos casos, las medidas de carácter militar y no militar son complementarias y refuerzan mutuamente su valor para el fomento de la confianza.

1.3.2.5 Debe determinarse la combinación apropiada de diferentes tipos de medidas concretas para cada región, según la forma en que los propios países de la región perciban la seguridad y el carácter y la intensidad de las amenazas existentes.

## **2. Directrices para tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza y para su aplicación**

### **2.1 Principios**

2.1.1 La firme adhesión a la Carta de las Naciones Unidas y el cumplimiento de los compromisos que figuran en el Documento Final del décimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (resolución S-10/2), cuya validez ha sido reiterada unánime y categóricamente por todos los Estados Miembros en el duodécimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General, segundo período extraordinario de sesiones dedicado al desarme, aportan una contribución

de importancia primordial para el mantenimiento de la paz y el logro del desarme general y completo bajo un control internacional eficaz.

2.1.2 En especial, y como requisito previo para mejorar la confianza entre los Estados, se deben observar estrictamente los siguientes principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas;

- a) Abstención de recurrir a la amenaza a o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado;
- b) No intervención y no injerencia en los asuntos internos de los Estados;
- c) Arreglo pacífico de controversias;
- d) Igualdad soberana de los Estados y libre determinación de los pueblos.

2.1.3 La estricta observancia de los principios y prioridades del Documento Final del décimo período extraordinario de sesiones reviste especial importancia para el aumento de la confianza entre los Estados.

## 2.2 Objetivos

2.2.1 El objetivo final de las medidas de fomento de la confianza es fortalecer la paz y la seguridad internacionales y contribuir a la prevención de todo tipo de guerra, especialmente la guerra nuclear.

2.2.2 Las medidas de fomento de la confianza deben contribuir a la creación de condiciones favorables para el arreglo pacífico de las controversias y los problemas internacionales existentes y para el mejoramiento y la promoción de relaciones internacionales basadas en la justicia, la cooperación y la solidaridad y deben facilitar la solución de cualquier situación que pueda desembocar en fricciones de carácter internacional.

2.2.3 Uso de los objetivos principales de las medidas de fomento de la confianza es la realización de los principios reconocidos universalmente, especialmente los que están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

2.2.4 Mediante su contribución al logro de un clima en que se pueda reducir el impulso a competir en poderío militar y en que disminuya gradualmente la importancia del elemento militar, las medidas de

fomento de la confianza deberían facilitar y promover el proceso de limitación de armamentos y de desarme.

2.2.5 Otro de los objetivos principales es disminuir, o aun eliminar, las causas de desconfianza, temor, incomprensión y error de cálculo en relación con las actividades militares y las intenciones de otros Estados, factores que pueden causar la impresión de que la seguridad se ve afectada y ofrecer una justificación para continuar aumentando el poderío militar a nivel mundial y regional.

2.2.6 Una de las funciones de importancia capital de las medidas de fomento de la confianza es reducir los peligros de incomprensión o error de cálculo en relación con las actividades militares, ayudar a prevenir un enfrentamiento militar, así como los preparativos encubiertos para iniciar una guerra reducir el peligro de que se produzcan ataques por sorpresa y de que estalle la guerra accidentalmente; y, por último, en esa forma, dar cumplimiento y expresión concreta al compromiso solemne de todas las naciones de abstenerse de la amenaza o el uso de la fuerza en todas sus formas y fomentar la seguridad y la estabilidad .

2.2.7 Dada la mayor conciencia de la importancia del cumplimiento, las medidas de fomento de la confianza pueden contribuir además a facilitar la verificación de los acuerdos sobre limitación de armamentos y desarme.

Por otra parte, el estricto cumplimiento de las obligaciones y los compromisos en la esfera del desarme y la cooperación para la elaboración y aplicación de medidas adecuadas para asegurar la verificación de dicho cumplimiento - satisfactorio para todas las partes interesadas y determinado por los propósitos, el alcance y la índole del acuerdo pertinente - ejercen de por si un notable efecto en el fomento de la confianza.

Sin embargo, las medidas de fomento de la confianza no pueden reemplazar a las medidas de verificación, que constituyen un elemento importante de los acuerdos de limitación de armamentos y de desarme.

### 2.3 Características

2.3.1 La confianza en las relaciones internacionales se basa en la fe en la voluntad de cooperar de otros Estados. La confianza aumentará en la medida en que la conducta de los Estados indique su voluntad de demostrar una actitud no agresiva y de cooperación.

2.3.2 El fomento de la confianza exige el consenso de los Estados que participan en el proceso. Por lo tanto, los Estados deben decidir, libremente y en el ejercicio de su soberanía, si se ha de iniciar un proceso de fomento de la confianza y, en caso afirmativo, qué medidas se han de adoptar y cómo debe desarrollarse el proceso.

2.3.3 El fomento de la confianza es un proceso que se desarrolla paso a paso y que consiste en la adopción de medidas concretas y eficaces que entrañan un compromiso político y tienen importancia militar, y cuyo objetivo es avanzar hacia el fortalecimiento de la confianza y la seguridad con el fin de evitar las tensiones y ayudar a la limitación de los armamentos y desarme. En cada etapa de este proceso, los Estados deben estar en condiciones de medir y evaluar los resultados alcanzados. La verificación del cumplimiento de las disposiciones convenidas debe constituir un proceso continuo.

2.3.4 Los compromisos políticos asumidos junto con medidas concretas destinadas a expresar y dar efecto a dichos compromisos son instrumentos importantes para el fomento de la confianza.

2.3.5 El intercambio o suministro de información de interés sobre las fuerzas armadas y los armamentos, así como sobre las actividades militares pertinentes, desempeña un papel importante en el proceso de limitación de los armamentos y de desarme y en el fomento de la confianza. Ese intercambio o suministro podría promover la confianza entre los Estados y reducir la posibilidad de peligrosos errores en la interpretación de las intenciones de los Estados. El intercambio o suministro de información en la esfera de la limitación de los armamentos, el desarme y el fomento de la confianza debe ser susceptible de verificación apropiada, como se dispone en los respectivos arreglos, acuerdos o tratados.

2.3.6 Dado que, evidentemente, no es viable establecer un modelo universal detallado, las medidas de fomento de la confianza deberán adaptarse a cada situación concreta. La eficacia de una medida determinada aumentará en tanto se ajuste a la forma concreta en que se percibe la amenaza o la necesidad de confianza de una situación particular o de la región determinada.

2.3.7 En la medida en que lo permitan las circunstancias de una situación particular y el principio de que no se menoscabe la seguridad, las

medidas de fomento de la confianza podrían, a través de un proceso gradual cuando sea conveniente y apropiado, ir más lejos y limitar las opciones militares (aunque no puedan, por sí solas disminuir el poderio militar).

## 2.4 Aplicación

2.4.1 A fin de perfeccionar la aplicación de las medidas de fomento de la confianza, los Estados que adopten medidas de esa índole, o que con vengan en ellas, deberían analizar cuidadosamente y determinar con la mayor claridad posible los factores que afectan favorable o negativamente la confianza entre los Estados en una situación concreta.

2.4.2 Dado que los Estados deben estar en condiciones de examinar y evaluar la aplicación de los acuerdos de fomento de la confianza y de asegurar su cumplimiento, es indispensable que se definan con precisión y claridad los detalles de las medidas de fomento de la confianza que se establezcan.

2.4.3. Los errores de interpretación y los perjuicios que puedan haberse desarrollado a lo largo del tiempo no pueden eliminarse de una sola vez mediante la aplicación de medidas de fomento de la confianza. La seriedad, credibilidad y fiabilidad del empeño de un Estado en fomentar la confianza, sin las cuales no puede tener éxito el proceso, sólo se pueden demostrar mediante una aplicación consecuente a lo largo del tiempo.

2.4.4 La aplicación de medidas de fomento de la confianza debe hacerse de modo tal que se asegure el derecho de cada Estado a que no se menoscabe su seguridad, y con la garantía de que ningún Estado o grupo de Estados logrará ventajas sobre otros en ninguna etapa del proceso de fomento de la confianza.

2.4.5 El fomento de la confianza es un proceso dinámico: la experiencia y la confianza adquiridas en la aplicación de medidas anteriores en gran parte voluntaria y menos importantes desde el punto de vista militar pueden facilitar los acuerdos sobre medidas ulteriores de mayor alcance. El ritmo del proceso de aplicación, tanto en lo que se refiere a la oportunidad como al alcance de las medidas, depende de las circunstancias imperantes. Las medidas de fomento de la confianza deben ser lo más sustanciales posible y se deben aplicar con la mayor rapidez. Aunque en

una situación concreta se pueda lograr la aplicación de medidas de largo alcance en una etapa inicial, por lo general parecería necesario realizar el proceso en forma gradual.

**2.4.6** Las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos sobre medidas de fomento de la confianza deben cumplirse de buena fe.

**2.4.7** Las medidas de fomento de la confianza deben aplicarse tanto a nivel mundial como regional. Los criterios regionales y mundiales no son contradictorios sino complementarios y relacionados entre sí. En vista de la interacción que existe entre los acontecimientos mundiales y regionales, el progreso alcanzado en un nivel contribuye a lograr avances en el otro nivel, sin embargo, lo uno no constituye condición previa para lo otro.

Al considerar la posibilidad de introducir medidas de fomento de la confianza en ciertas regiones, se debe tener en cuenta la situación política, militar y de otro tipo imperante en la región. En un contexto regional, las medidas de fomento de la confianza deben adoptarse por iniciativa y con el acuerdo de los Estados de la región de que se trate.

**2.4.8** Las medidas de fomento de la confianza pueden adoptarse en diversas formas. Se pueden concertar con la intención de crear obligaciones jurídicas, en cuyo caso representan el derecho internacional de tratados entre las partes. Sin embargo, también se pueden concertar mediante compromisos políticos. Asimismo, puede preverse la posibilidad de que los compromisos políticos derivados de las medidas de fomento de la confianza se conviertan en obligaciones con arreglo al derecho internacional.

**2.4.9** Para la evaluación del progreso de las medidas de fomento de la confianza, los Estados deben prever en lo posible y en los casos pertinentes, procedimientos y mecanismos de examen y evaluación. Siempre que sea posible, se debe convenir en establecer plazos para facilitar esa evaluación en términos cuantitativos y cualitativos.

## **2.5 Desarrollo, perspectivas y oportunidades**

**2.5.1** Una medida cualitativa muy importante para aumentar la credibilidad y confiabilidad del proceso de fomento de la confianza podría ser el fortalecimiento del empeño con que se han de aplicar las diversas

medidas de fomento de la confianza; cabe recordar que esto también se aplica al cumplimiento de los compromisos contraídos en la esfera del desarme. Las medidas voluntarias y unilaterales deberían transformarse lo antes posible en disposiciones mutuas, equilibradas y políticamente obligatorias y, si cabe, en obligaciones jurídicamente obligatorias.

2.5.2 El carácter de una medida de fomento de la confianza puede mejorarse paulatinamente a medida que aumenta su aceptación general como norma correcta de conducta. En consecuencia, la aplicación coherente y uniforme de una medida políticamente obligatoria de fomento de la confianza durante un período considerable, junto con la necesaria **opinio juris**, puede llevar a la creación de una obligación con arreglo al derecho internacional consuetudinario. De esta forma, el proceso de fomento de la confianza podría contribuir a la creación de nuevas normas de derecho internacional.

2.5.3 Las declaraciones de intención y las declaraciones que, en sí mismas, no entrañan obligación alguna de adoptar medidas específicas, pero ofrecen la posibilidad de contribuir favorablemente a la existencia de un clima de mayor confianza mutua, deberían ampliarse en la práctica con acuerdos más concretos sobre medidas determinadas.

2.5.4 Las oportunidades de introducir medidas de fomento de la confianza son múltiples. La siguiente recopilación de algunas de las principales posibilidades podría ayudar a los Estados que desean saber cuáles podrían ser las oportunidades adecuadas de acción.

2.5.4.1 Existe una necesidad especial de medidas de fomento de la confianza en los momentos de tensión y crisis política, y las medidas adecuadas pueden tener en esos casos un efecto estabilizador muy importante.

2.5.4.2 Las negociaciones sobre limitación de armamentos y desarme pueden ofrecer una oportunidad especialmente importante de llegar a un acuerdo sobre medidas de fomento de la confianza. Como parte integrante de un acuerdo o como acuerdos complementarios, pueden tener un efecto positivo sobre la capacidad de las partes de alcanzar los objetivos y las metas de sus negociaciones y acuerdos particulares al crear un clima de cooperación y comprensión, facilitar disposiciones adecuadas de verificación aceptables para todos los Estados interesados

y que guardan relación con la índole, el alcance y el propósito del acuerdo, y promover la aplicación en forma verosímil y digna de crédito.

2.5.4.3 La introducción de fuerzas de mantenimiento de la paz en una región, de conformidad con los propósitos que figuran en la Carta de las Naciones Unidas, o la cesación de las hostilidades entre Estados podrían ofrecer oportunidades concretas en este sentido.

2.5.4.4 Las conferencias de examen de los acuerdos sobre limitación de armamentos podrían brindar también una oportunidad para examinar las medidas de fomento de la confianza, a condición de que esas medidas no vayan de ningún modo en detrimento de los propósitos de los acuerdos; las partes en los acuerdos deberían convenir los criterios para la adopción de esas medidas.

2.5.4.5 Pueden surgir muchas oportunidades en conjunción con los acuerdos concertados entre Estados en otros aspectos de sus relaciones, tales como las esferas política, económica, social y cultural, por ejemplo en el caso de los proyectos conjuntos de desarrollo, en especial en las zonas fronterizas.

2.5.4.6 Podrían incluirse también medidas de fomento de la confianza o por lo menos una afirmación de la intención de elaborarlas en el futuro, en cualquier otro tipo de declaración política sobre objetivos compartidos por dos o más Estados.

2.5.4.7 Dado que es sobre todo el enfoque multilateral de la seguridad internacional y de las cuestiones de desarme lo que aumenta la confianza internacional, las Naciones Unidas pueden contribuir a ese proceso desempeñando su función central en las esferas de la paz y la seguridad internacionales podrían participar cuando resultara apropiado en la promoción del proceso de fomento de la confianza. En especial, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad - independientemente de las tareas que les incumben en la esfera del desarme propiamente dicho - pueden fomentar ese proceso mediante la adopción de decisiones y recomendaciones en que figuren sugerencias y solicitudes dirigidas a los Estados para que aprueben y apliquen medidas de fomento de la confianza. El Secretario General, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, podría contribuir asimismo en forma significativa al proceso de fomento de la confianza surgiendo medidas específicas de

fomento de la confianza o interponiendo sus buenos oficios, sobre todo en los momentos de crisis, para promover el establecimiento de ciertos procedimientos de fomento de la confianza.

2.5.4.8 En el marco del tema IX de la agenda establecida - el decálogo - y sin perjuicio de su papel en las negociaciones de todos los aspectos de su agenda, la Conferencia de Desarme podría identificar y elaborar las medidas de fomento de la confianza que guardan relación con los acuerdos sobre desarme y limitación de armamentos que se están negociando en la Conferencia.

### **Notas**

- a/ A/34/416 y Add. 1 a 3; A/35/397
- b/ Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.82.IX.3.
- c/ Véase A/S -12/AC.1/59'."

## **ANEXO VII**

### **REUNION CUMBRE DE PRESIDENTES ANDINOS DICIEMBRE 1989**

#### **DECLARACION DE GALAPAGOS: COMPROMISO ANDINO DE PAZ, SEGURIDAD Y COOPERACION**

Los Presidentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela:

1. Convencidos de que el proceso de integración andina está creando un nuevo tipo de relación que propicia la solidaridad e incrementa la confianza recíproca en el contexto de paz, amistad y buena vecindad;
2. Concientes de que la paz, la seguridad y la cooperación son inherentes al desarrollo integral y que, en consecuencia, los Gobiernos no deben escatimar esfuerzos para preservarlos, consolidarlos y profundizarlos con base en el respecto a los principios y normas del derecho internacional que regulan las relaciones entre los Estados;
3. Deseosos de fortalecer la integración andina en un marco de

solidaridad y creciente confianza mutua, mediante acciones dinámicas que los fomenten;

4. Persuadidos de la importancia que tienen para el desarrollo económico y social de nuestros países el vínculo existente entre el desarme y desarrollo;

5. Convencidos de que el sistema democrático es el más apto para asegurar los ideales de paz, la vigencia de los derechos humanos y la cooperación entre los pueblos y que ello contribuye a la seguridad regional;

6. Teniendo en cuenta que el flagelo del tráfico ilícito de drogas y sustancias psicotrópicas genera peligros y distorsiones económicas, sociales y políticas, así como violencia criminal, y que además vulnera seriamente la paz, el desarrollo y la seguridad de nuestras sociedades, amenazando inclusive la seguridad de la región, especialmente cuando sus actividades se asocian a actos terroristas;

7. Considerando que el terrorista amenaza la vida y la paz en las sociedades democráticas y constituye una sistemática violación de los derechos humanos;

8. Concientes que para fortalecer la capacidad negociadora de la región es imperativo actuar de manera conjunta, coordinando posiciones, fundadas en un renovado concepto de solidaridad y defensa común de los intereses regionales;

9. Tomando en cuenta las consecuencias negativas que las condiciones y términos del endeudamiento representan para la seguridad de la región y los efectos contraproducentes que tienen las medidas proteccionistas;

10. Convencidos de la importancia que reviste la protección del patrimonio y del derecho soberano que asiste a los Estados para una explotación racional de sus recursos naturales;

11. Persuadidos de que la seguridad será fortalecida si se establecen compromisos que preserven a la región de las tensiones y conflictos entre las grandes potencias, e inspirados en el Tratado de Tlatelolco, la Declaración de Ayacucho del 9 de diciembre de 1974, el Documento

Final aprobado en 1978 por el X Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al desarme, así como en los principios contenidos en otros instrumentos referidos a la imperiosa necesidad de la cooperación e integración, la seguridad colectiva en todas sus formas, la paz y la democracia;

12. Reconociendo la singular y decisiva importancia de todos los principios contenidos en las Cartas de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos, entre ellos los siguientes:

- a) La abstención del uso o la amenaza del uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de los Estados.
- b) La solución pacífica de las controversias.
- c) La no injerencia en los asuntos internos de otros Estados.
- d) La igualdad jurídica de los Estados, la libre determinación de los pueblos, el respeto de la soberanía y la protección de los derechos humanos.
- e) La abstención de realizar prácticas discriminatorias en las relaciones económicas de organización política, económica y social.
- f) El respeto a las obligaciones emanadas de los tratados internacionales y otras fuentes de derechos internacional;

### **CONVIENEN EN LA SIGUIENTE DECLARACION:**

1. Expresan su compromiso con los propósitos y principios de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de los Estados Americanos.
2. Reafirman su compromiso de afianzar la paz y la cooperación en la subregión y observar en sus relaciones los principios de la proscripción del uso o de la amenaza del uso de la fuerza, la solución pacífica de controversias, el respeto a la soberanía nacional y el cumplimiento de las obligaciones emanadas de los instrumentos jurídicos internacionales, así como de abstenerse de acciones contra la integridad territorial, la independencia política o la unidad de cualquiera de los Estados.
3. Manifiestan su decisión de adoptar las acciones que faciliten la creación de un clima de comprensión y confianza que permita afianzar la integración y una política de buen entendimiento en todos los campos

entre los países de la región, a fin de eliminar, en un espíritu de buena voluntad, los problemas que afectan o que pudieran afectar el proceso de integración, sus relaciones, su amistad, cooperación y solidaridad.

4. Expresan su voluntad de promover conjuntamente la consecución de los objetivos y el cumplimiento de los compromisos establecidos en el Tratado de Tlatelolco y en el Tratado para la No Proliferación de Armas Nucleares.

5. Afirman su propósito de promover iniciativas regionales y subregionales que signifiquen una respuesta positiva de la región a las cuestiones que plantea la relación existente entre desarme y desarrollo, así como la adopción de medidas de fomento de la confianza en los campos de cooperación política, económica y militar, con especial incidencia en áreas fronterizas.

6. Se comprometen a establecer o perfeccionar medidas de fomento de la confianza encaminadas al establecimiento de procedimientos prácticos, incluidas consultas bilaterales inmediatas, para evitar o superar incidentes fronterizos; al intercambio de informaciones y a encuentros regulares entre las respectivas Fuerzas Armadas; a la coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; a la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y a continuar celebrando reuniones a nivel de Altos Mandos Militares a efectos de evaluar la aplicación de las medidas de fomento a la confianza.

7. Encomiendan al Consejo Andino acordar acciones conjuntas ante la adopción de medidas coercitivas de carácter económico por parte de terceros, que afecten a uno o más de los países andinos.

8. Deciden compatibilizar los planes nacionales de desarrollo con los requerimientos de la seguridad ecológica y concertar posiciones comunes sobre las cuestiones del medio ambiente en los diversos organismos y conferencias internacionales.

9. Reiteran su compromiso para lograr la seguridad alimentaria subregional y establecer mecanismos de asistencia alimentaria para atender situaciones de emergencia, de acuerdo a las realidades de cada país.

10. Conviene en coordinar sus políticas nacionales de lucha contra el narcotráfico y fortalecer el Convenio "Rodrigo Lara Bonilla". En este marco, deciden concertar acciones subregionales de prevención y lucha contra el tráfico ilícito y el uso indebido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.

11. Acuerdan impulsar los programas para la sustitución de cultivos ilícitos de coca en la subregión en el marco de políticas integrales de desarrollo rural, para cuyo efecto deciden concertar permanentemente las gestiones que sean necesarias a fin de obtener la cooperación financiera internacional que requiera este esfuerzo.

12. Se comprometen a coordinar acciones y concertar estrategias comunes en los organismos con competencia sobre el problema del tráfico ilícito de estupefacientes, a fin de reforzar la acción y cooperación internacional contra el narcotráfico sobre la base del principio de la responsabilidad colectiva.

13. Conviene establecer mecanismos de consulta tendientes a adoptar acciones orientadas a colaborar en la prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea, así como concertar estrategias comunes en los diversos foros internacionales para obtener respaldo en materia de control y represión de las formas delictivas mencionadas.

14. El Consejo Andino quedará encargado del cumplimiento y evaluación de la presente Declaración.

## ANEXO VIII

### Medidas de confianza y seguridad. Documento de la Conferencia sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa de la CSCE

Viena 1990.

#### I. INTERCAMBIO ANUAL DE INFORMACION MILITAR

##### INFORMACION SOBRE FUERZAS MILITARES

(10) Los Estados participantes intercambiarán anualmente información sobre sus fuerzas militares relativa a la organización militar, efectivos y sistemas principales de armas y material, según se especifica mas abajo, en la zona de aplicación de las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad (MFCS).

(11) La información se facilitará a todos los demás participantes, siguiendo un formato convenido, no más tarde del 15 de diciembre de cada año. Será válida a partir del 1º de enero del año siguiente e incluirá:

- (11..1) 1. Información sobre la organización del mando de las fuerzas militares a que se refieren los puntos 2 y 3, especificando la denominación y subordinación de todas las formaciones\* y unidades\*\*, a cada nivel de mando, descendiendo hasta el nivel brigada/regimiento o equivalente inclusive.
- (11.2) 2. Para cada formación y unidad de combate\*\*\* de las fuerzas terrestres, descendiendo hasta el nivel de brigada/regimiento o equivalente inclusive, la información indicará:

\* En este contexto, "formaciones" son ejércitos, cuerpos de ejército y divisiones y sus equivalentes.

\*\* En este contexto, "unidades" son brigadas, regimientos y sus equivalentes.

\*\*\* En este contexto, "unidades de combate" son unidades de infantería, acorazadas, mecanizadas, de fusileros motorizados, de artillería, de ingenieros de combate y de aviación de las fuerzas terrestres. También se incluyan las unidades de combate aeromóviles o aerotransportadas.

- (11.2.1) - denominación y subordinación;
- (11.2.2) - si es activa o no activa\*
- (11.2.3) - la ubicación normal en tiempo de paz de su cuartel general, indicada por topónimos y/o coordenadas geográficas exactos;
- (11.2.4) - los efectivos de personal autorizados en tiempo de paz;
- (11.2.5) - la dotación orgánica de sistema principales de armas y material, especificando la cantidad de cada tipo de:
  - (11.2.5.1) - carros de combate;
  - (11.2.5.2) - helicópteros;
  - (11.2.5.3) - vehículos acorazados de combate;
  - (11.2.5.4) - lanzamisiles contracarro montados permanentemente/integralmente en vehículos acorazados;
  - (11.2.5.5) - piezas de artillería autopropulsada y remolcada, morteros y lanzacohetes múltiples (calibre 100 mm o superior);
  - (11.2.5.6) - vehículos acorazados lanzapuentes.
- (11.3) Respecto de cada formación y unidad de combate anfibia\*\* ubicada permanentemente en la zona de aplicación, descendiendo hasta el nivel brigada/regimiento o nivel equivalente inclusive, la información incluirá los datos arriba mencionados.
- (11.4) 3. Respecto de cada formación aérea y unidad aérea de combate\*\*\* de las fuerzas aéreas, aviación de defensa aérea

---

\* En este contexto formaciones o unidades de combate "no activas" son las que cuentan con menos del quince por ciento de su plantilla de guerra. Este término incluye las formaciones y unidades con efectivos reducidos.

\*\* "Unidad de combate" tal como se definió más arriba.

\*\*\* En este contexto, "unidades aéreas de combate" son unidades en las que la mayoría de los aviones de la dotación orgánica son aviones de combate.

y aviación naval basada permanentemente en tierra, descendiendo hasta el nivel a la/regimiento aéreo o equivalente inclusive, la información incluirá:

- (11.4.1) - la denominación y subordinación;
- (11.4.2) - la ubicación normal en tiempo de paz del cuartel general, indicada por topónimos o coordenadas geográficas exactos;
- (11.4.3) - la ubicación normal en tiempo de paz de la unidad, indicada por la base aérea o aeródromo militar en el que la unidad tiene su base, especificando:
  - (11.4.3.1) - la denominación o, si procede, el nombre de la base aérea o del aeródromo militar y
  - (11.4.3.2) - su ubicación, indicada por topónimos y/o coordenadas geográficas exactos;
- (11.4.4) - la plantilla de paz\*
- (11.4.5) - el número de cada tipo de:
  - (11.4.5.1) - aviones de combate;
  - (11.4.5.2) - helicópteros  
dotación orgánica de la formación o unidad.

## **INFORMACION SOBRE LOS PLANES DE DESPLIEGUE DE SISTEMAS PRINCIPALES DE ARMAS Y MATERIAL**

(12) Los Estados participantes intercambiarán anualmente información sobre sus planes de despliegue de sistemas principales de armas y material especificados en las disposiciones correspondientes a la Información sobre Fuerzas Militares dentro de la zona de aplicación de las MFCS.

---

\* Por excepción, no es necesario proporcionar esta información en el caso de las unidades de aviación de la defensa aérea.

(13) La información se facilitará, con arreglo a un formato convenido, a todos los demás Estados participantes no más tarde del 15 de diciembre de cada año. Abarcará planes para el año siguiente e incluirá:

- (13.1) - el tipo y nombre de los sistemas de armas/material, que hayan de desplegarse;
- (13.2) - el número total de cada sistema de armas/material;
- (13.3) - cuando sea posible, el número de cada sistema de armas/material que se proyecta asignar a cada formación y unidad;
- (13.4) - hasta qué punto el despliegue complementará los sistemas de armas/material ya existentes o sustituirá a los mismos.

### **INFORMACION SOBRE PRESUPUESTOS MILITARES**

(14) Los Estados participantes intercambiarán anualmente información sobre sus presupuestos militares para el año fiscal siguiente, desglosando los gastos de defensa sobre la base de las categorías enunciadas en el "Instrumento para la presentación internacional normalizada de informes sobre gastos militares", de las Naciones Unidas, adoptado el 12 de diciembre de 1980.

(15) Esta información se facilitará a todos los demás Estados participantes a más tardar dos meses después de que las autoridades nacionales competentes hayan aprobado el presupuesto militar.

(16) Cada Estado participante podrá pedir aclaración a cualquier otro Estado participante acerca de la información presupuestaria facilitada. Las preguntas deben presentarse dentro de dos meses siguientes a la recepción de la información presupuestaria de un Estado participante. Los Estados participantes harán todos los esfuerzos posibles responder a esas preguntas plena y rápidamente. Las preguntas y las respuestas se podrán transmitir a todos los demás Estados participantes.

## II. REDUCCION DE RIESGOS

### MECANISMO DE CONSULTA Y COOPERACION EN MATERIA DE ACTIVIDADES MILITARES INSOLITAS

- (17) Los Estados participantes , de conformidad con las disposiciones siguientes, se consultarán y cooperarán entre sí acerca de cualquier actividad insólita y no prevista de sus fuerzas militares, fuera de sus ubicaciones normales en tiempo de paz, que sea militarmente significativa, dentro de la zona de aplicación de las MFCS, y acerca de la cual un Estado participante exprese sus inquietudes de seguridad.
- (17.1) El Estado participante al que cause inquietud tal actividad podrá transmitir una petición de explicaciones a otro Estado participante en el que tenga lugar la actividad.
- (17.1.1) La petición expondrá la causa o causas de la inquietud y, en la medida de lo posible, el tipo y ubicación, o área, de la actividad.
- (17.1.2) La respuesta se transmitirá en un plazo no superior a 48 horas.
- (17.1.3) La respuesta dará contestación a las preguntas formuladas, así como cualquier otra información pertinente que pudiera ayudar a aclarar la actividad causante de la inquietud.
- (17.1.4) La petición y la respuesta se transmitirán sin demora a todos los demás Estados participantes.
- (17.2) Tras considerar la respuesta facilitada, el Estado requirente podrá pedir una reunión para discutir el asunto.
- (17.2.1) El Estado requirente podrá pedir una reunión con el Estado requerido.
- (17.2.1.1) Esa reunión se celebrará dentro de un plazo no superior a 48 horas.
- (17.2.1.2) La petición de tal reunión se transmitirá sin demora a todos los Estados participantes.

- (17.2.1.3) El Estado requerido tendrá derecho a pedir a otros Estados participante interesados, en particular a los que pudieran estar involucrados en la actividad, que tomen parte en la reunión.
- (17.2.1.4) Tal reunión se celebrará en un lugar que convendrán de mutuo acuerdo el Estado requirente y el Estado requerido. Si no hubiera acuerdo, la reunión se celebrará en el Centro de Prevención de Conflictos.
- (17.2.2) El Estado requirente podrá pedir una reunión de todos los Estados participantes.
- (17.2.2.1) Tal reunión se celebrará dentro de un plazo no superior a 48 horas.
- (17.2.2.2) El Centro de Prevención de Conflictos servirá de foro para tal reunión.
- (17.2.2.3) Los Estados participantes involucrados en el asunto que haya de discutirse se comprometen a estar representados en tal reunión.
- (17.3) Las comunicaciones entre Estados participantes más arriba previstas se transmitirán preferentemente mediante la red de comunicaciones MFCS.

### **COOPERACION EN MATERIA DE INCIDENTES PELIGROSOS DE INDOLE MILITAR**

- (18) Los Estados participantes cooperarán, informando sobre los incidentes peligrosos de índole militar en la zona de aplicación de las MFCS y aclarándolos a fin de prevenir posibles malentendidos y mitigar las consecuencias para otro Estado participantes.
- (18.1) Cada Estado participante designará un punto a contactar en caso de tales incidentes peligrosos e informará de ello a todos los demás Estados participantes. En el Centro de Prevención de Conflictos se matendrá disponible una lista de tales puntos.

- (18.2) En caso de producirse uno de estos incidentes peligrosos, el Estado participante cuyas fuerzas militares, estén involucradas en el incidente deberá facilitar expeditivamente la información disponible a otros Estados participantes. Cualquier Estado participante afectado por un incidente de esta naturaleza podrá también pedir aclaración según proceda. Tales peticiones recibirán pronta respuesta.
- (18.3) Las comunicaciones entre los Estados participantes se transmitirán preferiblemente por la red de comunicaciones MFCS.
- (18.4) Los Estados participantes podrán discutir en el Centro de Prevención de Conflictos los asuntos relacionados con la información referente a tales incidentes peligrosos, ya sea en la reunión anual de evaluación de la aplicación en el Centro o en reuniones adicionales que en él se celebren.
- (18.5) Estas disposiciones no afectarán a los derechos y obligaciones de los Estados participantes en virtud de cualesquiera acuerdos internacionales relativos a incidentes peligrosos, ni excluirán métodos adicionales de información y aclaración de incidentes peligrosos.

### III. CONTACTOS

#### VISITAS A BASES AEREAS

(19) Cada Estado participante que posea unidades de combate aéreo declaradas conforme al párrafo (11) organizará visitas de representantes de todos los demás Estados participantes a una de sus bases aéreas de tiempo de paz\* en la que estén ubicadas tales unidades, a fin de dar ocasión a los visitantes de presenciar la actividad de la base aérea, incluyendo los preparativos para llevar a cabo las funciones de la base aérea, y de formarse idea del número aproximado de salidas aéreas y del tipo de misiones aéreas.

---

\* En este contexto, se entiende por "base aérea normal de tiempo de paz" la ubicación normal en tiempo de paz de la unidad aérea de combate indicada por la base aérea o el aeródromo militar en que esté basada la unidad.

(20) Ningún Estado participante estará abligado a organizar más de una de tales visitas por período de cinco años.

(21) Las indicaciones que los Estados participantes hayan dado previamente acerca de los programas de tales visitas previstos para el año o años subsiguientes podrán discutirse en las reuniones anuales de evaluación de la aplicación.

(22) Por regla general, se invitará a lo sumo a dos visitantes de cada Estado participante.

(23) Se cursarán invitaciones a todos los Estados participantes, con 42 o más días de antelación a la visita. En la invitación se indicará un programa preliminar que incluya: lugar, fecha y hora de reunión; duración prevista; idiomas que se utilizarán; disposiciones sobre manutención, alojamiento y transporte; equipo que se podrá utilizar durante la visita; y cualquier otra información que se considere útil.

(24) Cuando la base aérea que se vaya a visitar esté ubicada en el territorio de otro Estado participante, extenderá las invitaciones el Estado participante en cuyo territorio esté ubicada la base aérea. En tales casos se especificará en la invitación qué responsabilidades delega el Estado anfitrión en el Estado participante que organice la visita.

(25) Las contestaciones a la invitación, que indicarán el nombre y la categoría de los visitantes, se darán no más tarde de 21 días después de que se haya cursado la invitación. Si la invitación no se acepta a tiempo, se entenderá que no van a enviarse visitantes.

(26) La visita a la base aérea durará al menos 24 horas.

(27) En el curso de la visita, se dará a los visitantes una sesión informativa sobre la finalidad y funciones de la base aérea y sobre las actividades corrientes de la misma. Se les brindará la oportunidad de comunicarse con los mandos y la tropa, inclusive los de las unidades de apoyo/logísticas ubicadas en la base aérea.

(28) Se dará a los visitantes la oportunidad de ver todos los tipos de aeronaves ubicados en la base aérea.

(29) Al término de la visita, el Estado anfitrión dará a los visitantes la oportunidad de reunirse entre sí y con funcionarios del Estado anfitrión y personal superior de la base aérea para discutir el desarrollo de la visita.

(30) El Estado anfitrión fijará el programa de la visita y el acceso permitido a los visitantes en la base aérea.

(31) Los visitantes seguirán las instrucciones cursadas por el Estado anfitrión en conformidad con las disposiciones enunciadas en el presente documento.

(32) Se facilitará a los observadores alojamiento apropiado en una ubicación adecuada para llevar a cabo la visita.

(33) El Estado invitado sufragará los gastos de viaje de ida y vuelta de sus representantes hasta el lugar de reunión especificado en la invitación.

(34) Los Estados participantes, colaborando debidamente con los visitantes, cuidarán de que no se tome acción que pudiera ser perjudicial para la seguridad de éstos.

## **CONTACTOS MILITARES**

(35) A fin de mejorar sus relaciones mutuas con miras a reforzar el proceso de fomento de la confianza y la seguridad, los Estados participantes promoverán y facilitarán, según proceda:

(35.1) - los intercambios y las visitas entre representantes superiores militares/de Defensa;

(35.2) - los contactos entre instituciones militares competentes;

(35.3) - la participación en cursos de formación de representantes militares de otros Estados participantes;

(35.4) - los intercambios entre mandos militares y oficiales de cuarteles generales, descendiendo hasta el nivel brigada/regimiento o equivalente;

(35.5) - los intercambios y contactos entre académicos y expertos en estudios militares y áreas conexas;

- (35.6) - las manifestaciones deportivas y culturales entre miembros de sus fuerzas armadas.

#### IV. NOTIFICACION PREVIA DE DETERMINADAS ACTIVIDADES MILITARES

(36) Los Estados participantes darán notificación por escrito y por vía diplomática, con un contenido en la forma acordada, a todos los demás Estados participantes, con 42 días o más de antelación al comienzo de las actividades militares notificables\* en la zona de aplicación de las Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad (MFCS).

(37) La notificación será dada por el Estado participante en cuyo territorio se proyecte realizar la actividad de que se trate, aun cuando las fuerzas de dicho Estado no tomen parte en la actividad o sean inferiores al nivel notificable. Esto no eximirá a otros Estados participantes de su obligación de dar notificación, si su participación en la actividad militar proyectada alcanza el nivel notificable.

(38) Se notificará cada una de las siguientes actividades militares en el terreno conducidas como una sola actividad efectuadas en la zona de aplicación de las MFCS con niveles iguales o superiores a los definidos a continuación:

(38.1) La participación de formaciones de fuerzas terrestres\*\* de los Estados participantes en la misma actividad de ejercicio conducidas bajo un solo mando operativo, independientemente o combinadas con algún componente aéreo o naval.

(38.1.1) Esta actividad militar estará sujeta a notificación cuando incluya en cualquier momento durante la actividad:  
– al menos 13.000 hombres, incluidas fuerzas de apoyo, o  
– al menos 300 carros de combate  
si están organizados en estructura de división o al menos de dos brigadas a dos regimientos, no necesariamente subordinados a la misma división.

\* En el presente documento el término "notificable" significa sujeto a notificación.

\*\* En este contexto la expresión "fuerzas terrestres" incluye las fuerzas anfibas, aeromóviles y aerotransportadas.

- (38.1.2) Se incluirá en la notificación la participación de fuerzas aéreas de los Estados participantes cuando se prevea que en el curso de la actividad se efectuarán 200 o más salidas de aeronaves, excluidos los helicópteros.
- (38.2) La participación de fuerzas militares en un desembarco anfibio o en un asalto paracaidista efectuado por fuerzas aerotransportadas en la zona de aplicación de las MFCS.
- (38.2.1) Estas actividades militares estarán sujetas a notificación cuando en el desembarco anfibio tomen parte al menos 3.000 hombres o en el lanzamiento de paracaidista tomen parte al menos 3.000 hombres.
- (38.3) La participación de formaciones de fuerzas terrestres de los Estados participantes en un traslado desde fuera de la zona de aplicación de las MFCS a puntos de llegada de la zona, o desde dentro de la zona de aplicación de las MFCS a puntos de concentración en la zona con el fin de participar en una actividad militar notificable o para concentrarse.
- (38.3.1) La llegada o concentración de estas fuerzas estará sujeta a notificación cuando tomen parte en ella durante cualquier momento de la actividad:
- al menos 13.000 hombres, incluidas fuerzas de apoyo, o
  - al menos 300 carros de combate
- si se organizan en estructura de división o al menos de dos brigadas o dos regimientos, no necesariamente subordinados a la misma división.
- (38.3.2) Las fuerzas trasladadas a la zona estarán sujetas a todas las disposiciones previstas en las MFCS acordadas cuando abandonen sus puntos de llegada para participar en una actividad militar notificable o para ser concentradas dentro de la zona de aplicación de las MFCS.
- (39) Son excepciones a la obligación de notificación previa que debe hacerse con 42 días de antelación, las actividades militares notificables que se realizan sin aviso previo a las fuerzas que toman parte en las mismas.

(39.1) La notificación de dichas actividades, por encima de los umbrales acordados, se dará en el momento en que las fuerzas participantes empiecen dichas actividades.

(40) Se dará notificación por escrito, de cada una de las actividades militares notificables en la forma convenida siguiente:

**(41) A - Información general**

(41.1) La denominación de la actividad militar;

(41.2) la finalidad general de la actividad militar;

(41.3) los nombres de los Estados participantes en la actividad militar;

(41.4) el nivel del mando que organiza y manda la actividad militar;

(41.5) las fechas de comienzo y finalización de la actividad militar.

**(42) B - Información sobre los diferentes tipos de actividades militares notificables**

(42.1) la participación de formaciones de fuerzas terrestres de los Estados participantes en la misma actividad militar conducida bajo un solo mando operativo independientemente o combinadas con algún componente aéreo o naval:

(42.1.1) el número total de hombres toman parte en la actividad militar (es decir: fuerzas terrestres, fuerzas anfibas, fuerzas aeromóviles y fuerzas aerotransportadas) y el número de hombres que toman parte por cada Estado participante, si procede;

(42.1.2) la denominación, subordinación, número y tipo de formaciones y unidades que toman parte por cada Estado, descendiendo hasta el nivel brigada/regimiento o equivalente inclusive;

(42.1.3) el número total de carros de combate por cada Estado y el número total de lanzamisiles contracarro montados en vehículos acorazados;

- (42.1.4) el número total de piezas de artillería y de lanzacohetes múltiples (calibre 100 mm o superior);
- (42.1.5) el número total de helicópteros, por clases;
- (42.1.6) el número de salidas de aeronaves previstas, excluidos los helicópteros;
- (42.1.7) la finalidad de las misiones aéreas;
- (41.1.8) la clase de las aeronaves participantes;
- (42.1.9) el nivel del mando que organiza y manda la fuerza aérea participante;
- (42.1.10) fuego naval, buque-costa;
- (42.1.11) indicación de otro apoyo naval buque-costa;
- (42.1.12) el nivel del mando que organiza y manda la fuerza naval participante.
- (42.2) La participación de las fuerzas militares en un desembarco anfibio o en un asalto paracaidista efectuado por fuerzas aerotransportadas en la zona de aplicación de la MFCS:
  - (42.2.1) el número total de fuerzas anfibia que toman parte en desembarcos anfibios notificables y/o el número total de fuerzas aerotransportadas que participan en asaltos paracaidistas notificables;
  - (42.2.2) en el caso de un desembarco anfibio notificable, el punto o puntos de embarque, si es en la zona de aplicación de la MFCS.
- (42.3) La participación de formaciones de fuerzas terrestres de los Estados participantes en un traslado desde fuera de la zona de aplicación de la MFCS a puntos de llegada en la zona, o desde dentro de la zona de aplicación de las MFCS a puntos de concentración en la zona, con el fin de participar en una actividad militar notificable o para concentrarse:

- (42.3.1) el número total de tropas trasladadas;
- (42.3.2) el número y el tipo de las divisiones que participan en el traslado;
- (42.3.3) el número total de carros de combate que participan en una llegada o concentración notificable;
- (42.3.4) las coordenadas geográficas de los puntos de llegada y de los puntos de concentración.

#### **(43) C -El área prevista y el calendario de la actividad**

- (43.1) El área de la actividad militar delimitada por características geográficas junto con coordenadas geográficas, según proceda;
- (43.2) las fechas de comienzo y finalización de cada fase (traslados, despliegue, concentración de fuerzas, fase activa del ejercicio, fase de recuperación) de las actividades de las formaciones participantes efectuadas en la zona de aplicación de las MFCS, la finalidad táctica y las áreas geográficas correspondientes de cada fase (delimitadas por las coordenadas geográficas);
- (43.3) breve descripción de cada fase.

#### **(44) D - Otras informaciones**

- (44.1) Modificaciones, caso de haberlas, acerca de la información proporcionada en el calendario anual referente a la actividad;
- (44.2) relación de la actividad con otras actividades notificables.

### **V. OBSERVACION DE DETERMINADAS ACTIVIDADES MILITARES**

- (45) Los Estados participantes invitarán a observadores de todos los demás Estados participantes a las siguientes actividades militares notificables:

- (45.1) – La participación de formaciones de fuerzas terrestres\* de los Estados participantes en la misma actividad de ejercicio, conducida bajo un solo mando operativo, independientemente o en combinación con algún componente aéreo o naval.
- (45.2) – La participación de fuerzas militares en un desembarco anfibio o en un asalto paracaidista efectuado por fuerzas aerotransportadas en la zona de aplicación de las MFCS.
- (45.3) – En caso de participación de formaciones de fuerzas terrestres de los Estados participantes en un traslado desde fuera de la zona de aplicación de las MFCS a puntos de llegada a la zona, o desde dentro de la zona de aplicación de las MFCS a puntos de concentración en la zona, con el fin de participar en una actividad de ejercicio notificable o para concentrarse, a la concentración de esas fuerzas. Las fuerzas trasladadas a la zona estarán sujetas a todas las disposiciones previstas en las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad cuando abandonen sus puntos de llegada para participar en una actividad de ejercicio notificable o una concentración dentro de la zona de aplicación de las MFCS.
- (45.4) Las actividades anteriormente mencionadas estarán sujetas a observación cuando el número de hombres participantes alcance o supere la cifra de 17.000, excepto en el caso de un desembarco anfibio o un asalto paracaidista efectuado por fuerzas aerotransportadas, que estará sujeto a observación cuando el número de hombres participantes alcance o supere la cifra de 5.000.
- (46) El Estado anfitrión enviará las invitaciones, por escrito y por vía diplomática, a todos los demás Estados participantes en el momento de la notificación. Será Estado anfitrión el Estado participante en cuyo territorio tenga la actividad notificada.
- (47) El Estado anfitrión podrá delegar algunas de sus responsabilidades como anfitrión en otro Estado participante que tome parte en la actividad

---

\* En este contexto la expresión "fuerza terrestre" incluye las fuerzas anfibas, aeromóviles y aerotransportadas.

militar en el territorio del Estado anfitrión. En tales casos, el Estado anfitrión especificará en su invitación para observar la actividad la asignación de responsabilidades.

(48) Cada Estado participante podrá enviar hasta dos observadores a la actividad militar que vaya a observarse.

(49) El Estado invitado podrá decidir si envía observadores militares, civiles o ambos, pudiendo incluir miembros del personal que tenga acreditado ante el Estado anfitrión. Normalmente, los observadores militares usarán sus informes mientras desempeñan su cometido.

(50) Las respuestas a la invitación se enviarán por escrito, a más tardar 21 días después de la fecha en que se cursó la invitación.

(51) Los Estados participantes que acepten la invitación facilitarán en su respuesta los nombres y categorías de sus observadores. Si la invitación no se acepta en el plazo señalado, se entenderá que no será enviado ningún observador.

(52) Junto con la invitación, el Estado anfitrión facilitará un programa general de observación en el que se incluirá la información siguiente:

(52.1) - fecha, hora y lugar de reunión de los observadores;

(52.2) - duración prevista del programa de observación;

(52.3) - idiomas que se utilizarán en la interpretación, en la traducción o en ambas;

(52.4) - disposiciones en materia de manutención, alojamiento y transporte de los observadores;

(52.5) - disposiciones relativas al equipo de observación que facilitará a los observadores el Estado anfitrión;

(52.6) - posible autorización por parte del Estado anfitrión para la utilización de equipos especiales que los observadores puedan llevar consigo;

(52.7) - disposiciones sobre vestuario especial que deba ser suministrado a los observadores, debido a factores meteorológicos o ambientales.

(53) Los observadores podrán formular peticiones relacionadas con el programa de observación. El Estado anfitrión accederá a ellas si es posible.

(54) El Estado anfitrión determinará una duración de la observación que permita a los observadores observar una actividad militar notificable desde el momento en que se alcancen o superen los umbrales de observación.

(55) El Estado anfitrión proporcionará el transporte de ida y vuelta de los observadores a la zona de actividad notificada. Este transporte se proporcionará desde la capital o de otro lugar adecuado que será indicado en la invitación, de modo que los observadores estén en sus puestos antes de que se inicie el programa de observación.

(56) El Estado invitado sufragará los gastos de viaje de ida y vuelta de sus observadores a la capital o a otra localidad adecuada del Estado anfitrión especificada en la invitación.

(57) Los observadores reciban trato igual y se les ofrecerá oportunidades iguales para llevar a cabo sus funciones.

(58) Se concederá a los observadores durante su misión los privilegios e inmunidades acordados para los agentes diplomáticos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

(59) Los Estados participantes velarán por que el personal oficial y las tropas que tomen parte en una actividad militar observada, así como otro personal armado situado en el área de la actividad militar, sean informados adecuadamente acerca de la presencia, condición y funciones de los observadores. Los Estados participantes, cooperando debidamente con los observadores, deberán cuidar de que no se tome acción que pudiera ser perjudicial para la seguridad de los observadores.

(60) El Estado anfitrión no estará obligado a permitir la observación de lugares, instalaciones o puntos de defensa de carácter restringido.

(61) Con objeto de que los observadores puedan confirmar que la actividad notificada no tiene carácter amenazador y que se realiza de conformidad con las disposiciones adecuadas de la notificación, el Estado anfitrión:

- (61.1) – al iniciarse el programa de observación celebrará una sesión informativa sobre la finalidad, la situación básica, las fases de la actividad y las posibles modificaciones con respecto a la notificación, proporcionará a los observadores un programa de observación acompañado de un plan diario;
- (61.2) – proporcionará a los observadores un plano de escala 1 a no más de 250.000 que represente el área de la actividad militar notificada y la situación táctica inicial en esa área. Para representar toda el área de la actividad militar notificada, podrán proporcionarse adicionalmente planos a una escala menor;
- (61.3) – proporcionará a los observadores equipo apropiado para la observación; además, se les permitirá usar sus propios prismáticos, mapas, cámaras fotográficas y de video, dictáfonos y aparatos portátiles pasivos para visión nocturna. Este equipo estará sujeto a examen y aprobación por el Estado anfitrión. Queda entendido que el Estado anfitrión podrá limitar el uso de cierto equipo en sitios, instalaciones o emplazamientos de defensa de acceso restringido;
- (61.4) – es animado, siempre que sea posible y con la consideración debida a la seguridad de los observadores, a facilitar un reconocimiento aéreo, preferiblemente desde helicóptero, del área de la actividad militar, Si se lleva a cabo, ese reconocimiento deberá a los observadores la oportunidad de observar desde el aire la disposiciones de las fuerzas participantes en la actividad para ayudarles a obtener una idea general de su alcance y escala. Deberá darse oportunidad de participar en el reconocimiento al menos a un observador de cada Estado participante representado en la observación. Los helicópteros y/o aviones podrán ser proporcionados por el Estado anfitrión o por otro Estado participante a petición del Estado anfitrión y de acuerdo con el;

- (61.5) – en el transcurso del programa de observación celebrará diariamente sesiones informativas para los observadores, con ayuda de mapas, sobre las diversas fases de la actividad militar y de su desarrollo, e informará a los observadores acerca de sus situaciones geográficas; en el caso de actividad de una fuerza terrestre realizada en combinación con componentes aéreos o navales, se darán sesiones informativas a cargo de representantes de estas fuerzas;
- (61.6) – dará oportunidades para observar directamente las fuerzas del Estado o de los Estados que tomen parte en la actividad militar, de modo que los observadores se hagan idea del curso de toda la actividad. Con este fin, se dará oportunidad a los observadores de observar unidades de combate y de apoyo de todas las formaciones participantes de nivel de división o equivalente y, siempre que sea posible, de visitar unidades de nivel inferior al de división o equivalente y comunicar con los mandos y tropas. Los mandos y otros jefes de las formaciones participantes, así como de las unidades visitadas, informarán a los observadores acerca de la misión y disposición de sus respectivas unidades;
- (61.7) – guiará a los observadores en el área de la actividad militar: los observadores seguirán las instrucciones facilitadas por el Estado anfitrión de conformidad con las disposiciones recogidas en el presente documento;
- (61.8) – proporcionará a los observadores medios de transporte apropiados en el área de la actividad militar;
- (61.9) – proporcionará a los observadores la oportunidad de comunicarse tan pronto como sea posible con sus embajadas u otras misiones oficiales y puestos consulares. El Estado anfitrión no estará obligado a sufragar los gastos de las comunicaciones de los observadores;
- (61.10) – proporcionará a los observadores manutención y alojamiento apropiados en un lugar adecuado para realizar el programa de observación así como, en caso necesario, atención médica.

(61.11) – al término de cada observación, proporcionará a los observadores la oportunidad de reunirse entre sí y con representantes del Estado anfitrión para discutir el curso de la actividad observada. Cuando en la actividad hayan participado Estados distintos del Estado anfitrión, se invitará también a participar en la discusión a representantes militares de esos Estados.

(62) Los Estados participantes no tendrán que invitar a observadores en el caso de actividades militares notificables realizadas sin previo aviso a las tropas participantes, a menos que estas actividades notificables tengan una duración superior de 72 horas. La continuación de estas actividades pasado dicho plazo estará sujeta a observación cuando se alcancen o superen los umbrales convenidos. El programa de observación seguirá lo más estrechamente que sea posible en la práctica todas las disposiciones establecidas en el presente documento en materia de observación.

(63) Se alienta a los Estados participantes a que permitan que asistan a las actividades militares observadas representantes de los medios de comunicación de todos los Estados participantes, conforme a procedimientos de acreditación establecidos por el Estado anfitrión. En tales casos, los representantes de los medios de comunicación de todos los Estados participantes serán tratados sin discriminación y se les dará igual acceso a las facetas de la actividad abiertas a los representantes de los medios de comunicación.

(64) La presencia de representantes de los medios de comunicación no entorpecerá el cumplimiento de las funciones de los observadores ni el curso de la actividad militar.

## VI. CALENDARIOS ANUALES

(65) Cada Estado participante intercambiará con todos los demás Estados participantes un calendario anual de sus actividades militares sujetas a notificación previa\* dentro de la zona de aplicación de las MFCS, previstas para el siguiente año natural. El Estado participante

---

\* Como se define en las disposiciones sobre Notificación Previa de Determinadas Actividades Militares.

en cuyo territorio hayan de realizarse actividades militares sujetas a notificación previa efectuadas por cualquier otro (u otros) Estado (s) participante (s) incluirá estas actividades en su calendario anual. El calendario correspondiente al año siguiente, se comunicará anualmente, por escrito y por vía diplomática, no más tarde del 15 de noviembre.

(66) Si un Estado participante no prevé actividades militares sujetas a notificación previa, informará de ello a todos los demás Estados participantes de la misma prescrita para el intercambio de calendario anuales.

(67) Cada Estado participante enumerará cronológicamente las actividades antes mencionadas y proporcionará información sobre cada actividad con arreglo al modelo siguiente:

- (67.1) - tipo de actividad militar y su denominación;
- (67.2) - características generales y finalidad de la actividad militar;
- (67.3) - Estados que participan en la actividad militar;
- (67.4) - área de la actividad militar, indicada por características geográficas, si procede, y definida por coordenadas geográficas;
- (67.5) - duración prevista de la actividad militar, indicada por las fechas inicial y final previstas;
- (67.6) - el número total previsto de fuerzas\* que tomen parte en la actividad militar. Si en las actividades interviene más de un Estado, el Estado anfitrión proporcionará esa información respecto a cada uno de los Estados que participen en las mismas;
- (67.7) - los tipos de fuerzas armadas que participen en la actividad militar;
- (67.8) - el nivel previsto de la actividad militar y la denominación

---

\* Como se define en las disposiciones sobre Notificación Previa de Determinadas Actividades Militares.

del mando operativo directo bajo el cual se llevará a cabo esa actividad militar;

(67.9) – el número y tipo de las divisiones cuya participación en la actividad militar se prevea;

(67.10) – toda información adicional relativa, entre otras cosas, a componentes de las fuerzas armadas, que el Estado participante que proyecta la actividad considere pertinente.

(68) En el caso de que resulte necesario introducir cambios en el calendario anual con respecto a las actividades militares, se comunicarán a todos los demás Estados participantes, a más tardar en la notificación correspondiente.

(69) Todo Estado participante que cancele una actividad militar incluida en su calendario anual o la reduzca a un nivel inferior a los umbrales de notificación informará inmediatamente de ello a los demás Estados participantes.

(70) La información sobre las actividades militares sujetas a notificación previa no incluidas en el calendario anual se comunicará a todos los Estados participantes lo antes posible, de conformidad con el modelo del calendario anual.

## VII. DISPOSICIONES RESTRICTIVAS

(71) Cada Estado participante comunicará por escrito a todos los demás Estados participantes, más tarde del 15 de noviembre de cada año, información relativa a las actividades militares sujeta a notificación previa\* en las que tomen parte más de 40.000 hombres\* y que se proyecte realizar en su territorio durante el segundo año natural siguiente. En esta comunicación se incluirá información preliminar sobre cada actividad y sobre su finalidad general, plazo y duración, área, tamaño y Estados que tomen parte.

---

\* Como se define en las disposiciones sobre Notificación Previa de Determinadas Actividades Militares.

(72) Los Estados participantes no realizarán actividades militares sujetas a notificación previa en que participen más de 40.000 hombres a menos que hayan sido objeto de la comunicación anteriormente definida.

(73) Los Estados participantes realizarán actividades militares sujetas a notificación previa en que participen más de 40.000 hombres, a menos que se hayan incluido en el calendario anual más tarde del 15 de noviembre de cada año.

(74) Si se realizaran actividades militares sujetas a notificación previa además de las incluidas en el calendario anual, su número debería reducirse al mínimo posible.

### VIII. CUMPLIMIENTO Y VERIFICACION

(75) De conformidad con el Mandato de Madrid, las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad acordadas "irán acompañados de formas de verificación adecuadas que correspondan a su contenido".

(76) Los Estado participantes reconocen que los medios técnicos nacionales pueden contribuir a controlar el cumplimiento de las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad.

### INSPECCION

(77) De conformidad con las disposiciones contenidas en el presente documento, cada Estado participante tendrá derecho a llevar a cabo inspecciones en el territorio de cualquier otro Estado participante dentro de la zona de aplicación de las MFCS.

(78) Cualquier Estado participante podrá dirigir una solicitud de inspección a otro Estado participante en cuyo territorio, dentro de la zona de aplicación de las MFCS, existan dudas sobre el cumplimiento de las MFCS adoptadas.

(79) Ningún Estado participante estará obligado a aceptar en su territorio, dentro de la zona de aplicación de las MFCS, más de tres inspecciones por año natural.

(80) Ningún Estado participante estará obligado a aceptar más de una inspección por año natural del mismo Estado participante.

(81) No se contabilizará una inspección si, por causas de fuerza mayor, no puede realizarse.

(82) El Estado participante que solicite una inspección precisará las razones de esa petición.

(83) El Estado participante que haya recibido dicha petición responderá afirmativamente a la petición dentro del plazo convenido, a reserva de las disposiciones contenidas en los párrafos (79) y (80).

(84) Cualquier controversia posible acerca de la validez de las razones de una petición no impedirá ni retrasará la ejecución de la inspección.

(85) El Estado participante que pide una inspección estará facultado para designar un área específica con fines de inspección en el territorio de otro Estado dentro de la zona de aplicación de las MFCS. Esa área se denominará "área especificada". El área especificada comprenderá el terreno en el que se realizan actividades militares sujeta a notificación. El área especificada estará definida y limitada por la extensión y el nivel de las actividades militares notificables pero no superará la necesaria para una actividad militar de nivel de ejército.

(86) En el área especificada los representantes del Estado inspector, acompañados por los representantes del Estado receptor, tendrán autorizado el acceso, entrada y reconocimiento sin impedimentos, excepto en áreas o puntos sensibles cuyo acceso está normalmente prohibido o limitado, a instalaciones militares y otras de defensa, así como a buques de guerra, vehículos militares y aeronaves. El número y extensión de las áreas restringidas deberá ser lo más limitado posible. Las áreas en las que puedan tener lugar actividades militares notificables no serán declaradas áreas restringidas excepto en el caso de determinadas instalaciones militares permanentes o temporales que en términos de extensión territorial deberán ser lo más pequeñas posible, y por consiguiente esas áreas no se utilizarán para impedir la inspección de actividades militares notificables. Las áreas restringidas no se emplearán de manera incompatible con las disposiciones convenidas sobre inspección.

(87) Dentro del área especificada, las fuerzas de los Estados participantes, distintas de las del Estado receptor, también estarán sujetas a la inspección realizada por el Estado inspector.

(88) Se permitirá la inspección desde tierra, desde el aire o desde ambos.

(89) Los representantes del Estado receptor acompañarán al equipo de inspección incluso cuando se desplacen en vehículos terrestres y en aeronave, desde el momento en que dejen de utilizarse para este fin.

(90) En su petición, el Estado inspector notificará al Estado receptor:

(90.1) – las razones de la petición;

(90.2) – la localización del área especificada, definida por las coordenadas geográficas;

(90.3) – el punto o puntos de entrada seleccionados por el equipo de inspección;

(90.4) – el medio de transporte al punto o puntos de entrada y desde ellos, si procede, el área y desde el área especificada;

(90.5) – en qué lugar del área especificada empezará la inspección;

(90.6) – si la inspección se llevara a cabo desde tierra, desde el aire o desde ambos simultáneamente;

(90.7) – si la inspección aérea se efectuará utilizando un avión, un helicóptero o ambos;

(90.8) – si el equipo de inspección utilizará vehículos terrestres facilitados por el Estado receptor o si, de mutuo acuerdo, utilizará sus propios vehículos;

(90.9) – información para la concesión de visados diplomáticos a los inspectores que entren en el Estado receptor.

(91) La respuesta a la petición se dará en el período de tiempo más breve posible, pero no más tarde de veinticuatro horas. En el plazo de

treinta y seis horas desde que se curse la petición, el equipo de inspección será autorizado a entrar en el territorio del Estado receptor.

(92) Toda petición de inspección así como la respuesta a la mismas se comunicarán sin dilación a todos los Estados participantes.

(93) El Estado receptor deberá designar el punto o los puntos de entrada lo más próximos posible al área especificada. El Estado receptor garantizará que el equipo de inspección pueda llegar sin retraso al área especificada desde el punto o puntos de entrada.

(94) Todos los Estados participantes facilitarán el paso de equipos de inspección a través de su territorio.

(95) Dentro de las 48 horas, a partir de la llegada del equipo de inspección al área especificada, se dará por terminada la inspección.

(96) No habrá más de cuatro inspectores en un equipo de inspección. Durante la realización de la inspección puede dividirse en dos partes.

(97) Se concederán a los inspectores y, se procede, al personal auxiliar, durante su misión los privilegios e inmunidades acordados para los agentes diplomáticos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

(98) Los Estados participantes cuidarán de que las tropas, otro personal armado y funcionarios presentes en el área especificada sean informados adecuadamente acerca de la presencia, condición y funciones de los inspectores y, en caso, del personal auxiliar. El Estado receptor cuidará de que sus representantes no tomen ninguna acción que pudiera ocasionar peligro para los inspectores y, en su caso, para el personal auxiliar, en el cumplimiento de sus cometidos, los inspectores y, en su caso, el personal auxiliar tendrán en cuenta las preocupaciones relativas a la seguridad expresadas por los representantes del Estado receptor.

(99) El Estado receptor proporcionará al equipo de inspección manutención y alojamiento apropiados en un lugar adecuado para realizar la inspección, así como, en caso necesario, atención médica; sin embargo, esto no excluye que el equipo de inspección utilice sus propias tiendas y raciones de campaña.

(100) El equipo de inspección podrá hacer uso de sus propios mapas y cartas, cámaras fotográficas y de video, prismáticos, aparatos portátiles pasivos para visión nocturna y dictáfonos. A la llegada al área especificada, el equipo de inspección mostrará el material a los representantes del Estado receptor.

(101) El equipo de inspección tendrá acceso a material de telecomunicaciones apropiado del Estado receptor a los fines de comunicar con su Embajada u otras misiones oficiales y puestos consulares acreditados ante el Estado receptor.

(102) El Estado receptor facilitará el acceso del equipo e inspección a instrumental de telecomunicaciones apropiado a los fines de la comunicación continua entre los subequipos.

(103) Los inspectores tendrán derecho a pedir y a recibir, en momentos convenidos, sesiones informativas dadas por representantes militares del Estado receptor. A petición de los inspectores, tales sesiones serán dadas por mandos de las formaciones o unidades situadas en el área especificada. Las sugerencias del Estado receptor referentes a las sesiones informativas serán tomadas en consideración.

(104) El Estado inspector especificará si la inspección aérea se realizará utilizando un avión, un helicóptero o ambos. Las aeronaves que se utilicen para la inspección se eligen por mutuo acuerdo de los Estados inspector y receptor. Se elegirán aeronaves que proporcionen el equipo de inspección una visión continua del terreno durante la inspección.

(105) Cuando el plan de vuelo, en el que entre otras cosas se especifiquen la trayectoria, la velocidad y la altitud de vuelo en el área especificada elegidas por el equipo de inspección, haya sido entregado a la autoridad competente encargada del control del tráfico aéreo, se permitirá que la aeronave de inspección entre sin demora en el área especificada. Dentro del área especificada, se permitirá al equipo de inspección, si así lo solicita, desviarse del plan de vuelo aprobado con el fin de efectuar observaciones específicas, a condición de que esa desviación sea compatible con el párrafo (86), así como con la seguridad de vuelo y las normas de tráfico aéreo. La tripulación recibirá directrices de un representante del Estado receptor que viajará a bordo de la aeronave que tome parte en la inspección.

(106) Si así se solicita, se permitirá que un miembro del equipo de inspección observe en todo momento los datos del equipo de navegación de la aeronave y tenga acceso a los mapas y cartas utilizadas por la tripulación de vuelo con el fin de determinar la situación exacta de la aeronave durante el vuelo de la inspección.

(107) Los inspectores aéreos y terrestres podrán volver el área especificada tantas veces como lo deseen durante el período de inspección de 48 horas.

(108) El Estado receptor proporcionará con fines de inspección vehículos terrestres con capacidad todo terreno. Cuando se convenga mutuamente, teniendo en cuenta la geografía específica del área que deba inspeccionarse, se permitirá que el Estado inspector utilice sus propios vehículos.

(109) Si el Estado inspector proporciona vehículos terrestres o aeronaves, habrá un conductor acompañante por cada vehículo terrestre, o una tripulación acompañante por cada aeronave.

(110) El Estado inspector preparará un informe de sus inspección y proporcionará sin dilación una copia de dicho informe a todos los Estados participantes.

(111) Los gastos de la inspección correrán a cargo del Estado receptor, excepto cuando el Estado inspector utilice sus propias aeronaves, vehículos terrestres o ambos. El Estado inspector sufragará los gastos de viaje desde y hasta el punto o los puntos de entrada.

## EVALUACION

(112) La información facilitada en virtud de las disposiciones de la Información sobre Fuerzas Militares y la Información sobre planes de Despliegue de Sistemas Principales de Armas y Material estará sujeta a evaluación.

(113) Con sujeción a las disposiciones que se indican más adelante, cada Estado participante dará la oportunidad de visitar formaciones y unidades activas en sus ubicaciones normales de tiempo de paz, según se especifica en los puntos, 2 y 3 de las disposiciones acerca de Información

sobre Fuerzas Militares, para permitir a los demás Estados participantes evaluar la información proporcionada.

(114) Cada Estado participante estará obligado a aceptar una cuota de visita de evaluación por año natural por cada sesenta unidades o fracción declaradas en virtud del párrafo (11). No obstante, ningún Estado estará obligado a aceptar más de quince visitas por año natural. Ningún Estado participante estará obligado a aceptar más de un quinto de su cuota de visitas por parte del mismo Estado participante; un Estado participante con un cuota de menos de cinco visitas no estará obligado a aceptar más de una visita del mismo Estado participante durante un año natural. Ninguna formación o unidad podrá visitarse más de dos veces en un año natural ni más de una vez por un mismo Estado participante durante un año natural.

(115) Ningún Estado participante estará obligado a aceptar más de una visita simultánea en su territorio.

(116) Si un Estado participante posee formaciones o unidades estacionadas en el territorio de otros Estados participantes (Estados anfitriones) en la zona de aplicación de las MFCS, el número máximo de visitas de evaluación que se podrán hacer a sus fuerzas en cada uno de los Estados interesados será proporcional al número de sus unidades en cada Estado. La aplicación de esta disposición no alterará el número de visitas que este Estado participante (Estado estacionante) habrá de aceptar, conforme al párrafo (114).

(117) Las peticiones de tales visitas se cursarán con 5 días de preaviso.

(118) En la petición se especificará:

(118.1) – la formación o unidad a visitar;

(118.2) – la fecha propuesta de la visita;

(118.3) – el punto o puntos de entrada preferidos, así como la fecha y hora de llegada estimada del equipo de evaluación;

(118.4) – el modo de transporte hasta y desde el punto o puntos de entrada y, si procede, hasta y desde la formación o unidad a visitar;

(118.5) - los nombres y categorías de los miembros del equipo y, si procede, información para la expedición de visados diplomáticos.

(119) Si una formación o unidad de un Estado participante está estacionada en el territorio de otro Estado participante, la petición se dirigirá al Estado anfitrión y se enviará simultáneamente al Estado estacionante.

(120) La respuesta a la petición se dará dentro de las 48 horas siguientes a la recepción de la petición.

(121) En el caso de formaciones o unidades de un Estado participante estacionadas en el territorio de otro Estado participante, dará la respuesta el Estado anfitrión en consulta con el Estado estacionante. Después de la consulta entre el Estado anfitrión y el Estado estacionante, el Estado anfitrión especificará en su respuesta las responsabilidades que acuerde delegar en el Estado estacionante.

(122) En la respuesta se indicará si la formación o unidad estará disponible para evaluación en la fecha propuesta en su ubicación normal de tiempo de paz.

(123) Las formaciones o unidades podrán encontrarse en su ubicación de tiempo de paz pero no estar disponibles para evaluación. En tales casos, todo Estado participante tendrá derecho a no aceptar una visita; en la respuesta se expondrán las razones de la no aceptación y el número de días que la formación o unidad no estará disponible para evaluación. Todo Estado participante tendrá derecho a acogerse a esta disposición hasta un total de cinco veces con un total de no más de 30 días por año natural.

(124) Si la formación o unidad se encuentra ausente de su ubicación de tiempo de paz, la respuesta indicará las razones y la duración de su ausencia. El Estado requerido podrá ofrecer la posibilidad de una visita a la formación o unidad fuera de su ubicación de tiempo de paz. Si el Estado requerido no ofrece esta posibilidad, el Estado solicitante podrá visitar la ubicación de tiempo de paz de la formación o unidad. No obstante, el Estado solicitante podrá en ambos casos abstenerse de efectuar la visita.

(125) Las visitas que no se efectúen no se deducirán de las cuotas de los Estados receptores. Del mismo modo, si, por causa de fuerza mayor, no puede efectuar una visita, ésta no se contabilizará.

(126) La respuesta designará el punto o puntos de entrada y, si procede, la hora y el lugar de reunión del equipo. El punto o puntos de entrada y, si procede, el lugar de reunión designados estarán lo más cerca posible de la formación o unidad a visitar. El Estado receptor asegurará que el equipo puede llegar sin demora hasta la formación o unidad.

(127) La petición y la respuesta se comunicarán sin demora a todos los Estados participantes.

(128) Los Estados participantes facilitarán el paso de los equipos por su territorio.

(129) El equipo no constará de más de dos miembros. Podrá ir acompañado de un intérprete en calidad de personal auxiliar.

(130) Durante su misión, se concederán a los miembros del equipo y, si procede, al personal auxiliar los privilegios e inmunidades previstos en la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas.

(131) La visita tendrá lugar en el transcurso de un solo día de trabajo y podrá durar hasta 12 horas.

(132) La visita comenzará con una sesión informativa, a cargo del jefe que esté al mando de la formación o unidad, o de su adjunto, organizada en el cuartel general de la formación o unidad, acerca del personal así como los sistemas principales de armas y material declarados conforme al párrafo (11).

(132.1) En el caso de una visita de una formación, el Estado receptor puede proporcionar la oportunidad de ver en sus ubicaciones normales el personal y los sistemas principales de armas y material de tal formación, declarados conforme al párrafo (11), pero no los de ninguna de sus formaciones o unidades.

(132.2) En el caso de una visita a una unidad, el Estado receptor proporcionará la oportunidad de ver en sus ubicaciones nor-

males el personal y los sistemas principales de armas y material de la unidad declarados conforme al párrafo (11).

(133) No será forzoso conceder acceso a los puntos, instalaciones y equipos sensibles.

(134) El equipo irá acompañado en todo momento por representantes del Estado receptor.

(135) El Estado receptor proporcionará al equipo el transporte adecuado durante la visita a la formación o unidad.

(136) El equipo podrá utilizar dictáfonos y prismáticos personales.

(137) La visita no perturbará las actividades de la formación o unidad.

(138) Los Estados participantes velarán por que las tropas, otro personal armado y funcionarios en la formación o unidad sean informados adecuadamente acerca de la presencia, condición y funciones de los miembros de los equipos y, en su caso, del personal auxiliar. Asimismo, los Estados participantes cuidarán de que sus representantes no tomen acción que pueda ocasionar peligro para los miembros de los equipos, y, en su caso, para el personal auxiliar. En el cumplimiento de sus cometidos, los miembros de los equipos, y, en su caso, el personal auxiliar tendrán en cuenta las preocupaciones relativas a la seguridad expresadas por los representantes del Estado receptor.

(139) Los gastos de viaje, de ida y vuelta hasta el punto o puntos de entrada correrán a cargo del Estado visitante.

(140) El Estado visitante preparará un informe de su visita, que se comunicará sin demora a todos los Estados participantes.

(141) Cada Estado participante estará facultado para obtener la oportuna aclaración de cualquier otro Estado participante acerca de la aplicación de las medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad que se hayan adoptado. En este contexto las comunicaciones, si procede, serán transmitidas a todos los demás Estados participantes.

(142) Las comunicaciones relativas al cumplimiento y verificación se transmitirán preferentemente por la red de comunicaciones MFCS.

## IX. COMUNICACIONES

(143) Los Estados participantes establecerán una red de comunicaciones directas entre sus capitales para la transmisión de mensajes relacionados con las medidas convenidas. La red complementará la utilización existente de las vías diplomáticas. Los Estados participantes se comprometen a utilizar la red de manera flexible, eficaz y tomando en consideración la relación costo-eficacia.

(144) Cada Estado participante designará un punto de contacto capaz de transmitir y recibir tales mensajes de otros Estados participantes durante las 24 horas del día. Cada Estado participante notificará por escrito esta designación a los demás Estados participantes no más tarde del 15 de abril de 1991 y notificará por anticipado cualquier cambio de esa designación.

(145) Las características técnicas de la red se exponen en el Anexo II.

(146) Las comunicaciones pueden efectuarse en uno cualquiera de los seis idiomas de trabajo de la CSCE.

(147) Los detalles sobre el uso de estos seis idiomas se exponen en el Anexo III. Las disposiciones de este Anexo se han elaborado únicamente a los fines prácticos del sistema de comunicación. No responden al propósito de modificar la utilización existente de los seis idiomas de trabajo de la CSCE conforme a las reglas y prácticas establecidas, expuestas en las Recomendaciones Finales de las Consultas de Helsinki.

(148) Los mensajes serán considerados comunicaciones oficiales del Estado remitente. Si el contenido de un mensaje no se refiere a una medida convenida, el Estado receptor tiene derecho a rechazarlo informando de ello a los demás Estados participantes.

(149) Los Estados participantes podrán convenir en utilizar la red con otros fines.

(150) Todos los aspectos de la puesta en servicio de la red podrán discutirse en la reunión anual de evaluación de la aplicación.

## X. REUNION ANUAL DE EVALUACION DE LA APLICACION

(151) Los Estados participantes celebrarán cada año una reunión para discutir la aplicación presente y futura de las MFCS acordadas. La discusión podrá abarcar:

(151.1) – la aclaración de las cuestiones derivadas de tal aplicación;

(151.2) – el funcionamiento de las medidas acordadas;

(151.3) – las implicaciones que toda la información dimanada de la aplicación de cualesquiera medidas acordadas entraña para el proceso de fomento de la confianza y la seguridad en el marco de la CSCE.

(152) Normalmente, antes de la conclusión de cada reunión anual, los Estados participantes decidirán el orden del día y las fechas de celebración de la reunión del año siguiente. La falta de acuerdo no constituirá razón suficiente para prorrogar una reunión, a menos que se acuerde otra cosa. El orden del día y las fechas de celebración podrán, si es necesario, acordarse entre dos reuniones.

(153) El Centro de Prevención de Conflictos servirá de foro para tales reuniones.

(154.) La primera reunión anual de evaluación de la aplicación se celebrará en 1991.

(155) Los Estados participantes ponen de relieve que este nuevo conjunto de medidas mutuamente complementarias destinadas a fomentar la confianza y la seguridad desarrolla y amplía los resultados ya logrados en la Conferencia de Estocolmo y tiene por finalidad reducir el riesgo de confrontación militar en Europa, y subrayan que su aplicación contribuirá a esos objetivos.

(156) Reafirmando los objetivos pertinentes del Acta Final, los Estados participantes están decididos a continuar fomentando la confianza, a reducir la confrontación militar y a reforzar la seguridad para todos.

(157) Las medidas adoptadas en este documento son políticamente vinculantes y entrarán en vigor el 1 de enero de 1991.

(158) Se solicita del Gobierno de Austria que transmita el presente documento a la Reunión de París de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados participantes en la CSCE y a la Reunión de Continuidad de la CSCE de Helsinki. Se pide igualmente al Gobierno de Austria que transmita el presente documento al Secretario General de las Naciones Unidas y a los gobiernos de los Estados mediterráneos no participantes.

(159) El texto del presente documento se publicará en cada Estado participante, que lo difundirá y dará a conocer con la mayor amplitud posible.

(160) Los representantes de los Estados participantes expresan su profunda gratitud al Gobierno y al pueblo de Austria por la excelente organización de la Negociación MFCS de Viena y la calurosa hospitalidad que brindan a las delegaciones que en ellas participan.

Viena, 17 de noviembre de 1990



## BIBLIOGRAFIA

### 1. AUTORES

ADENIJI, O

The nature of Confidence and Security Building Measures in Africa. Paper. United Nations Seminar on CSBM. Viena 1991.

ALAGAPPA, M

Confidence and Security Building Measures in North-East Asia. En Confidence and Security Building in Asia. United Nations, New York, 1990.

ANTUNEZ DE MAYOLO, A

Conversaciones entre los Altos Mandos Militares en el Seminario Internacional sobre Medidas de Fomento de la Confianza. CEPEI, Lima, marzo, 1991.

ALFORD, J

The future of arms control. En IISS, London, 1979.

BERG, R

Military Confidence Building in Europe. En Building Security in Europe. Institute for East-West Security Studies. New York, 1986.

BIAD, A

La problematique de la securite et du desarmement en Afrique. Ponencia presentada en la reunión de IPRA, Gronigen, Países Bajos, Jul, 1990.

BIRNBAUM, K

Confidence Building as an approach to cooperative arms regulations in Europe. En Armaments, Arms Control and

- Disarmament, UNESCO, Paris, 1981.
- BIRNBAUM, K  
Confidence Building in East West Relations. Austrian Institute for International Affairs, Viena, 1982.
- BOMSDORF, F  
The Confidence Building Offensive in the United Nations. Aussenpolitik , Vol 33, N<sup>o</sup> 4. Hamburgo, 1982.
- BOMSDORF, F  
The third world, Europe and Confidence Building Measures. En Stiftung Wissenschaft und Politik, Ebenhausen, F.R.G., sin fecha.
- BORAWSKI, J (Ed)  
Avoiding War in the Nuclear Age. Westview Press, Boulder, USA, 1986.
- BLECHMAN, B  
Confidence Building in the North Pacific: A pragmatic approach to naval arms control. Peace Research Centre, Australian National University, Canberra, 1988.
- CHILD, J  
Conflict in Central America, Approaches to Peace and Security. International Peace Academy, New York, 1986.
- CLEMENTS, K  
Common Security in the Asia Pacific region: Problems and Prospects. IPRA General Conference, Rio de Janeiro, august, 1988.
- DEWITT, D  
CBMs in the Middle East: The

- arab-israeli conflict. En Confidence and Security Building in Asia. United Nations, New York, 1990.
- DRUETTA, G y TIBILETTI, L El Significado de los Simposios de Estudios Estratégicos de los Estados Mayores Conjuntos de Argentina, Brasil y Uruguay, en la Cooperación Regional para la Paz. Centro de Estudios para el Proyecto Nacional, Buenos Aires, octubre, 1990.
- EPSTEIN, W y FELD, B New Directions in Disarmament. Praeger, New York, 1981.
- ESPIELL, G El concepto de Zona de Paz. Comisión Sudamericana de Paz, Santiago, 1988.
- FREEDMAN, L Arms Control in Europe. Chatman House Papers, London, 1981.
- GILLIAN, B, CRAWFORD, A y BUCZEK, K Compendium of Confidence Building Proposals (2nd. ed) ORAE, Ottawa, Canada, 1987.
- GRABENDORFF, W Tipología y Potencial de conflictos en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas, 1982.
- HANNING, H Peacekeeping and Confidence Building Measures in the Third World. International Peace Academy, New York, 1985.
- HOLIK, J The concept of CSBM and its theoretical underpinnings. UN Seminar on CSBM, Viena, 1991.





- PALMA, H América Latina, Limitación de Armamentos y Desarme en la Región. CEPEI, Lima, 1986.
- PALMA, H Medidas de Confianza Recíproca. Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1988.
- PALMA, H Zonas de Paz; posibilidades y perspectivas en América Latina. Reunión Anual RIAL, El Escorial, España, 1989.
- PALME, O Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Seguridad y Desarme, Londres, 1982.
- PERGAMON Brassey International Defense Publications, Great Britain, 1988.
- PIJPERS, A, REGELSBERGER, E y WESSELS, W European Political Cooperation in the 1980s, a Common Foreign Policy for Western Europe?. Kluwer Academic Publishers, The Netherlands, 1988.
- PORTALES, C Zonas de Paz: una alternativa a los desafíos de América Latina. FLACSO, Santiago de Chile, 1984.
- PURVER, R Arms Control: Regional Approach. Queens University, Kingston, Canada, 1981.
- RAMESH THAKUR Confidence Building and Conflict Reduction in the South Pacific. Working Paper Nº 53.

- Peace Research Centre,  
Australian National University,  
Canberra, 1988.
- SAN MARTIN, A  
El Desarme y las Medidas de Fo-  
mento de la Confianza. En Limi-  
tación de gastos en armamentos  
y Medidas de Confianza en Amé-  
rica del Sur. Instituto Peruano  
de Estudios Geopolíticos y Estra-  
tégicos, Lima, 1987.
- SOCIEDAD INTERNACIONAL  
PARA EL DESARROLLO  
DESARROLLO, Madrid, 1982.
- SHARP, J  
Conventional Arms Control in  
europe. En SIPRI Yearbook,  
Estocolmo, 1989.
- TAYLOR & FRANCIS LTD  
SIPRI Yearbook. Estocolmo,  
1982.
- TAYLOR & FRANCIS LTD  
SIPRI Yearbook, Estocolmo,  
1982.
- YVES, V  
CBMs within the CSCE process:  
Paragraph by Paragraph  
Analysis of the Helsinki and  
Stockholm Regimes. UNIDIR,  
Geneva, 1989.
- VARAS, A (Ed)  
Paz, Desarme y Desarrollo en  
América Latina. Grupo Editor  
Latinoamericano, Buenos Aires,  
1987.

## 2. DICCIONARIOS

Diccionario de Lengua Española. Real Academia. Madrid, 1984.

New International Websters Dictionary. USA, 1946.

### 3. DOCUMENTOS INTERNACIONALES

Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Cuadernos de Documentación. Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 1978.

Documento Final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al Desarme. (Doc. S/10/2), Nueva York, 1978.

Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza (Doc. A/36/474). Naciones Unidas, Nueva York, 1981.

Medidas de Fomento de la Confianza. Respuestas al Secretario General. Docs A/34/416 y add. 1-3 y A/35/397. Naciones Unidas Nueva York.

CSCE Documento de Clausura, Madrid, 1983.

Fomento de la Confianza en las Relaciones Económicas Internacionales; Informe del Secretario General. Doc A/41/320 y e/1986/73. Naciones Unidas. Nueva York, 1986.

Directrices para la formulación de MFC. Informe de la Comisión de Desarme; Documentos Oficiales de la Décimoquinta Sesión Especial de la Asamblea General. Suplemento N. 3 (A/S-15/#) Naciones Unidas, Nueva York, 1988.

Resolución de la Asamblea General 2131 (XX) 1965 y Res. AG 36/103, 1981. Naciones Unidas, Nueva York.

Resoluciones de la Asamblea General 45/58 m; 45/58 I y 45/58 F. Naciones Unidas. Nueva York.

Estudio sobre los Conceptos de Seguridad. Doc A/40/150. Naciones Unidas, Nueva York, 1985.

Carta de la Organización de Estados Americanos. En Palma, H. El

Sistema Internacional en sus Textos. T # I, CEPEI, Lima, 1990.

Proyecto de Tratado de Zona de Paz. Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, junio 1990.

Declaración Conjunta Argentina, Gran Bretaña. Madrid, 15 febrero, 1990.

Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa. Paris, Noviembre, 1990.

Compromiso de Acapulco. Primera Reunión de Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. México, setiembre, 1987.

Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación. Reunión Cumbre de Presidentes Andinos, Galápagos, Ecuador, diciembre, 1989.

Acta de Machu Picchu. Reunión de Jefes de Estado del Grupo Andino, Cusco, Perú, 23 de mayo de 1990.

Documento de Viena 1990 de las negociaciones sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones permanentes del documento de clausura de la Reunión de Viena de la Conferencia sobre la seguridad y la Cooperación en Europa, Viena, 1990.

Mensaje de Turnberry. Reunión de Cancilleres de la OTAN. Reino Unido, junio, 1990.

Declaración de veintidos Estados participantes en la CSCE a nivel de Jefes de Estado. Paris, noviembre, 1990.

Carta de París para una Nueva Europa. Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la CSCE. Paris, Noviembre, 1990.

Impreso por VISUAL SERVICE S.R.L.  
Enrique Villar 695 - Sta. Beatriz  
Teléfono 713224  
Lima-Perú

