

# REVISTA

DE LA

## ACADEMIA DIPLOMATICA

### DEL PERU



Nº 24

ENERO-JUNIO

1985

REVISTA DE LA ACADEMIA DIPLOMATICA DEL PERU  
Asociación de la Academia Diplomática del Perú

# REVISTA

## DE LA

# ACADEMIA DIPLOMATICA

# DEL PERU

- El Fomento de la Cooperación Interamericana Valdivia
- El Perú y la Política contra el Apartheid por Ernesto Pino-García R.
- Los Recursos Extranjeros y Defensa de la Jurisdicción Nacional bajo el Comandante José Garibaldi de Mendocino
- Los Sistemas Hidráulicos de la Agricultura Nacional
- Reseña Bibliográfica



### ACTIVIDADES

1. Inauguración del Año
2. Conferencia del Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, doctor Sebastián Alegretti
3. Conferencia del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, doctor Norberto González
4. C...

Nº 24

ENERO - JUNIO

1985

S U M A R I O

I. ESTUDIOS

- Política Internacional del Perú, por Jorge Morelli Pando.
- El Fomento de la Confianza, por Hugo Palma Valderrama.
- Bases y Perspectivas de las Relaciones entre el Perú y Japón, por Manuel A. Roca Zela.
- Las Naciones Unidas: Exito o Fracaso?, por Sergio Gonzales Gálvez.
- La CEESI y la Reestrución del Sistema Interamericano, por Guillermo Gerdau O'Connor.
- La Ideología en las Relaciones Internacionales por Humberto Umeres.
- El Perú y su Política contra el Apartheid por Ernesto Pinto-Bazurco R.
- Los Reclamos Extranjeros y la Defensa de la Jurisdicción Nacional bajo Ramón Castilla, por Rosa Garibaldi de Mendoza.
- Los Sistemas Hidráulicos de los Incas en el Desarrollo de la Agricultura Nacional, por Juan F. Villafana.
- Reseñas Bibliográficas.

II. ACTIVIDADES

1. Inauguración del Año Lectivo.
2. Conferencia del Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano, doctor Sebastián Alegrett.
3. Conferencia del Secretario Ejecutivo de la CEPAL, doctor Norberto Gonzales.
4. Conferencia sobre "El Perú y la Antártida" a cargo del Embajador Juan Garland C., Ing. Benjamín Morales Arnao y del Primer Secretario Luis Sándiga.
5. Conferencia de la doctora Nina Serafino.

## EL FOMENTO DE LA CONFIANZA

Por Hugo Palma\*

### *Nota de redacción:*

*El fomento de la confianza entre los Estados es un tema que ha merecido atención de Naciones Unidas en el marco del tratamiento de las cuestiones del desarme. El Embajador Hugo Palma fue miembro del Grupo de Expertos de Naciones Unidas que preparó un estudio sobre la materia y ha sido invitado a participar en reuniones internacionales vinculadas a este asunto.*

*Se reproducen a continuación dos artículos de los que es autor el Embajador Palma. El primero fue publicado en "Desarrollo", Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo y el segundo fue publicado en la edición de otoño de 1984 de "Desarme", Revista de las Naciones Unidas sobre el tema.*

El fomento de la confianza entre los Estados, dentro del marco de las negociaciones sobre desarme, es un tema relativamente nuevo.

La idea de "fomentar la confianza", fue discutida en su forma reciente, en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, reunida en Helsinki 1975. El documento final de la misma, recogió algunos acuerdos en este campo; acuerdos que no han podido ser ampliados en la Conferencia de Belgrado de 1978 y son aún materia de discusión en la Conferencia en Madrid.

La Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme también se ocupó del tema en el párrafo 93 del Documento Final que dice: "A fin de facilitar el proceso de desarme, es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados..." Más adelante, cita algunas medidas que podrían contribuir a los fines indicados.

La cita es importante, porque la interrelación de factores que establece justifica la posición particular de algunos países en desarrollo sobre el tratamiento de este asunto, en la forma que se procurará describir en este artículo.

En la Asamblea General Ordinaria de Naciones Unidas en 1978, la República Federal de Alemania, país que tiene, como se comprenderá, un interés

---

\* Embajador en el Servicio Diplomático, Director de Asuntos Políticos.

prioritario en temas de esta naturaleza, promovió el tratamiento específico del asunto y en una Resolución (33/91 B-16-Dic-78) se recomendó a los Estados que considerasen medidas encaminadas a fomentar la confianza y se les invitó a transmitir al Secretario General sus opiniones y experiencias en este campo. Las opiniones de algunos Estados fueron presentadas a la Asamblea siguiente (Docs. A/34/416 y Add. 1 a 3 y A/35/397)\*. En 1979 la Asamblea decidió que el Secretario General, con la asistencia de un grupo de expertos gubernamentales calificados, realizara un estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza (Res. 34/87 B) que tuviera en cuenta las opiniones de los Gobiernos.

En virtud de ello, el Secretario General designó a un grupo que eventualmente fue presidido por el Embajador G. Pfeiffer, entonces Representante de la República Federal de Alemania en el Comité de Desarme, y que estuvo compuesto por siete representantes de países miembros de alianzas militares, dos de países neutrales, uno del Japón y cinco de países en desarrollo.

El Gobierno del Perú me encomendó su representación, y me cupo participar en la elaboración de la posición peruana sobre el tema; posición de la cual se han extraído algunos conceptos para este artículo.

La tarea del Grupo, habría que reconocerlo, no fue solamente de "estudio" porque tal cosa en el ámbito político de las Naciones Unidas probablemente no puede existir, de modo que comprendió también claras formas de negociación diplomática. Esta tarea encontró dificultades derivadas principalmente del relativo desinterés o desconocimiento de numerosos países en desarrollo con respecto al tema. Esto favoreció también cierta pobreza conceptual en el estudio (Doc. 4/36/474-Oct-81), pobreza que no es ingrata para las alianzas militares, y un mayor énfasis en las cuestiones militares y paramilitares que, en otras circunstancias, hubiera podido ser matizado.

La discusión en el ámbito de Naciones Unidas permitió una comprobación interesante que no debía ser sorprendente: a diferencia de lo que ocurre en el Continente europeo, la percepción del factor confianza difiere grandemente en otras latitudes.

Esta comprobación, que podría parecer simplista, recogía sin embargo el complejo de la problemática a la que hubo de enfrentarse el Grupo; si las causas de la desconfianza no son las mismas para todas las regiones habría que ocuparse de cuestiones mucho más amplias que la confianza en el campo militar y, al hacerlo, se entraría a tratar asuntos que los países han mencionado con relativa superficialidad y que, en todo caso, rebasan la percepción que del "fomento de la confianza" tienen los países miembros de las alianzas militares.

## UNA DIVERGENCIA EN EL ENFOQUE

En los términos más concretos, podría indicarse que había una divergencia entre países desarrollados, partidarios de un enfoque restringido de la problemática del fomento de la confianza, y los países en desarrollo, que entienden que la creación o fortalecimiento de aquella es resultado de un complejo de políticas y acciones que determinan el carácter amplio de tal problemática.

Aunque pudiera parecerlo, la referida divergencia no constituía un matiz sino un problema de fondo con implicaciones diversas.

En efecto, los países europeos consideraban que medidas de fomento de la confianza son determinadas acciones de carácter sumamente concreto y vinculadas principalmente con el campo estratégico-militar, orientadas en primer término a evitar o limitar la posibilidad de un ataque por sorpresa. Como ejemplo de esta percepción se puede citar la notificación previa de maniobras militares. Esta y otras medidas que han sido sugeridas por estos países podrían ser especialmente útiles en el contexto europeo, pero probablemente tendrían menor utilidad en otras latitudes, donde no se da la concentración de efectivos militares presente en Europa.

Pero más serio aún era el aspecto del mandato del Grupo. La Asamblea General le encargó preparar "un estudio amplio" teniendo en cuenta "las opiniones de los Gobiernos". Ahora bien, si muchos Gobiernos coincidían en que la problemática es "amplia", no se ve cómo el grupo podría arrogarse la potestad de decidir que "se concentró" en "medidas de carácter militar o paramilitar".

Los países miembros de alianzas militares tenían, por su parte, ideas bien claras con respecto al trabajo del Grupo. Se trataba, en lo esencial, de continuar en alguna medida el examen que se inició en Helsinki y de incluir algunos conceptos que reflejan la posición de cada bloque. Así, por ejemplo, la R.F. de Alemania enfatizó los criterios de "transparencia" y "franqueza", en tanto que la Unión Soviética requirió la inclusión, en forma de medidas a explorarse, de las propuestas que sobre fomento de la confianza formuló hace algún tiempo el Presidente Brejnev. Huelga decir que estos planteamientos fueron eventualmente recogidos en el Cap. VII del estudio bajo el rubro de medidas sobre las que no hubo consenso.

El enfoque de tales países reflejaba también el serio nivel de desconfianza. La insistencia en exigencias de carácter sumamente específico revelaba la clara preocupación por la inminencia del ataque armado. La confianza vendría a ser, para este enfoque, el resultado de la aplicación de medidas concretas, verificables, modestas.

Ello estaría muy bien, si no fuere porque desatendría el aspecto más amplio de la política general de los Estados, la experiencia histórica y otros factores. Téngase presente que ya un Estado europeo se preguntaba sobre la significación de notificar las maniobras militares, en circunstancias en que éstas se habían multiplicado desde la Conferencia de Helsinki.

Por su parte, el Representante de Estados Unidos en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa ha reconocido, en la Sesión de Madrid, que las medidas de Fomento de la Confianza adoptadas en Helsinki no fueron capaces de solucionar las causas de tensión y también que ellas debían examinarse en relación con acontecimientos más amplios en el escenario internacional que influyan en el estado de la confianza internacional.

El Representante de Canadá en Naciones Unidas llegó a decir que "...deducir... que la seguridad internacional puede lograrse solamente a través de la consolidación de la confianza militar es comprender equivocadamente la dinámica de las relaciones internacionales".

La insistencia en continuar por una vía que está mostrando tan claramente sus limitaciones no deja, pues de parecer algo contradictoria.

## UN PUNTO DE VISTA DISTINTO

El Perú presentó sus puntos de vista al Secretario General, en la segunda oportunidad en que fue solicitada la información. Este retraso tuvo algunas ventajas, incluyendo la de permitir mayor reflexión sobre las percepciones y opiniones de muchos otros Estados (Doc. A/34/416 antes citado) y preparar una respuesta que incluía una síntesis de las referidas percepciones (A/35/397).

Esta compilación permitió anotar que un buen número de Estados atribuían una significación esencial a los siguientes 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 aquélla; avance de las negociaciones sobre desarme o continuación y aceleración de la carrera armamentista; concentración de fuerzas y equipos militares o relativa moderación de los efectivos en zonas de fronteras, comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; cumplimiento de los acuerdos internacionales, disposición de los Estados a mayor o menor apertura en cuestiones militares; posibilidades o dificultades de la cooperación internacional para el desarrollo económico y social; consultas y aproximación política o ausencia de diálogo; naturaleza de las vinculaciones bilaterales y multilaterales; incremento, estabilización o disminución de las maniobras militares así como su ubicación, importancia y carácter; avance en la solución de las situaciones conflictivas o subsistencia o agravación de éstas.

tas; carácter de la verificación de los acuerdos de desarme o de limitación de armamentos; etc. etc.

Como se puede apreciar, los señalados aspectos son de carácter general y comprenden una amplia gama de actividades de los Estados, individuales y conjuntas.

Otros gobiernos, sin embargo, han señalado aspectos más concretos o inclusive identificado algunos sumamente específicos. Se pueden citar los siguientes: la concertación de un acuerdo entre los Estados europeos sobre la notificación previa de maniobras militares importantes; la no ampliación de las agrupaciones militares y políticas; reafirmación de los principios de inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, cumplimiento de los acuerdos convenidos, solución de controversias por medios pacíficos, no intervención y no interferencia en los asuntos internos y externos de los Estados, etc.; establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional; suscripción de un tratado de renuncia a la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; negociación de un tratado que comprometería a cada uno de los Estados poseedores de armas nucleares a no ser el primero en utilizarlas; intercambio de observadores en las maniobras; establecimiento de puestos de observación y de líneas especiales de comunicación; difusión de informaciones sobre presupuestos militares; el compromiso de no ubicar nuevas tropas en los territorios de otros Estados; desmantelamiento de bases militares extranjeras, creación de zonas de entendimiento, de paz o libres de armas nucleares; prohibición de movimientos militares importantes o de maniobras en la proximidad de las fronteras, ofrecimientos de ayuda (de personal y de equipo) de las fuerzas en caso de desastres naturales; supresión de la propaganda política en los debates sobre desarme; fortalecimiento de los sistemas de verificación; obstaculización de las actividades terroristas; disminución de las actividades de las alianzas militares, su desmantelamiento simultáneo, etc.

Frente a tal diversidad, el Perú consideró que era conveniente una aproximación conceptual a la problemática de la promoción de la confianza, más que una simple enumeración y examen de determinadas medidas que, por válidas que fueran, no podían aislarse de un contexto más vasto y más complejo. Vale, en este orden de ideas, la referencia hecha a la notificación de maniobras militares en Europa.

La doctrina internacional no se ha ocupado todavía con amplitud de la idea de "confianza"; y menos aún de la posibilidad de "fomentar la confianza". Una notable excepción está constituida por los trabajos del Profesor Hans Günter Brauch, Institute for Political Science, Heidelberg University, quien parece orientarse hacia un criterio "amplio" del fomento de la confianza.

Por esto se partiría de la consideración general de que en la esfera inter-



nacional, 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.

Desde luego no se pretendía presentar una definición, pero sí parecía necesario precisar un contexto que, más allá de responder a la interrogante —por cierto prioritaria— de si el enemigo potencial está preparando o no un ataque armado inminente, tuviera debidamente en cuenta la esencia psicológica del concepto, su vinculación a las diferentes experiencias históricas, a la percepción de cada país, a las variadas realidades estratégicas, políticas, económicas, sociales y culturales que caracterizan a las distintas regiones del Planeta. En otras palabras, debía reconocerse que la confianza o falta de ella es resultado de un proceso dinámico y complejo que muestra una gran disposición a “retro-alimentarse” en uno u otro sentido.

Esto parecía indispensable porque en un mundo complejo y diverso, la desconfianza no es la misma para todos ni se origina en las mismas causas. Una es la desconfianza que produce la posibilidad de una guerra nuclear; otra, la de un conflicto bilateral. Una la desconfianza que motiva la concentración de fuerzas y equipos militares; otra, la que se deriva de actos de intervención, coerción o de presiones. Una es la desconfianza basada en la confrontación ideológico-política; otra, la que se nutre del subdesarrollo y la injusticia económica internacional. Una se fundamenta en la confrontación militar fronteriza; otra, en la implementación de políticas entre Estados no necesariamente vecinos: actos de terrorismo, desestabilización, intervención. Otra es, en fin, la que motiva la subsistencia de situaciones injustas, generales o específicas; amplias o localizadas; históricas o recientes.

No debía pues excluirse del examen el impacto del racismo, agresión, colonialismo, neo-colonialismo, intervencionismo, dominación, dependencia, hegemonismo, presiones o coerción política, económica, financiera, así como de la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales o de la libre disposición por los Estados de sus recursos naturales, el respeto a la soberanía, independencia, integridad 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 igualmente la aspiración y el derecho de los Estados a la seguridad integral, incluyendo la seguridad económica; y la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo.

Se tuvo en cuenta también, que determinadas acciones, aunque aparentemente no tienen por objeto el fomento de la confianza, prestan en realidad a dicho objetivo un impulso considerable. Contrario *sensu*, una medida que se supone específicamente dirigida a fomentar la confianza, puede perder su significación cuando se la utiliza para disimular el incremento de preparativos

militares o como sustituto de otras acciones y políticas que debieran fomentarse activamente.

No parecería apropiado limitar el concepto de medidas de fomento de la confianza a determinadas acciones vinculadas a los aspectos militares o paramilitares de la relación estatal. Si bien estos son importantes —y en algunas regiones de muy alta concentración de efectivos militares inclusive pueden ser predominantes o hasta indispensables—, no puede 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.

Como lo señalaron algunos Gobiernos, toda medida, gestión o política que fomente la confianza es esencialmente de carácter político, lo que representa un enfoque o concepción amplios —y en opinión del Gobierno del Perú acertados— de la naturaleza de las medidas de fomento de la confianza.

No debían ser excluidas, consecuentemente, las múltiples formas de la vinculación internacional que, en mayor o menor medida, directa o indirectamente, promueven la confianza entre los Estados, sean vecinos o no.

Estas consideraciones se hacían necesarias porque como ha tratado de indicarse, la confianza responde a una interrelación de factores que no debe perderse de vista porque hacerlo significaría desconocer el origen vario de la confianza y el carácter plural de los enfoques que permitirían superarla.

Debía convenirse entonces, en que son numerosas las acciones y políticas que cada Estado debe realizar, o abstenerse de realizar, para que la confianza se haga presente en la percepción de los demás. Tales acciones y políticas deben responder a las características de la problemática internacional y ser, consecuentemente, generales o más específicas; inmediatas o continuadas; bilaterales, regionales o multilaterales; políticas, militares, económicas y jurídicas; fronterizas o no fronterizas; y admiten posiblemente otras formas de clasificación.

En virtud de todo ello, el Perú que no solamente no cuestionaba sino que aceptaba la validez de cualquier medida de fomento de la confianza que pudiese ser convenida o reconocida como tal por los expertos de los países miembros de alianzas militares, pedía sin embargo que se tuviera en cuenta, al menos a manera de referencia, elementos como los siguientes:

- Utilización de efectivos militares en casos de desastres naturales y en proyectos conjuntos de cooperación con fines sanitarios u otros de carácter humanitario que puedan identificarse.

- Realización de proyectos conjuntos de desarrollo económico: hidroeléctricos, irrigadores, 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 de que los países decidan destruir en el conflicto lo que han construido conjuntamente en la paz. Su significación como medida de fomento de la confianza debe ser cuidadosamente evaluada.

— Significación de los intentos regionales de concertación política con fines de paz: la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, y las Declaraciones de Ayacucho y Washington, que constituyen en su esencia intentos de afianzamiento de la confianza regional.

— Significación de acuerdos bilaterales o subregionales que promueven iniciativas y proyectos de cooperación.

— Concertaciones orientadas a la integración económica, donde se advierten claros elementos de promoción de la confianza. Diversos acuerdos regionales así lo atestiguan en varias partes del mundo, incluyendo el Grupo Andino.

No se escapa que, en función de todo esto, lo que podría denominarse "límite exterior" del concepto quedaría impreciso. Sin embargo, teniendo en cuenta la novedad del concepto, la diversidad de percepciones y la necesidad de mayor estudio sobre una temática de suyo compleja, parece preferible esta relativa imprecisión que un encasillamiento estrecho y por ende insuficiente de sus límites.

## UNA FORMA DE ACUERDO

En virtud de tales divergencias sobre el enfoque de la problemática de la confianza o el mandato de los Expertos, se consideró que sería de interés prioritario evitar que el Grupo conviniera —oficializándolo así de una manera definitiva— en un enfoque que podría llamarse reducido —es decir, reducido a cuestiones militares— del fomento de la confianza.

Al mismo tiempo, tampoco se trataba de reducir la significación de las cuestiones militares, sino de ubicarlas en su contexto apropiado. En este sentido, debe tenerse presente la significación de estas cuestiones para un escenario como el europeo y también que ellas no son ajenas a otras regiones, incluyendo, en determinados aspectos, la latinoamericana.

Asimismo, se consideró importante, que el estudio contuviera las referencias apropiadas a las "políticas" que deberían implementarse para el fomento de la confianza. Este concepto no solamente figura en la Resolución que dispuso el estudio sino también en el documento final de la Sesión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme. Parece casi innecesario añadir que, basándose en el título del tema, "Medidas", los representantes de determinados países aceptaron con la mayor renuencia una parte de las numerosas propuestas hechas para incorporar el concepto de "política", junto a las referencias a "medidas".

Se estimó también necesario que, en alguna forma, se recogieran al menos parte de las propuestas que formularon los países en desarrollo con respecto al fomento de la confianza. Debe indicarse que se tropezó aquí con la dificultad de que tales propuestas comprendían enunciados generales como "respeto a los dispositivos de la Carta de Naciones Unidas" o "establecimiento del nuevo orden económico internacional" o porque aunque válidos en sí como por ejemplo "realización de proyectos binacionales o regionales de desarrollo especialmente en zonas de fronteras", su significación para el fomento de la confianza no ha sido aún suficientemente examinado.

Del mismo modo, se procuró "dejar abierta" la posibilidad de más acucioso estudio de los factores no militares de la confianza y se insistió, muy enfáticamente, en que el estudio contuviese al menos referencia a las propuestas no relacionadas con aspectos militares. Esto se recogió a finales del Cap. VII.

Estos objetivos han sido alcanzados en alguna medida. No obstante, el estudio dista de ser lo que hubiera sido deseable tanto en lo relativo a la exploración del concepto de confianza como en el tratamiento de sus necesariamente diferentes fundaciones.

El resultado, por modesto que fuere, supuso sin embargo una considerable tarea de presentación y negociación de gran número de propuestas alternativas y hasta de reformulación de párrafos y secciones de Capítulos. La tenaz resistencia de los países miembros de las alianzas militares a estos planteamientos, fue un factor determinante de este resultado.

Las políticas y medidas vinculadas principalmente con asuntos políticos, económicos y sociales como se indicó, fueron fielmente incorporadas en la sección C. del Cap. VII del tantas veces citado estudio. En la Sección de recomendaciones, los expertos convinieron, *inter alia*, en que se debía "... realizar un análisis más detallado que el presente estudio de las posibilidades relativas a las medidas de fomento de la confianza en diversas regiones, ampliar y fortalecer más las medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar y ampliar el enfoque presentando mayor atención a los aspectos no militares del fomento de la confianza". El concepto, cuya significación ya no puede discutirse está pues aún pendiente de elaboración. Visto que un enfoque "reducido" o "concentrado" del fomento de la confianza no puede lograrla —como ha sido reconocido por los mismos países que lo propiciaban—, será deseable que dicha tarea pudiera emprenderse a la brevedad.

El examen más elemental de la presente situación internacional, muestra claramente la necesidad urgente de promover la confianza. Un estudio, por bueno y amplio que fuere difícilmente podría reemplazar la voluntad de los gobiernos de mantener o no la paz, de ajustarse o no al derecho. La confianza hará posible, si se logra, la convivencia y supervivencia de la especie. La confianza de que esto ocurra es, por ahora, reducida.

## FOMENTO DE LA CONFIANZA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Por Hugo Palma

Es indudable que antes de transcurridos diez años de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en Helsinki, el "fomento de la confianza" ha cobrado una dimensión que hubiera sido difícil prever en ese momento. En efecto, de unas pocas pero ciertamente significativas "medidas" aprobadas por el consenso de Helsinki que coronó un período de distensión que desde entonces se ha esfumado, una serie de actividades e intentos relacionados con la promoción de la confianza han llevado a este concepto a una posición cualitativamente distinta, concitando el interés de la comunidad internacional.

No es el propósito de este artículo establecer el balance definitivo de lo alcanzado ni hacer relación completa de las actividades realizadas. Baste decir, de la manera más apretada, que dos nuevas reuniones de la CSCE (Belgrado y Madrid) se han ocupado del asunto, habiéndose adoptado en la última acuerdos para celebrar una conferencia sobre medidas de fomento de la confianza "y la seguridad" en Europa. La República Federal de Alemania impulsó el tratamiento del tema en el ámbito de las Naciones Unidas. La labor del Grupo de Expertos que realizó un "estudio amplio" es bien conocida. En la actualidad la Comisión de Desarme examina el tema. En el plano académico, el importante encuentro de Schloss Gracht, RFA, se ocupó específicamente del mismo en mayo de 1983; al igual que lo han hecho parcialmente también otras reuniones. Buen número de artículos y ponencias se han dirigido a profundizar diversos aspectos de la temática.

Todo lo anterior demuestra un creciente y perfectamente legítimo interés en la cuestión del fomento de la confianza. Si bien los resultados tangibles de este conjunto de esfuerzos no parecen ser muy impresionantes, puesto que las reuniones de la CSCE no han producido acuerdos sobre nuevas "medidas" de fomento de la confianza ni han sido convenidas en otros ámbitos disposiciones específicas sobre el particular; cabe de todos modos felicitarse porque el incremento del interés debe ser considerado por ser un elemento positivo. En efecto, puede ser de saludable realismo interesarse aún más en el problema de la falta de confianza, factor que condiciona en nuestros días prácticamente todos los aspectos de la interacción de los Estados.

Esta falta de confianza inhibe el desarrollo positivo de vinculaciones y fomenta más bien actitudes crecientemente suspicaces, que vienen saturando el ámbito de las relaciones internacionales de una atmósfera en la que solamente los pronósticos pesimistas son considerados realistas.

Podría ser pues de interés, intentar una explicación por modesta o simplista que pueda parecer, de porqué tras casi diez años de tratamiento formal del asunto no es mucha la confianza que parece haberse construido...

A estos efectos, es pertinente resumir lo que parecen ser los principales enfoques relativos al fomento de la confianza. El acuerdo de la CSCE de Helsinki sobre ciertas "Medidas de fomento de la confianza", recogía comprensiblemente las justificadas preocupaciones europeas derivadas de las altas concentraciones de poderío bélico en ese Continente y de las posibilidades de iniciación sorpresiva de hostilidades. El tratamiento del tema en Naciones Unidas y en su Grupo de Expertos permitió comprobar que la "falta de confianza" recubría un campo mucho más vasto del que podrá ser tratado con medidas muy concretas, particularmente de carácter militar o paramilitar.

Este último punto de vista ha sido presentado en términos más bien generales por cierto número de países en desarrollo pero también de países desarrollados. En la medida en que se referían a comportamientos genéricos de los Estados (políticos) más que a decisiones concretas (medidas), se hacía más difícil de precisar la manera en que podían ser de significación para "fomentar la confianza". Además, esos mismos países e inclusive algunos pertenecientes a alianzas militares, presentaron como significativas algunas medidas concretas en los campos político, económico o jurídico.

Aparte de estas divergencias, existe otra de gran significación, esta vez entre los mismos participantes en la CSCE; las "características", que deberían reunir las "medidas" para ser efectivas. La controversia sobre los conceptos de apertura o transparencia o el valor real de declaraciones o de ciertos acuerdos, no es adjetiva. Por el contrario, tales países convienen en que las medidas de fomento de la confianza deben ser consideradas diferentes de los acuerdos de desarme o de limitación de armamentos.

En tales circunstancias, no parece haberse avanzado mucho en la efectiva creación de confianza. La discusión de algunos aspectos de la problemática puede inclusive haber dado lugar a nuevos recelos. La confianza (del adversario) como podrían describirla algunos estrategas, es una condición necesaria del ataque por sorpresa. Sería deseable estar convencidos de que no es este tipo de "confianza" sobre lo que se está debatiendo con tanto empeño.

Ello nos lleva a aventurar una explicación sobre la complejidad conceptual y las dificultades presentes del tratamiento del tema. Podría decirse que, al menos parte del problema conceptual deriva de la utilización original de los términos, así como del valor semántico que han ido adquiriendo por el uso

que se ha hecho de ellos. En el caso que nos ocupa, la expresión inicial "medidas de fomento de la confianza", supone básicamente que el concepto se refiere a "medidas" concretas; y que la aplicación de éstas "fomenta" inexorablemente "la confianza". Así expuesto, el único problema consistiría en definir y convenir en cuales serían las medidas apropiadas.

Lamentablemente, creemos que esta aproximación está mostrando serias limitaciones. En primer lugar, emplea sin calificación apropiada el concepto de confianza con lo cual ya queda entendida una manera restrictiva de interpretarlo y, al mismo tiempo lo circunscribe a lo que puede ser el resultado de algunas "medidas". Ignora la validez de las experiencias históricas en general; excluye deliberadamente el valor de los acuerdos de desarme y de otros tipos y sugiere que la "confianza" sin calificativos, como se ha indicado, puede ser fomentada con un enfoque más que gradual, fragmentario.

Dicho de otro modo, al ponerse todo el énfasis en las "medidas", se prescinde de un criterio fundamental en las relaciones internacionales en general y en el tema del desarme en particular, cual es la significación de los procesos de "feedback", en la creación de confianza o desconfianza y, consecuentemente, no se tiene en cuenta la imposibilidad de aislar los comportamientos específicos de los actores de sus comportamientos generales. Del mismo modo, al no calificarse la confianza sugiere que es esa "confianza" la única que interesa.

Desde luego, y esto es conveniente enfatizarlo, nadie ha pretendido ni pretende minimizar la significación de las medidas acordadas en Helsinki; particularmente para el contexto europeo, ni restar importancia a la prioridad que pueden o deben tener en ciertos casos. No obstante, como parece estarlo mostrando el curso actual de los acontecimientos, esta manera de entender el "fomento de la confianza" no puede por sí sola alcanzar su encomiable objetivo. Como es un hecho que la desconfianza es hoy, en todo el mundo, muchísimo mayor de los que fue hace diez años y que la falta de acuerdo sobre nuevas medidas se debe también a factores que van más allá de los campos militar o paramilitar, podría convenirse e que se requiere algo más si se desea realmente aumentar la confianza.

Esto no debe significar irse al otro extremo y sugerir que todo lo relativo al "fomento de la confianza" es un ejercicio inútil y que la existencia o no de ésta depende de tal número de factores complejos que sería imposible promoverla. Lo que parece importante es no establecer definiciones rígidas y aisladas de lo que promueve o no la confianza, reconociéndose más bien la interrelación de factores de distinto tipo en su promoción o en su erosión.

Esta afirmación pretende apoyar el punto de vista de muchos países en desarrollo y de algunos desarrollados en el sentido que el fomento de la confianza no interesa exclusivamente al ámbito militar o paramilitar; y que cuan-

do se sugiere la necesidad de promoverla también en otros ámbitos, político, económico, jurídico, etc., es porque igualmente en ellos se encuentran medidas concretas y "políticas" que suscitan la desconfianza.

La confianza ciertamente puede y debe ser promovida gradualmente pero no se advierte como podría ser promovida en forma "compartimentalizada". Todos podríamos convenir en que el fomento de la confianza puede ser, como algunos han indicado, una categoría específica de conducta estatal, pero pretender asignar su aplicación fundamentalmente a un solo tipo de "desconfianza" puede haber encontrado ya dificultades insalvables.

Es indispensable tener en cuenta, por elemental que parezca, que no todas las desconfianzas responden a similares percepciones de amenazas. Cada país debe tener derecho a sus propios temores y preocupaciones. Sin pretender disminuir, como ya se ha dicho, el valor de los acuerdos alcanzados en Europa y lo meritorio del esfuerzo conceptual y político para ir más adelante, éstos no pueden ni deben ser la única vía a explorarse. Atribuirles carácter "exclusivo" en la promoción de la confianza podría ser poco equitativo, no solamente porque algunos de los mismos actores de este proceso han reconocido sus limitaciones; sino porque los otros países además de admitir su importancia convienen en que dichas medidas deben ser aplicadas en todas las circunstancias donde fueren apropiadas. De hecho, actividades a las que en Europa se les atribuye valor promocional en términos de confianza: intercambios militares, contactos de varios tipos, etc. son también practicadas en otras áreas.

Tampoco debe suponerse que frente a las acciones concretas en el campo militar, las preocupaciones que se experimentan o las amenazas que se perciban en los campos político, económico o jurídico, solamente podrán ser encaradas con la reiteración de principios universalmente reconocidos o de propósitos más o menos admitidos por la comunidad internacional. Por el contrario, parece posible ir identificando —de hecho ya hay algunas— formas tangibles de promover o al menos no erosionar la confianza en esos campos. Esta búsqueda debe redoblar, sin excluir por cierto todo lo que puede haber de "activo" en la promoción de la confianza, tal como la integración, la cooperación bilateral y regional, los proyectos conjuntos de desarrollo, etc.

Debe pues continuarse la exploración conceptual y el tratamiento diplomático del fomento de la confianza. Para que puedan lograrse sustantivos avances, sin embargo, lo principal del debate no deben ser cuestiones que tienen que hacer fundamentalmente con la denominación. Tampoco debe mantenerse la renuencia a examinar la interdependencia de los factores que influyen en la promoción o disminución de la confianza.

Consecuentemente, si se trata de lograr el fomento de la confianza en el campo militar, es decir la de que no se producirá un ataque armado por sor-



presa, debe establecerse que es de eso precisamente que se está tratando: del campo militar. No se debe sugerir aquí que se está hablando de la confianza en general, porque ésta es mucho mas que aquellas. Si lo que se está tratando es de promover la confianza, tampoco el examen debe circunscribirse a "medidas" entendidas en un sentido restrictivo porque éstas por sí solas no bastan. ¿Porqué deben quedar excluídas de la consideración del tema las "políticas" (como lo establece el Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea Central dedicada al Desarme) actuales o tradicionales que la promueven; o la significación de distintos acuerdos incluyendo los de desarme u otros factores que de hecho, y llámeseles como se les llame, tienen relación con el fomento o la disminución de la confianza.

En el futuro, la preocupación de la comunidad internacional no debería restringirse a determinar si tal o cual factor constituye o no una "pedida" y, como consecuencia de ello, si tiene relevancia pero el tema de la confianza. Tampoco debería tratarse de limitar al campo militar o paramilitar la significación de la confianza porque ello no es así ni permitiría llegar más lejos. Por cierto, y podemos repetirlo una vez más, debe hacerse todo esfuerzo para definir y convenir, inclusive prioritariamente, nuevos acuerdos sobre la confianza en este campo. Finalmente, excluir los conceptos de interrelación y "Feedback" como factores esenciales en la formación de la confianza, no servirá el propósito que se dice perseguir.

Es evidente que las actuales circunstancias requieran hasta exigen, la promoción de la confianza. La idea de confiar como la define cualquier elemental diccionario, esperar con firmeza y seguridad, está hoy ausente del panorama internacional. A lo largo de su turbulenta historia, el género humano se ha adaptado a muchas condiciones dramáticas. Sin embargo, en todas sus adversidades la acompañó la esperanza, elemento constitutivo —junto con la seguridad— de la confianza, pero al mismo tiempo cuasi sinónimo de ésta. No podemos tener la seguridad, en el mundo de hoy, que el hombre puede sobrevivir indefinidamente sin confianza.

Re  
No