

# COMISION SUDAMERICANA DE PAZ

## MEDIDAS DE CONFIANZA RECIPROCA

*Hugo Palma*



## Miembros de la Comisión:

**Roberto Asiain**

Presidente de la Comisión de Asuntos Internacionales,  
Cámara de Diputados, Uruguay.

**Alfonso Barrantes**

Ex Alcalde de Lima, Perú.

**Belsario Betancur**

Ex Presidente de Colombia.

**Fernando Henrique Cardoso**

Senador, Brasil.

**Socorro Díaz**

Senadora. Directora del diario "El Día", México.

**Gustavo Fernández**

Ex Canciller de Bolivia.

**Juan Raúl Ferreira**

Senador, Uruguay.

**Gabriel García Márquez**

Premio Nobel de Literatura, Colombia.

**Adolfo Gass**

Senador, Argentina.

**Lydia Gueller**

Ex Presidenta de Bolivia

**Oswaldo Hurtado**

Ex Presidente de Ecuador.

**Hans Neumann**

Presidente de la Fundación Neumann, Venezuela.

**Obispo Federico Pagura**

Presidente del Consejo Latinoamericano de Iglesias,  
Argentina.

**Carlos Andrés Pérez**

Ex Presidente de Venezuela

**Marcel Pérez Chiriboga**

Ex Embajador en Washington, Venezuela.

**Adolfo Pérez Esquivel**

Premio Nobel de la Paz, Argentina.

**Alicia Puyana**

Directora de CRESET, Colombia.

**Shridath Ramphal**

Ex Canciller de Guyana Secretario General del Com-  
monwealth.

**José Ruiz de Giorgio**

Ex Presidente Federación Nacional de Sindicatos de  
Trabajadores del Petróleo, Chile.

**Olavo Setubal**

Presidente del Consejo de Administración, Banco Itaú  
S.A., Brasil.

**Cardenal Raúl Silva Henríquez**

Arzobispo Emérito de Santiago, Miembro Honorario,  
Chile.

**Javier Silva Ruete**

Senador, Perú.

**Juan Somavia**

Presidente de ILET y Secretario General de la Comi-  
sión, Chile.

---

---

# COMISION SUDAMERICANA DE PAZ

---

---

## Seminario Internacional

“Seguridad Democrática Regional:  
una concepción alternativa de Seguridad”

23 al 26 de marzo 1988 - Santiago de Chile

### MEDIDAS DE CONFIANZA RECIPROCA

---

*Hugo Palma*

*Diplomático peruano, especialista en los temas  
armamentismo y desarme en América Latina*



---

**L**a Comisión Sudamericana para la Paz, la Seguridad Regional y la Democracia efectuó en Santiago de Chile, entre el 23 y el 26 de marzo de 1988, el seminario internacional La Seguridad Democrática Regional: una Concepción Alternativa de Seguridad.

*Con el fin de divulgar sus contenidos, el Secretariado de la Comisión ha editado una serie de fascículos, cada uno de los cuales estará dedicado a una de las ponencias del Seminario.*

*Esperamos con estos trabajos entregar un material de discusión que sirva para el intercambio de ideas en torno al acontecer político, económico y militar de América Latina y de América del Sur.*

*Los contenidos de estos trabajos no reflejan necesariamente el pensamiento de la Comisión Sudamericana de Paz.*

---

---

---

# Indice

Reseña ..... 4

Introducción ..... 6

## **CAPITULO I.**

Algunas medidas de confianza en el mundo ..... 9

## **CAPITULO II.**

Aspectos conceptuales ..... 17

## **CAPITULO III.**

El fomento de la confianza en América Latina y en  
América del Sur ..... 37

Conclusiones ..... 59

---

---

## Reseña

Hugo Palma entrega en el presente trabajo una revisión de cuáles han sido y qué han significado las medidas de confianza adoptadas entre dos o más Estados, dándole relevancia a lo acontecido en Europa y América Latina, por sobre lo sucedido en la materia en Africa, Asia y Oceanía.

La finalidad de estas medidas —dice el embajador peruano— es lograr el acercamiento y la seguridad en las relaciones globales entre distintos países. Sin embargo —añade— estas medidas no le ponen término en forma definitiva al conflicto (no necesariamente armado), por cuanto las relaciones entre países son dinámicas y no existen determinismos en ellas.

Las características de las medidas de confianza van a depender de los acontecimientos que han primado en cada zona del mundo. Por lo tanto, en el caso de Europa, por el despliegue masivo de armamento convencional y atómico, se han dado un gran número de medidas de confianza en el campo de lo militar, sobresaliendo estas por sobre los acercamientos políticos, económicos y culturales.

En América Latina, en cambio, el fomento de la confianza se ha dado en un terreno amplio, mucho más allá de lo militar. Lo que ha pasado es que, en primer lugar, las medidas en lo castrense, aunque abarcan una amplia gama, no han sido de público conocimiento y, en segundo término, no se ha priorizado lo común, sino el discurso conceptual-retórico que le ha dado más importancia a los aspectos geopolíticos y estratégicos (en que predominan la confrontación en lo externo y la opresión en lo interno) por sobre el interés popular, que ha sido el gran ausente en el tema de estrechar la confianza entre los países latinoamericanos.

Sin embargo, Hugo Palma tiene la percepción que la realidad ha ido paulatinamente cambiando. Nombra compromisos como el Acuerdo de Cartagena, el SELA, los Tratados de la Cuenca del Plata y el Tratado de Cooperación Amazónico, como pasos importantes —aunque con muchos problemas para configurarse— en el camino de un mejor entendimiento entre los países. Finalmente, dice que el Compromiso de Acapulco logrado por ocho Presidentes

---

latinoamericanos en 1987 es un hito relevante en la región por cuanto en él se plasma una común vocación democrática y de integración, además de dar algunos pasos con el fin de disminuir la vulnerabilidad política y económica de América Latina.

En la última parte del trabajo, se hace hincapié en que el gasto militar regional y la extrema pobreza del continente son los elementos que traen los mayores peligros para la seguridad.

Sobre la base de la realidad latinoamericana actual, el autor entrega una serie de proposiciones tendientes a crear caminos de acercamiento en lo militar, lo político, lo diplomático y lo académico.

---

---

## Introducción

El concepto de “Medidas de Confianza Recíproca” o “Medidas de Fomento de la Confianza” o, en general, “Fomento de la confianza”, se refiere a promover un tipo de relación de alta calidad de modo que ésta haga posible el incremento de la seguridad entre dos o más actores internacionales; se está hablando de alejar, en sentido estricto, la posibilidad de conflicto armado y, de manera amplia, crear condiciones para el inicio de procesos de limitación de armamentos y desarme y/o reducción del gasto militar. En sentido más amplio aún, el término de confianza mutua concierne también al contexto de las relaciones interestatales y las posibilidades de interacción armoniosa.

Este concepto, extensamente analizado en Europa, ha motivado un creciente interés en América Latina. Nuestra región, sin haber participado decididamente en el debate y en negociaciones políticas sustantivas, no ha sido ajena a una práctica de fomento de la confianza con características particulares y sumamente significativas. Algunas dificultades conceptuales introdujeron divergencias entre lo que podrían ser las percepciones europeas o en general “septentrionales” del fomento de la confianza, y las prácticas y percepciones latinoamericanas. Pero el paso del tiempo y las particularidades de la región han dado una base de sustentación relativamente firme a las ideas y experiencias en torno al tema.

Sin embargo, deben hacerse en América Latina esfuerzos adicionales para promover la confianza, que debe ser incrementada y consolidada para impedir o dificultar el inicio de conflictos armados y hacer posible emprender procesos de limitación en armamentos y gastos militares, además del mejoramiento del clima político en términos de cooperación e integración que son igualmente necesarias para alcanzar aquellos objetivos.

La crisis económica está afectando dramáticamente las condiciones de vida de la mayoría de los pueblos latinoamericanos. Al mismo tiempo, se mantienen vigentes los anhelos de consolidar los sistemas democráticos rescatados con tanto esfuerzo. Gobernantes y pueblos empiezan a reconocer que el incremento tan dinámico del gasto y el equipamiento militar de las últimas décadas, no ha incre-

---

mentado la seguridad —cabalmente entendida— de ninguno de ellos. Por todo esto, la necesidad de promover la confianza aparece como una evidencia política y una inequívoca reclamación humana.

Esta ponencia presentará algunos alcances teóricos y una revisión general de las características del problema en América Latina. Se indicarán posibilidades de acción referidas al ámbito gubernativo, al ciudadano y, mejor aún, a ambos. La promoción de la confianza recíproca, que es indispensable para la preservación de la paz, no es tarea que compete exclusivamente a los gobiernos. Lo anterior acrecienta la responsabilidad cívica de quienes estiman que los pueblos merecen más que una paz que para muchos vendría a ser una pausa equívoca y costosa entre dos guerras.

## ORIGINAL ARTICLES

1. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

2. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

3. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

4. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

5. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

6. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

7. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

8. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

9. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

10. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

11. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

12. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

13. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

14. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

15. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

16. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

17. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

18. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

19. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

20. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

21. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

22. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

23. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

24. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

25. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

26. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

27. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

28. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

29. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

30. *Observations on the Pathology of the Heart in the Dog* ..... 1

---

# Capítulo I

## Algunas medidas de confianza en el mundo

---

## El escenario europeo

El concepto de "promover la confianza" fue específicamente mencionado en el Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, realizada en Helsinki en 1975, en una sección titulada "Documento sobre las Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y sobre determinados Aspectos de la Seguridad y el Desarme". Allí se instituyó, por una parte, la obligatoriedad de notificar previamente las maniobras militares en que participaran más de 25.000 hombres; por otra parte, se admitía la posibilidad de intercambiar voluntariamente observadores que inspeccionaran las maniobras, notificar previamente sobre los ejercicios en que participara un número menor de hombres que el indicado o cuando hubiesen movimientos militares importantes.

Anteriormente, los Estados Unidos (EE.UU.) y la Unión Soviética (URSS) habían convenido en acuerdos para el establecimiento de comunicaciones directas en caso de crisis en 1963; para prevenir la "guerra nuclear accidental" en 1971 y para evitar incidentes entre unidades navales en 1972. Aunque estos acuerdos no fueron ubicados en un contexto específico de promoción de confianza, es obvio que su objetivo era precisamente ese. Estos países habían mostrado interés anteriormente en permitir instalaciones de radar en territorio del otro, lograr el intercambio de observadores militares, e inspecciones aéreas y de otro tipo. Sin embargo, estos pasos nunca llegaron a ser objeto de acuerdos. Por su parte, los convenios sobre limitación de armas estratégicas (SALT I y SALT II) contienen estipulaciones que pueden calificarse como medidas de fomento de la confianza.

Desde hace años se viene examinando en las conversaciones de Viena sobre la reducción mutua y balanceada de fuerzas y armamentos en Europa Central (MBFR), un conjunto de "medidas afines" o "medidas colaterales" que guardan clara relación con el fomento de la confianza, dentro de esquemas complementarios a las reducciones de efectivos y armamentos. Pero estas conversaciones tampoco han llegado aún al establecimiento de acuerdos.

En el documento final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicado al desarme, se indica en el párrafo 93 que con el fin de facilitar el proceso de reducción de armas "es necesario adoptar medidas y aplicar

---

políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados" (1). Esta formulación, en su sencillez, encierra sin embargo, problemas conceptuales con las consiguientes derivaciones políticas que permanentemente acompañan la problemática de la promoción de la confianza.

En esa oportunidad, la Asamblea propuso que mediante medidas apropiadas se previnieran los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones. Subsidiariamente, solicitó también que los Estados evaluaran las posibles consecuencias de sus actividades de investigación y desarrollo militares respecto a los acuerdos ya en vigor o los esfuerzos de negociaciones de desarme; y que el Secretario General de las Naciones Unidas (ONU) presentara informes sobre las consecuencias económicas y sociales de la carrera armamentista y sus efectos profundamente perjudiciales para la paz y la seguridad en el mundo. Se indicaba, naturalmente, que estas medidas no eran excluyentes. Estas referencias generales provenientes de la ONU no surgieron tanto de una cierta ambigüedad en el tratamiento del tema, sino del deseo de colocar en su marco conceptual aspectos que son relevantes para la cuestión de la confianza. Es decir que es difícil crear distensión cuando se está en medio de una carrera armamentista.

La Conferencia de Belgrado sobre Seguridad y Cooperación en Europa, influida ya por la invasión de Afganistán y otros acontecimientos internacionales negativos, no pudo convenir en la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza. La Conferencia de Madrid, nueva etapa en el mismo proceso, tampoco lo consiguió, siendo inclusive la capital española escenario de acres recriminaciones recíprocas entre las alianzas militares sobre el cumplimiento que se habría dado a las relativamente modestas medidas adoptadas en 1975.

Sin embargo, la Conferencia de Madrid acordó la celebración de una reunión especial, que se realizó en Estocolmo con el nombre de "Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa", cuyo documento final fue adoptado en septiembre de 1986. Como se advierte, se formaliza acá una vinculación entre tres conceptos (confianza,

---

seguridad y desarme), lo que tiene considerable proyección en el terreno práctico de la política como en el campo de las ideas en torno al tema.

La Conferencia de Estocolmo introdujo dispositivos de mayor significación, que podrían inclusive emparentarse con medidas concretas de limitación de despliegues militares. Entre los numerosos acuerdos logrados en la capital sueca —que dicho sea de paso fueron posibles por el mejoramiento relativo del ambiente internacional, vale decir de la confianza— se destacan los relativos a la regulación de actividades de fuerzas militares por medio de una notificación previa o previsión de maniobras y concentraciones de tropas superiores a diversos niveles, la invitación de observadores a tales maniobras y la autorización de inspecciones *in situ*. Al mismo tiempo se introduce lo que equivaldría a una prohibición, cual es la de no realizar actividades que envuelvan 40 mil ó 70 mil hombres a menos que fueran notificadas con uno o dos años de anticipación, respectivamente. Se atribuyó considerable importancia también al hecho que estos dispositivos incluyeran al íntegro de Europa incluyendo parte de Turquía y el mar y espacio aéreo contiguos, frente a tan sólo una parte del territorio europeo de la Unión Soviética como era en el caso de Helsinki (2).

Evidentemente, las medidas de Estocolmo son mucho más significativas e importantes que las de Helsinki y han sido denominadas por ello como de “segunda generación”, para distinguir las también cualitativamente de las que en 1975 se referían exclusivamente a algunos aspectos de información.

Fuera de este contexto europeo que se caracteriza por un alto nivel de confrontación de efectivos y equipamiento militar de todo tipo, incluyendo el nuclear, se distinguen en el mundo otros ámbitos regionales donde el concepto de confianza ha tenido y tiene tratamientos distintos, pero ciertamente no carentes de significación.

## **El caso latinoamericano**

Gran parte de los trabajos —que ya empiezan a ser numerosos— atribuyen mayor entidad al caso de América Latina frente a

---

África o a Asia. También la mayoría de ellos, reconociendo las características peculiares del desarrollo histórico y político regional, entienden que el concepto de la confianza en América Latina necesariamente supera el aspecto militar. En esta región se imbrican una compleja trama de elementos que comprenden desde acuerdos regionales que establecen principios de derecho y normas de comportamiento hasta prácticas relativamente difundidas que no excluyen el sector militar, pasando por procesos políticos, económicos y sociales de integración.

Es así que la mayoría de las publicaciones indica que América Latina ya convino en acuerdos de desarme como el Tratado de Tlatelolco; varios acuerdos relativos a la solución pacífica de las controversias; y declaraciones políticas sustantivas como la de Ayacucho de 1974, que fue seguida de negociaciones concretas. En ellas se presentaron diez posibles medidas a adoptarse en relación a las fuerzas militares y policiales. Revisémoslas:

a) *La inclusión de las Fuerzas Policiales uniformadas en todas las actividades de cooperación e intercambio entre instituciones militares.*

b) *La institución de la semana de las Fuerzas Armadas del Grupo Andino.*

c) *La realización de invitaciones recíprocas 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.*

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 (3).*

El Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú, después de reiterar principios esenciales del Derecho Internacional, establece que cooperarán mutuamente para el fortalecimiento de la paz entre ellas. Esto, mediante la creación de un procedimiento de consultas que atenderá los aspectos de cooperación militar, destinados a resolver los problemas que puedan presentarse en sus relaciones recíprocas, celebrando reuniones regulares y organizando un intercambio de informaciones "a fin de contribuir a descartar situaciones que pueden devenir conflictivas y a eliminar apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en las zonas fronterizas" (4).

En esta misma línea de acción se considera importante para el fomento de la confianza en la región, los acuerdos de integración y cooperación de varios tipos, algunos de los cuales son de gran proyección, como también prácticas militares significativas. Así, por ejemplo, las marinas de guerra del Brasil y del Perú desarrollan un programa conjunto de asistencia médico-odontológico en el área amazónica, prestando tal apoyo a las poblaciones ribereñas de ambos países. Del mismo modo, se sabe que hay acuerdos operacionales de variado nivel de compromiso entre comandantes militares en zonas fronterizas, para atender diferentes clases de asuntos de interés común, incluyendo la conveniencia de evitar incidentes. Las prácticas de visitas, estudios e invitaciones de varios tipos también parecen en América Latina más difundidas de lo que se suele creer.

Igualmente, es necesario destacar que en las diversas propuestas relativas a la solución de la crisis centroamericana se incluyen dispositivos que constituyen inequívocamente medidas de fomento de la confianza. Las de mayor importancia se refieren a la reducción y paulatina eliminación de asesores militares extranjeros; prevenir la instalación de bases militares foráneas; el control del tráfico de armas y sistemas de comunicación. Llegó también a establecerse una Comisión Internacional de Verificación y Control para acompañar los avances del proceso de solución pacífica y negociada de la crisis.

---

Por otra parte, y más recientemente, en el contexto de la iniciativa de limitación de armamentos y gastos militares que fuera lanzada por el Presidente del Perú, se vienen efectuando contactos entre jefes militares peruanos y chilenos con miras a la identificación y eventual adopción de medidas de fomento de la confianza.

No obstante estos elementos, puede decirse que América Latina ha dado pasos hacia la confianza en términos muy genéricos, pero no ha demostrado continuidad en su preocupación respecto a la idea de "promover la confianza". Ello no deja de constituir una de las paradojas que podría desprenderse de la comparación de las aproximaciones y prácticas latinoamericanas y europeas en materia de promoción de la confianza. Dentro de sus peculiaridades, lo realizado en América Latina, siendo susceptible de estímulo y mejoramiento, no puede ser considerado desdeñable.

### **Africa, Asia y Oceanía.**

En el caso de Africa, se suele citar la relevancia de la Organización de la Unidad Africana (OUA), y algunas otras vinculaciones institucionales, económicas y políticas, incluyendo el hecho de ser todos los países africanos —con excepción de Sudáfrica— miembros del Movimiento No Alineado. Aspecto poco conocido de la relación interafricana parece ser el de haber recurrido en forma relativamente continua a la Corte Internacional de Justicia de la Haya para el arreglo de determinados diferendos; procedimiento de solución pacífica no solamente legítimo, sino estimulado por la Carta de las Naciones Unidas y otras fuentes del derecho internacional y sobre cuyas circunstancias y resultados sería interesante conocer más.

Otro aspecto africano que suscita interés es la reunión anual de Jefes de Estado. El que estos encuentros constituyan una práctica casi rutinaria, sin que pretendan resolver todas las cuestiones ideológicas, políticas, económicas, territoriales y fronterizas o de otra naturaleza, que innegablemente caracterizan la compleja y variada realidad africana, debe ser entendida en sí misma como una medida de fomento de la confianza de la que otras regiones, incluyendo la nuestra, pueden eventualmente beneficiarse.

---

También se cita la existencia de una Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje en el marco de la OUA y el caso de acuerdos bilaterales entre varios países, incluyendo algunos destinados a impedir actividades subversivas dirigidas contra otros.

En Asia y Oceanía la cuestión es más compleja, tanto por la agudeza de los conflictos recientes en una de aquellas áreas, como de las dificultades para atender las derivaciones de aquellos y lograr el establecimiento de acuerdos y de zonas de paz o desnuclearización, según los casos. Se apunta también el ejemplo de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) como elemento de cooperación política, económica y cultural.

Finalmente, debe indicarse que además del tratamiento académico y, naturalmente, de la negociación política internacional, la cuestión del fomento de la confianza ha sido examinada con relativo detenimiento en el marco de las Naciones Unidas. Las dos Asambleas Extraordinarias dedicadas al desarme se han ocupado del tema, así como varias sesiones ordinarias; además de un trabajo específico realizado en el seno de la Comisión de Desarme (5). Un grupo de expertos produjo un trabajo denominado "Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza" concluido en 1981 (6).

---

## Capítulo II

### Aspectos conceptuales

---

Parece difícil aproximarse al tratamiento conceptual de una formulación cuando esta misma no es presentada en términos inequívocos o los elementos básicos que contiene pueden ser a su vez objeto de interpretaciones diversas. El caso del fomento de la confianza vendría a ser ejemplo de esta aseveración, en la medida en que desde el inicio del tratamiento del tema, poco acuerdo político y aún menos académico, se ha alcanzado sobre la delimitación del concepto mismo en estudio.

Las dificultades se inician con la formulación misma, en cuanto se trata en oportunidades de “medidas de fomento de la confianza” o de “medidas de confianza recíproca” o de “adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados”, como lo establece el ya citado párrafo 93 del Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al Desarme; o de otras formulaciones que parecerían utilizarse como sinónimos, sin que realmente se tenga una clara y compartida percepción de lo que se trataría de alcanzar y de los procedimientos que fueren adecuados para ello.

### **Múltiples fuentes de desconfianza**

De hecho existe una increíble diversidad de puntos de vista en relación con lo que sería fomentar la confianza. Para tener una idea de ello puede ser útil citar una compilación efectuada por el autor, a partir de las opiniones presentadas por los gobiernos a las Naciones Unidas, con el fin de preparar un estudio sobre el tema:

*“...buen número de Estados atribuirían 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 diálo-*

---

go; 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.

*Como se puede apreciar, los señalados aspectos son de carácter general y comprenden una amplia gama de actividades de los Estados, ya sea individualmente o en conjunto.*

*Otros gobiernos, sin embargo, han indicado aspectos más concretos e inclusive identificando 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; 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, y otros (7).*

Desde luego, esto es suficientemente demostrativo de que las

---

fuentes de la desconfianza son múltiples y varían de una región a otra, dentro de la misma zona e inclusive respecto de cualquier relación bilateral. No parece posible exagerar la importancia de este aspecto. Al tratar de dar validez global a conceptos que admiten calificación, se puede incurrir en priorizar unas fuentes de desconfianza en detrimento de otras.

La desconfianza se origina, entre otros, en experiencias históricas y en un conjunto de elementos que incluyen realidades geográficas, conceptualizaciones estratégicas, doctrinarias, despliegues militares, percepciones y sistemas políticos, circunstancias económicas y sociales.

Todos estos factores, integrados en procesos dinámicos donde se funden experiencias del pasado con expectativas futuras, condicionadas por percepciones de la circunstancia, muchas veces influenciadas por las élites gobernantes, determinan el nivel de confianza que puede existir en una situación específica. Ese nivel determinará muy probablemente las decisiones que, a su vez, se incorporarán a un proceso que se retroalimenta permanentemente en sentido positivo o negativo. Por cierto, no se pretende sugerir aquí forma alguna de determinismo. La historia está plagada de ejemplos de cambios cualitativos en estos procesos.

En un trabajo publicado en 1982 hice referencia a algunos elementos que llevan a la desconfianza. Recordemos:

*“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” (8).*

---

El énfasis en mostrar estas diferencias no tiene nada de académico. Sin una adecuada y compartida percepción de la diversidad de las fuentes de desconfianza, las prescripciones tenderán a la automaticidad o la segmentación y podrán atender a uno u otro aspecto de las preocupaciones internacionales en este campo, pero no al conjunto de situaciones que deberá ser examinado para que el concepto de fomento de la confianza tenga validez universal.

Por obvio que parezca, se encuentra aquí el origen de buena parte de las divergencias y la confusión que ha acompañado el tema del fomento de la confianza. Para quienes la inminencia del ataque armado es la fuente de inquietud, encontrar medios de alerta o de limitación del despliegue militar, sería el modo de fomentar la confianza. Quienes, de otro lado, vienen siendo objeto de actos de intervención, por parte de Estados no necesariamente vecinos, precisarán de otro tipo de medidas.

Del mismo modo, se advierte que mientras determinado tipo de amenazas a la seguridad, con el correlativo detrimento de la confianza que ellas representan, pueden ser atendidas con "medidas", es decir acciones precisas, concretas, específicas, otras amenazas requieren de "políticas" que representarían más bien actitudes, percepciones y propósitos traducidas en una diversidad de acciones a lo largo de un tiempo considerable.

Este aspecto ha creado considerable divergencia en el tratamiento político y académico del fomento de la confianza. Ello obliga a un cuidadoso examen del tipo de desconfianza que se trata de disipar. Los países con preocupaciones particulares relacionadas a la confrontación armada, han puesto énfasis en las "medidas" y particularmente en las relativas al ámbito militar. Los que tienen preocupaciones más amplias respecto a las amenazas a la seguridad, incluyendo las del área militar, han insistido en la necesidad de identificar "medidas" adicionales que fomentan la confianza en otras áreas como la política y la económica; y también en la aplicación de "políticas" que refuerzan la seguridad y la confianza.

Adicionalmente, algunas presentaciones llegan a asignar al fomento de la confianza una significación aún mayor, refiriéndola al conjunto de las interacciones entre los Estados dentro de perspectivas de priorización de las formas cooperativas y no confrontacionales de vinculación.

---

A estas percepciones se les denomina genéricamente aproximaciones en sentido “estricto” —fundamentalmente referidas al ámbito militar y de seguridad— y “amplia” cuando aspiran a abarcar otros ámbitos además del militar y de seguridad.

De esta diversidad de presentaciones, que responden a distintas maneras de entender la confianza, se advierte que requerirían calificación conceptos como: medidas, fomento, confianza, seguridad, políticas y otros.

## **El sentido de la seguridad**

Para tratar de la cuestión de la confianza en el plano internacional, parece indispensable hacer una breve referencia al concepto de seguridad. El Estudio sobre Conceptos de Seguridad de Naciones Unidas establece:

*“206. En principio, la seguridad es una condición en la que los Estados consideran que no hay peligro de un ataque militar, presión política ni coerción económica, por lo que pueden proseguir libremente su desarrollo y progreso propios... no sólo depende de la limitación de las armas, sino que es asimismo consecuencia del estado de las relaciones políticas y económicas entre las naciones. Ambas condiciones son inseparables”.*(9)

Por su parte, Felipe Mac Gregor indica:

*... 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’”.*(10)

De este grupo de ideas se desprende que la seguridad es pues central en las relaciones internacionales porque guarda profunda vinculación con el de confianza, y se ve afectada por el nivel de ésta. Consecuentemente, es un concepto que debe ser mantenido como telón de fondo a todo lo largo del tratamiento del tema del fomento de la confianza. Esto es especialmente importante porque de lo que

---

se trata es de producir un incremento de la confianza que guarde correlación con la seguridad, sin excluir naturalmente el plano de la seguridad militar. Nada más lejano de esta aproximación teórica y de sus manifestaciones en la práctica concreta que el concepto de estratagema, respecto del cual las medidas adecuadas de fomento de la confianza deberían constituir la parada eficaz. No hay entonces equivalencia entre los conceptos de confianza y de seguridad, pero la relación es insoslayable. Una auténtica y cabal seguridad presupone la existencia de confianza que, a su vez, se sustenta en alguna seguridad. Puede existir seguridad militar sin confianza, sin embargo, sus limitaciones son muy significativas.

En lo que se refiere a la confianza, obviaremos el intento de entrar directamente en definiciones de los elementos que componen el concepto o del concepto mismo. Procuraremos más bien algunas referencias a una manera razonable de entenderlo que sea lo suficientemente amplia para abarcar la multiplicidad de situaciones y percepciones, pero que contenga también elementos y procedimientos concretos que, a modo de cursos de acción, lo distinguan de un desideratum no dependiente de percepciones cívicas y de decisiones políticas.

A nivel básico de diccionario, el concepto de confianza dice relación con la firme creencia en la confiabilidad de otra persona, seguridad en la mente sobre la verdad de algo determinado o sobre la realidad de un hecho. El fomento de la confianza vendría a ser el estímulo a la certeza que se quiere sea percibida como tal y a la creencia en la confiabilidad de un Estado o de un actor.

En la esfera internacional, confianza viene a ser el factor que permite a los Estados concluir que sus derechos e intereses fundamentales, es decir, independencia, soberanía, integridad territorial, desarrollo, no son objeto de amenazas que representen el peligro que sean violados o se atente contra ellos. También se relaciona con políticas y prácticas constructivas de paz, cooperación, entendimiento, buena voluntad y concertación. Estas consideraciones, como se ha visto, pueden encontrarse muy próximas de las que generalmente se formulan respecto de la seguridad, pero no se advierte como podrían dissociarse significativamente.

El primer elemento de la confianza se refiere, naturalmente, a la integridad física: vale decir a la seguridad. En este caso, se trata de la garantía del no uso de la fuerza.

---

Haciendo explícita esta preocupación, Karl Birnbaum apunta:

*“Es posible concebir la confianza como una actitud basada en una combinación de conocimiento e incertidumbre entre dos partes interdependientes, ambas de las cuales están conscientes de su capacidad para dañarse o ayudarse mutuamente... Por ende, el riesgo de traición es inherente al concepto mismo de confianza. El fomento de la confianza debe tener como objetivo, entonces, reducir los riesgos percibidos de dicha traición. A su vez, dos conjuntos de factores influyen en la evaluación de los riesgos percibidos: (a) la cantidad de información comprobable que se tiene sobre los motivos, intenciones y capacidades de un adversario; y (b) las restricciones físicas que circunscriben su comportamiento”.*(11)

Hay en este concepto dos componentes básicos. Un aspecto subjetivo que se refiere a la manera de percibir y otro objetivo que concierne a hechos comprobables o verificables que dan confirmación o desmienten la percepción del observador. La percepción se encuentra condicionada, entre otras cosas, por las experiencias históricas que permanecen prácticamente indelebles en la memoria colectiva de los pueblos. Esto, que es parte integrante de su identidad nacional, tiene sin embargo tal peso que a veces hace casi imposible cambiar esas percepciones, con lo que se facilita cierto inmovilismo en la interacción, que puede ser un obstáculo adicional al fomento de la confianza.

El intento de fomentar este sentimiento se orienta, consecuentemente, a generar confianza en el interlocutor, disipando las sensaciones de ansiedad y duda. Desde luego, el intento tiene que basarse en el realismo y la verosimilitud porque, de no ser así, el efecto puede ser contraproducente. En este sentido, se hace indispensable que exista concordancia entre los comportamientos genéricos y específicos del actor para la generación de confianza. Las “declaraciones” pueden tener valor solamente cuando son precedidas y seguidas de un comportamiento consecuente.

En el campo prioritario de la seguridad, el fomento de la confianza se orienta pues a hacer posible una interpretación de los hechos, que reduzca el nivel de incertidumbre y aumente la posibili-

---

dad de predicción confiable de las intenciones del interlocutor, por medio de una correlación adecuada entre el enunciado de las políticas de defensa y las actividades militares concretas.

Por ello, la promoción de la confianza no pretende variar la correlación de fuerzas— por lo menos en una etapa inicial—, sino que aspira a la regulación de su uso de modo que se advierta como no amenazador. Esto implica que no es sustituto de la limitación de armamentos o del desarme, aunque es obvio que pocas cosas pueden favorecer más la confianza que los acuerdos apropiados en esos campos.

Desde luego, todo esto no quiere decir que el adecuado tratamiento de los elementos objetivos y subjetivos indicados antes, garanticen la confianza y permitan al mismo tiempo la superación de los conflictos. Evidentemente no todos los conflictos se apoyan en una divergente interpretación de situaciones o condiciones verificables, ni en la falta de convergencia sobre la percepción o interpretación de aquellos. Muchos conflictos derivan de intereses contrapuestos que son generalmente entendidos como un “juego de suma cero”. Naturalmente, tenemos acá una situación en que la confianza tendría solamente una relevancia marginal.

A este respecto, conviene tener presente las opiniones de Johan Jorgen Holst sobre conflicto y confianza:

*“El conflicto internacional es endémico en cuanto deriva de la estructura de la sociedad internacional. ...el conflicto resulta también del hecho que los Estados tienen metas y ambiciones contrapuestas con respecto a la distribución de los territorios.*

*Es por esto que no se puede dar por sentado que el conflicto internacional obedezca fundamentalmente a una ‘disonancia cognitiva’, aun cuando el prisma de percepción puede servir para exacerbar y acelerar conflictos entre los Estados. Por lo tanto, las medidas de fomento de la confianza sólo tocan marginalmente el conflicto internacional, sin llegar a la esencia misma”.*(12)

En sentido similar, Alejandro San Martín indica:

*“...las medidas de fortalecimiento de la confianza no susti-*

---

*tuyen 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 se precisan los márgenes de riesgo y el limitar el terror 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".(13)*

La convergencia de los elementos objetivos y subjetivos atañe directamente a la confianza, en la medida que su existencia o inexistencia constituye el motivador fundamental de actitudes y actuaciones tanto en el campo humano como en el político. Consecuentemente, proyectada al siempre sensible ámbito de la seguridad, dicha convergencia viene a ser el elemento que condiciona buena parte de la actuación, que dentro de un proceso autosostenido y permanente de retroalimentación es un factor de peso sustantivo en la evaluación de la existencia o no de confianza.

Como se indicó, dependiendo de las percepciones de amenaza a la seguridad que provienen de una diversidad de factores, era natural que se produjeran diferentes interpretaciones de lo que debía entenderse por confianza y también sobre las medidas para promoverla. Esas divergencias de puntos de vista se dieron, principalmente entre los miembros de las alianzas militares y los países en desarrollo.

Recogiendo aquí la esencia de lo que habría sido el debate entre las aproximaciones "europeas" y "tercermundistas" a la problemática de la confianza, cabría decir, de la manera más apretada, que mientras en el caso de Europa la consideración fundamental y casi excluyente concernía a la confianza militar, en la mayoría de los países en desarrollo y No Alineados se consideraba que la problemática de la confianza comprendía aspectos mucho más amplios que el de la seguridad militar.

Se explicaba esta divergencia de enfoque por el hecho que mientras en Europa se da una altísima concentración militar dentro de esquemas ideológicos y políticos que se perciben como antagónicos, en otras regiones las percepciones de amenaza a la seguridad,

---

—como se ha indicado anteriormente— dependían de factores más vastos y más complejos, abarcando además del militar ámbitos políticos, económicos y sociales.

## **El beber de la misma copa**

Dentro de una conceptualización restringida de la seguridad, los miembros de las alianzas militares estimaban que las medidas de fomento de la confianza son acciones de carácter concreto orientadas fundamentalmente a remover suspicacias en el ámbito estratégico militar y particularmente, a evitar o limitar la posibilidad de un ataque por sorpresa.

Entiende esta percepción que las medidas de fomento de la confianza son no solamente distintas del desarme propiamente tal, sino inclusive diferentes de la limitación de armamentos o de despliegues militares. Insiste en un alto grado de especificidad en función de lo que considera también como amenaza específica y, en general, no atribuye a la medida sino una significación periférica en términos del diferendo o conflicto principal.

El ejemplo clásico sería la notificación previa de maniobras militares, que trata de evitar la posibilidad de convertirlas en ataque armado por sorpresa. Dentro de esquemas de aguda confrontación y alta peligrosidad, ellos vendrían a cumplir la función que hace siglos tuvo para los príncipes el acto de beber de la misma copa: no se procuraba demostrar la confianza en que las diferencias serían resueltas sino de crear confianza en que uno no trataba de envenenar al otro.

En este sentido, Falk Bormsdorf anota:

*“las medidas para el fomento de la confianza, en el sentido más restringido del concepto en materia de políticas de seguridad... deben ser diseñadas específicamente con el fin de contrarrestar una amenaza determinada... dado que sólo entonces serán aceptadas por el lado contrario como evidencia de la ausencia de una amenaza específica. Además serán aplicadas principalmente con fines militares, excluyéndose las medidas de fomento de confianza en otros campos (sectores).”(14)*

---

En similar sentido se pronuncia Jonathan Aldorf al indicar:

*“Tanto la idea como la terminología de Medidas para el Fomento de la Confianza (MFC) surgieron del Acta Final de Helsinki, el que dio comienzo a una tendencia relativamente nueva de pensamiento respecto a maneras de asegurar a los Estados y alianzas que algunas actividades militares legítimas desarrolladas por posibles adversarios no constituyen amenaza.”(15)*

Sin embargo, en la práctica de las negociaciones internacionales, e inclusive en los tratamientos académicos que priorizan el fomento de la confianza en sentido estricto, siempre ha terminado dejándose espacio para que el concepto pueda ser relevante para cuestiones diferentes a la seguridad militar.

Así, por ejemplo, refiriéndose a los objetivos que debe perseguir el fomento de la confianza, el estudio de las Naciones Unidas dice lo siguiente:

*“25. ...fortalecer la paz y la seguridad internacionales y contribuir al desarrollo de la confianza, de una mejor comprensión y de las relaciones estables entre las naciones... contribuir a reducir o, en algunos casos incluso a eliminar, las causas de la desconfianza, el temor, la tirantéz y la hostilidad... Un segundo objetivo es fortalecer la confianza cuando ya existe.”(16)*

Por su parte, J. Bercovitch refiriéndose también a la posibilidad que el fomento de la confianza se oriente a más de un objetivo indica:

*“...el propósito general de las medidas de fomento a la confianza es reducir, o incluso eliminar, las causas de temor y desconfianza, facilitar las negociaciones para el control de armamento y, de este modo, fortalecer la seguridad de los Estados. Evidentemente, este es un objetivo a largo plazo de las medidas de fomento a la confianza. Uno de los objetivos a corto plazo consiste en lograr obtener información más exacta y confiable sobre las actividades militares de los Estados involucrados (la falta de información confiable exacerba la carrera armamentista y tiene como consecuencia la per-*

---

*cepción de amenaza e inseguridad). Facilitando el intercambio y diseminación de la información pertinente se puede eliminar la desconfianza mutua y lograr un incremento en dos tipos de confianza: confianza en sí mismo (capacidad de autodefensa) y confianza mutua (conocer las intenciones del otro). La confianza tiene una gran influencia en determinar el enfoque que se dará al problema de la seguridad.”(17)*

Existiendo pues tan considerables divergencias, sería importante alguna delimitación más ajustada del objetivo esperado, que en principio podría abarcar desde la armonía universal hasta la relativa convicción que un país determinado no será objeto de agresión militar.

La necesidad de asignar al concepto el máximo de eficacia supone —observándose las particularidades de distintas situaciones— un esfuerzo por orientar la actuación política estatal hacia un propósito más limitado que el de la armonía general, priorizando su significación directa para la problemática del armamentismo y del desarme.

Ello es importante porque no hacerlo entraña un riesgo, no solamente para la adecuada comprensión del concepto, sino por su utilización indebida. Así lo expresa Falk Bomsdorf:

*“...surgirá el peligro de que las medidas de fomento de la confianza (MFC) se conviertan en una manera fácil de salir del paso para aquéllos que no están dispuestos a tomar medidas tendientes hacia el desarme, y que sin embargo desean demostrar su amor por la paz y la estabilidad, para quienes desean ejercer influencia sobre su propia población así como sobre otros Estados, más que encontrar una solución al conflicto ...el concepto de medidas de fomento de la confianza podría convertirse en una cáscara vacía, y entonces su política no sería otra cosa que un engranaje diplomático.”(18)*

Desde luego, este riesgo no es desdeñable porque se trata precisamente de valorizar un concepto que es inherente al comportamiento efectivo de los Estados. Poco valor tendrá la promoción

---

de confianza que no se asiente en bases de un mínimo de solidez, en un comportamiento verificable; en general, en una voluntad política traducida en manifestaciones concretas, consecuentes, determinadas y significativas.

La expresión más usada en inglés es **confidence building**, que literalmente implica la idea de construcción, en tanto que en español se habla de fomento o fortalecimiento de la 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 oscila entre diferentes niveles con relación a diferentes aspectos de las percepciones, que en el caso de las relaciones internacionales no pueden ser simples o simplistas. Estos niveles corresponden a su vez a diferentes grados de duda sobre lo que pueden ser las capacidades y las intenciones de otro actor, prioritariamente en el terreno de la seguridad militar, pero también en otros campos en la medida en que la interacción estatal no se limita a aquél.

La práctica de tratar de generar confianza para facilitar el manejo de situaciones críticas, o hacer posible reducciones de dispositivos y gastos militares, es sumamente antigua. Se relaciona en realidad con la lógica misma del conflicto, a partir de dos elementos sustantivos que ya fueron mencionados: la realidad de los hechos y la manera de percibirlos.

Los textos de foros multinacionales, incluyendo el estudio de Naciones Unidas, estiman que las oportunidades para introducir medidas de fomento de la confianza se dan en varios momentos de las interrelaciones estatales, sean éstas fundamentalmente conflictivas o inclusive cooperativas. Se supone que estas medidas deben facilitar que determinadas percepciones de amenaza vayan siendo dispersadas gradualmente. Es claro que la continuidad y consecuencia serán los factores fundamentales para la obtención de este resultado.

Como todo compromiso internacional, las medidas de fomento de la confianza deben ser convenidas entre dos o más actores. La negociación es el procedimiento usual, pero nada impide que individualmente cualquier Estado adopte medidas que tengan ese carácter y que pueden ser reciprocadas por otro u otros en la misma forma.

---

El grado de compromiso que tengan las medidas dependen también de su forma de adopción: un acuerdo verbal de dos comandantes militares sobre tratamiento de incidentes tendrá menos significación que una declaración política; y ésta menos que un acuerdo formal. Por su naturaleza, sin embargo, se estima que una aproximación gradual que vaya extendiendo compromisos menos significativos y formales a otros de mayor entidad y compromiso, puede ser la forma más práctica de avanzar en el fomento de la confianza. Los principios en que éste se basa, naturalmente, son los esenciales del Derecho Internacional.

### **La necesaria retroalimentación**

Con respecto a estas percepciones y conceptualizaciones diferentes, a la divergente manera de entender la confianza o las medidas y sus objetivos, indiqué en la revista **Desarme** de las Naciones Unidas:

*“... parte del problema conceptual deriva de la utilización de los términos, así como del valor semántico que han ido adquiriendo; ...la expresión inicial “medidas de fomento de la confianza”, supone básicamente que el concepto se refiere a “medidas” concretas; y que la aplicación de éstas “fomenta” inexorablemente “la confianza”. Así expuesto, el único problema consistiría en definir y convenir en 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” (retroalimenta-*

---

*ción), 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."*(19)

Por otra parte, una aproximación estrecha al concepto de confianza y a los medios de fomentarla, tiende a descartar la enorme significación de las "políticas" que, como lo señalara el ya citado Documento Final de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme, son necesarias para crear confianza.

En efecto, es claro que hay políticas que deprimen la confianza, como serían las de agresión, dominación, armamentismo o colonialismo. Frente a ellas, tratar de desconocer la significación en términos de fortalecimiento de la confianza de políticas de buena vecindad, cooperación, integración, u otras, sería igualmente inapropiado. También sería inadecuado, desde luego, sugerir que las políticas de una u otra naturaleza sólo tendrían relevancia en términos generales y no específicos en el ámbito de la limitación de armamentos y el desarme. Por el contrario, políticas negativas informan en parte las presiones armamentistas, y las de acercamiento promueven la moderación en el equipamiento y en el gasto militar. Sobre este aspecto parece difícil exagerar la significación de los contextos generales en términos de promoción o reducción de la confianza.

Dentro de ese orden de ideas, los importantes trabajos académicos y los esfuerzos políticos y diplomáticos realizados en Europa se dirigían a avanzar respecto del modesto resultado alcanzado originalmente en Helsinki. El continuado esfuerzo en esa dirección no deja de mostrar como curioso, y hasta cierto punto paradójico, el hecho de que a lo largo de casi una década de tratativas, en dos reuniones (Belgrado y Madrid) y en las conversaciones de Viena no se hubiera alcanzado acuerdo sobre una sola "medida de fomento de la confianza" adicional.

En tanto, en la Conferencia de Estocolmo, en circunstancias en que las modificaciones del panorama político internacional pre-

---

sentaban una situación menos tensa y más auspiciosa, se alcanzaron medidas realmente sustantivas que, desafiando los límites estrechos de lo que sería el fomento de la confianza, llegaron a comprender aspectos de verificación y de limitación de despliegue de efectivos militares, elementos estos últimos, claramente encuadrados en el ámbito de la limitación de armamentos y el desarme y, respecto del cual, el fomento de la confianza vendría a ser sólo un aspecto periférico. Expresado en forma paradójica, podría decirse, entonces, que las medidas de fomento de la confianza son adoptadas cuando ya existe un tipo de confianza; pero esto nos llevaría al concepto de retroalimentación que, también paradójicamente, ha sido uno de los menos examinados en el tratamiento académico del tema.

La transacción conceptual y política estaría determinada por la prioridad, relevancia y urgencia que por un lado se asigna al fomento de la confianza en la esfera militar, en función de que su detrimento afecta inmediatamente la seguridad y puede, inclusive, precipitar el conflicto abierto, debido a la mala interpretación o a la falta de comunicación en los aspectos militares; y por otro, a la posibilidad, que está abierta, de que se establezcan en otros campos (políticos, económicos, sociales) medidas de fomento de la confianza que atendieran a lo que vendría a ser una percepción amplia.

Resumiendo en parte las dificultades que presenta el manejo de estos conceptos y procurando más bien la integración de percepciones, Karl Birbaum señala:

*“El fomento de la confianza, así como la seguridad misma, es un concepto extremadamente elástico... las MFC tienen propensión al vicio del legalismo, y tienden a socavar el objetivo más elevado de una seguridad reforzada, al enmarcar sus componentes dentro de disposiciones cada vez más restrictivas, las que pueden dar origen justamente a las aprehensiones que supuestamente deberían estar disminuyendo. Por ende, es necesario tomar una precaución cada vez que se traten las MFC: en su preocupación por la precisión de cierta MFC, sus diseñadores no deben perder de vista la dimensión más amplia de la seguridad internacional, así como tampoco deben sacrificar una precisión necesaria por la retórica positiva pero vaga sobre el carácter general de las relaciones entre las partes. No es posible evitar la necesidad de llevar a cabo intercambios sutiles y de lograr equilibrios adecuados entre las MFC, así co-*

---

mo entre determinadas MFC y el contexto más amplio dentro del cual están insertas.”(20)

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, que acertadamente plantean algunos puntos de vista, respecto de la posibilidad de que sean genuinamente concebibles medidas —y no solamente políticas en general cuya significación no se cuestiona— de fomento de la confianza en campos distintos del militar.

Al respecto, Falk Bormsdorf se plantea lo siguiente:

*“Los países del Tercer Mundo deben superar un problema metodológico y político importante: deben determinar si son efectivamente concebibles las medidas para el fomento de la confianza en otro sector que no sea el militar.”(21)*

Por su parte, H. Wegener señala:

*“Incluso desde el punto de vista de la República Federal Alemana —que desde el comienzo había promovido un concepto técnico flexible pero un tanto más restringido de las medidas para el fomento de la confianza— una interpretación más amplia como esta podría ser aceptable, siempre que la especificidad de las medidas de fomento de la confianza y algunas de sus características esenciales no se perdiesen. Los criterios para incluir tales medidas, tanto económicas como de importancia inmediata en cuanto a seguridad, podrían ser los siguientes:*

*— esta categoría suplementaria de medidas para el fomento de la confianza debería estar compuesta por medidas concretas y no simplemente por políticas, proyecciones, o por un noble objetivo a largo plazo;*

*— deberían tener un elemento de permanencia, e idealmente deberían ser de carácter tangible y perdurable (por ejemplo, proyectos), facilitando así su constatación.(22)*

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 de utilizar el peso o la capacidad económica de los países para fines políticos.

No obstante, es conocido que trascendentes dispositivos de la Carta de Naciones Unidas y de la Carta de la OEA, así como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de Conformidad con la Carta de Naciones Unidas, la Declaración sobre el Fortalecimiento de la Seguridad Internacional, la Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados y probablemente otras fuentes, establecen que ciertas formas de aplicación de poder económico o político serían ilegales.

Consecuentemente, debe existir un interés en examinar la manera cómo pueden irse traduciendo los principios generales relativos a la no aplicación de medidas políticas o económicas en contravención al Derecho Internacional, en actos que precisamente se orientan a salvaguardar derechos e intereses de los países en desarrollo, tratando de dotarlos de las características de especificidad, relevancia, verificabilidad y otras que constituyan la correspondencia con lo que serían las medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar y de seguridad.

No sería éste un ejercicio puramente académico sino que tendría considerable proyección política en las relaciones internacionales. Empezarlo representa un desafío para políticos, juristas, economistas y diplomáticos. En el caso de América Latina, su significación no requiere explicaciones.

## THE EFFECTS OF A COMMUNITY-BASED LEADERSHIP TRAINING PROGRAM

DAVID A. WELLS, JAMES M. HANCOCK and JAMES W. HARRIS

Department of Management, University of North Carolina at Charlotte, Charlotte, NC, USA

Correspondence: James M. Hancock, jmh100@uncc.edu

Abstract: This study examines the effects of a community-based leadership training program

on the leadership behaviors of participants in a community-based leadership training program

and on the leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the leadership behaviors

of their subordinates. The program was designed to improve the leadership behaviors

of participants and to improve the leadership behaviors of their subordinates. The

program was designed to improve the leadership behaviors of participants and to

improve the leadership behaviors of their subordinates. The program was designed

to improve the leadership behaviors of participants and to improve the leadership

behaviors of their subordinates. The program was designed to improve the

leadership behaviors of participants and to improve the leadership behaviors of

their subordinates. The program was designed to improve the leadership

behaviors of participants and to improve the leadership behaviors of their

subordinates. The program was designed to improve the leadership behaviors

of participants and to improve the leadership behaviors of their subordinates.

The program was designed to improve the leadership behaviors of participants

and to improve the leadership behaviors of their subordinates. The program

was designed to improve the leadership behaviors of participants and to

improve the leadership behaviors of their subordinates. The program was

designed to improve the leadership behaviors of participants and to improve

the leadership behaviors of their subordinates. The program was designed

to improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

improve the leadership behaviors of participants and to improve the

leadership behaviors of their subordinates. The program was designed to

---

---

## **Capítulo III**

### **El fomento de la confianza en América Latina y en América del Sur**

---

Es del caso indicar que en América Latina, el fomento de la confianza habrá de darse dentro de una conceptualización “amplia”. Ello debe ser así, no solamente porque las percepciones de amenaza a la seguridad van mucho más allá del ámbito militar, sino también porque en el caso de los países de nuestra región el nivel de “confianza” que puede existir es producto de una vasta gama de acuerdos formales, prácticas consagradas, procesos en marcha, manifestaciones de voluntad política, percepciones crecientemente compartidas sobre una diversidad de problemáticas y también de emergentes convicciones respecto a la imposibilidad de atenderlas en forma individual y excluyente por cada Estado nacional.

Téngase presente también que América Latina es una región realmente sui generis donde, a diferencia de otras, se ha producido a consecuencia de la historia una forma de “comunidad”, con elementos enormemente significativos como lengua, raza, religión, tradiciones y una cierta percepción común de la vida y del mundo. Por muchos años, los latinoamericanos han puesto énfasis en la búsqueda y definición de lo que serían los elementos de su identidad, pero por diversos factores, incluyendo vinculaciones con Estados Unidos y Europa sobre las que es innecesario extenderse, no se priorizó lo que tiene de común la problemática de cada uno de los países y, menos todavía, la necesidad de establecer medios de acción conjunta para atenderla.

En esto ha intervenido un conjunto complejo de factores internos y externos a la región —ideológicos, políticos y de otra naturaleza—, que hizo que se haya dado prioridad al discurso conceptual y tantas veces hasta retórico, complaciente y declarativo sobre los elementos de la identidad latinoamericana, antes que a la decisión política —que habría recogido anhelos populares— de actuar conjuntamente en todos los campos de interés común.

Por el contrario, se le ha dado curso corriente a conceptualizaciones geopolíticas y estratégicas que subrayando exclusivamente “el interés y la defensa nacional” —y que miradas retrospectivas no dejan de tener un resabio elitista, cuando no autoritario y hasta antipopular— se han traducido muchas veces en doctrinas y dispositivos militares en que han predominado la confrontación en lo externo y la opresión en lo interno, y que ha ido acompañado de expresivos aumentos en términos de equipamiento y gasto militar.

---

Esto hizo que los intentos para establecer procedimientos con el fin de limitar los gastos militares o los armamentos fueran tímidos y esporádicos. Adicionalmente, más allá del modesto apoyo que encontraron en algunos ámbitos gubernativos, estos intentos prácticamente carecieron de sustento en términos de opinión pública. Con respecto a estos asuntos, en el texto **América Latina, limitación de armamentos y desarme en la región**, indiqué:

*“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. Las razones de esto ya han sido aludidas anteriormente. Por ello, si bien podría afirmarse que los pueblos anhelan la concertación de acuerdos que representen al menos la limitación de gastos que, 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” (23).*

La división política regional, la expectativa velada o abierta

---

de establecer formas de relación especial con la potencia continental, el deterioro de las economías y el anhelo de encontrar soluciones “nacionales” para problemáticas que en verdad guardan pocas diferencias o son claramente comunes —por no hablar de la significación de determinadas percepciones de hostilidad— hicieron que la práctica de la concertación, e inclusive del diálogo político mismo fuera tímida, poco consistente y carente de una visión unificadora que le diera proyección, sustancia y entidad. Hasta después de la guerra de las Malvinas los países latinoamericanos manifestaban dificultades para dialogar “políticamente” fuera del marco de la Organización de los Estados Americanos, que obviamente es un ámbito diferente y hasta ahora no adecuado para facilitar el diálogo político entre nuestros países.

## **El Compromiso de Acapulco**

Desde luego, ha venido expandiéndose la conciencia que todo ello representaba un estado de cosas malsano y antihistórico que debió ser cambiado. La última manifestación de esta creciente comunidad de percepciones, fue formulada por los Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en el Compromiso de Acapulco. En 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:

1. *“El criterio rector... es imperativo profundizar la concertación política entre nuestros gobiernos, a partir de la alentadora experiencia del Mecanismo Permanente de Consulta y Concerta-*

---

*ción Política y de su antecedente inmediato: la acción de los Grupos de Contadora y de Apoyo...; reconocimiento de una comunidad de intereses, de una misma vocación de democracia con desarrollo, de justicia e independencia y de un sentimiento compartido de solidaridad con todos los pueblos de nuestra región: América Latina y el Caribe...; invitamos fraternalmente a los gobernantes de América Latina y el Caribe a asumir, conjuntamente con nosotros, un compromiso renovado de integración y cooperación para el desarrollo que conduzca a una auténtica comunidad de todas nuestras naciones...; nuestros pueblos manifiestan hoy una clara conciencia de la magnitud y naturaleza de los retos que enfrentan al interior de sus países, así como del proceso de su inserción en el ámbito internacional...; consideramos necesario afirmar el concepto de que la seguridad de nuestra región debe atender tanto los aspectos de la paz y la estabilidad, como los que atañen a la vulnerabilidad política, económica y financiera. En este sentido, nos hemos comprometido a concertar acciones para:*

*—Estimular iniciativas en favor del desarme y la seguridad internacionales;*

*—Alentar la confianza recíproca y soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región;*

*—Contribuir, a través de la cooperación y la consulta, a la defensa, fortalecimiento y consolidación de las instituciones democráticas;*

*—Impulsar el diálogo político con otros Estados y grupos de Estados, dentro y fuera de la región;*

*—Concertar posiciones con el propósito de fortalecer el multilateralismo y la democratización en la adopción de las decisiones internacionales;*

*—Promover el establecimiento de zonas de paz y cooperación;*

*—Fomentar los procesos de integración y cooperación para fortalecer la autonomía de la región;*

*—Emprender una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta;*

*—Reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo.*

*22. La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución*

---

*pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo...; trascendencia que tendrá la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur...; en el acercamiento de los pueblos latinoamericanos y africanos. Reafirmamos la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región y preservarla de las tensiones inherentes a la confrontación entre los bloques militares. Alentamos la creación de mecanismos similares en el Pacífico Sur y en otras zonas de la región” (24).*

Se hace evidente por esta presentación —aparte del significado de la reunión misma, del abordaje de la temática y de la proyección de las decisiones adoptadas— que se asume una conceptualización “amplia” del proceso de fortalecimiento de la confianza en la región, sin dejar de adoptar decisiones y “medidas” concretas. Ello es perfectamente consecuente con las necesidades del área en materia de seguridad, porque América Latina representa una realidad diferente en muchos aspectos de la europea. Concentrar el “fomento de la confianza” en América Latina en determinadas decisiones relativas a cuestiones militares, no tendría mucho sentido ni agotaría el potencial de concertación política de los países del área.

Es esta concertación la que debe construir el marco de formas de relación cualitativamente diferentes y, desde luego, que no se encuentren 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 voluntad de no repetir mecánica y antihistóricamente experiencias de la dramaticidad y sordidez de conflictos como los del Hemisferio Norte; y convenir que la paz y la integración son los únicos caminos pensables y posibles de la obligada convivencia actual y futura.

Desde luego, en algunas oportunidades anteriores no dejaron de producirse intentos realmente importantes de promover la concertación latinoamericana. Se recuerda especialmente el caso del 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 estructura-

---

ción 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, con lo cual paulatinamente fueron dispersándose.

Es así que sólo en tiempos recientes se advierte una dinámica de creación de ámbitos institucionales latinoamericanos para atender un sinnúmero de aspectos que interesan al conjunto de países. No existe aún un organismo "político" latinoamericano como vendría a ser el caso, por ejemplo, de la Organización de Unidad Africana. Sin embargo, algunos trabajos<sup>(25)</sup> muestran el impresionante crecimiento de mecanismos e 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 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 impulsar la cooperación en otros campos. Es el caso particular del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena), del que se han derivado convenios para las áreas de salud, educación y cultura, trabajo, comunicaciones, agricultura, financiamiento del comercio y del desarrollo, reservas, además de una Corte de Justicia, un Parlamento, un Consejo de Cancilleres e inclusive encuentros de Jefes de Estado.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha ido consolidando su capacidad institucional y su significación como entidad político-económica regional. Ha establecido diversos comités de acción para tratar aspectos específicos de interés para sus miembros o grupos de ellos. Otros acuerdos priorizan el esfuerzo conjunto para el desarrollo y la conservación, como serían los casos de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica.

El Parlamento Latinoamericano ha tardado dos décadas pero

---

ha llegado a su consolidación institucional 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).

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 las 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 vienen teniendo una 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.

El acuerdo de mayor proyección ha sido hasta ahora el establecimiento del Grupo de los Ocho, llamado técnicamente Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Este surgió en Río de Janeiro, en diciembre de 1986, sobre la base de los grupos de Contadora y Apoyo pero diferente a ellos, y que ha sido el ámbito para la ya mencionada reunión de ocho Jefes de Estado en Acapulco en septiembre de 1987. Esta reunión fue saludada, independientemente del sustantivo "Compromiso" que en esa oportunidad suscribieron, como un hecho histórico por sí mismo, constituyendo un acontecimiento sin precedentes el que un grupo de Mandatarios de democracias latinoamericanas se reunieran para tratar asuntos políticos, económicos y de seguridad de la mayor relevancia, sin invitación ni participación de los Estados Unidos.

Finalmente, cabría mencionar diversas formas de cooperación cultural, así como una creciente aproximación de instituciones, centros y agrupaciones profesionales, educativas y de investigación. Estas últimas 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.

---

## Medidas de confianza militares

Todos estos elementos y factores, que vendrían a corresponder a una conceptualización "amplia" y justificada del fomento de la confianza dentro de la realidad latinoamericana, no deben hacer perder de vista, sin embargo, la significación para el área de medidas de fomento de la confianza en los ámbitos más específicos de la seguridad, sin excluir el militar.

En efecto, el que no se den en América Latina los niveles de concentración de efectivos militares y de confrontación política que se advierten en Europa, no quiere decir que carezca de objetivos y significación la posibilidad de identificar y adoptar medidas de fomento de la confianza en el plano de la seguridad, incluyendo el de la seguridad militar.

Como ya se ha mencionado, de hecho se vienen aplicando en América Latina diversas medidas y manteniendo algunas prácticas que claramente se inscriben en el sentido estricto de "seguridad". Aunque no se dispone de información suficiente sobre el tipo, extensión, antigüedad, participación, grado de compromiso y otras características de aquellas medidas y prácticas, se sabe que comprenden entre otras, las áreas de información, comunicación, cortesía militar y contactos deportivos, médicos, académicos e institucionales, evitamiento de incidentes, cooperación de varias formas incluyendo asistencia en zonas fronterizas y en caso de desastres naturales, formación y perfeccionamiento. Es pues indudable, que se trata de medidas y prácticas significativas y que se les considera parte constitutiva de la interacción entre los actores estatales y, más específicamente, de las propias fuerzas armadas.

Tenemos pues en América Latina, formas de comportamiento estatal que dicen relación con el fomento de la confianza en sentido "estricto". Es curioso que a pesar de su importancia, no se les haya incorporado efectivamente dentro de un esquema conceptual de fomento de la confianza —que permitiría mostrar a otras regiones que no estaríamos a la zaga en este aspecto— y facilitaría su sistematización, difusión y promoción.

La posibilidad de efectuar un levantamiento de las medidas y prácticas de fomento de la confianza que se vienen aplicando en la región, constituye tarea académicamente atractiva y políticamente necesaria y conveniente.

---

De otra parte, es un hecho que en las actuales circunstancias, la condiciones de seguridad regionales de América Latina parecen poco tranquilizadoras. Además de todos los factores que tradicionalmente son percibidos como amenazas a la seguridad, se tiene ahora, entre otras, la grave crisis centroamericana. Por ello, podría pensarse que sería conveniente aguardar circunstancias más propicias para el tratamiento de los temas de la confianza y la seguridad.

Sin embargo, la experiencia indica que para ocuparse de estas cuestiones, las circunstancias no son nunca ideales. Siempre existirán factores que sugieran el inmovilismo y la resistencia al cambio en términos de actitudes, percepciones y decisiones. Por ello, esperar la llegada de circunstancias "apropiadas", equivaldría a la paralización. Con ésta, en realidad, se produce mucho más que la simple postergación del problema. El paso del tiempo no encontrará a los actores con las mismas dificultades que en un momento decidieron no considerar, sino que el equipamiento y el gasto militar, generalmente crecientes, se traducirán en un problema aún mucho más serio en cualquier momento del futuro. Por ello, existe una responsabilidad cívica y política de explorar todas las posibilidades pensables para atenuar el problema del armamentismo y propiciar la seguridad entendida en otros términos.

La aproximación regional a la temática de la limitación de armamentos es, con certeza, una de las más promisorias. En el caso particular de América Latina, ello es tanto más pensable desde que considerarse parte de un esquema mundial de seguridad, en la práctica ha servido sólo al interés estratégico de la potencia dominante en el Hemisferio.

Téngase en cuenta que una región, para los efectos del desarme y la seguridad, es aquello que los países interesados convengan. Así lo indica, más allá de la evidencia de los casos concretos, el estudio de Naciones Unidas al respecto. En el caso que nos ocupa, nada exime a los países de una "región" determinada de realizar los esfuerzos posibles para favorecer nuevas concepciones de seguridad y limitar los gastos y los equipamientos militares.

Esa región, desde el punto de vista conceptual y político, puede perfectamente ser la sudamericana. Diversas presentaciones académicas y políticas así lo vienen sugiriendo y nada impide que se realicen esfuerzos para llevar a la práctica los varios planteamientos

---

que circulan con relación a un tratamiento "regional" sudamericano de cuestiones de seguridad.

En el caso concreto del fomento de la confianza entre países sudamericanos, habría que considerar inicialmente lo que podrían ser las fuentes de desconfianza. Naturalmente, se encuentra acá una diversidad de puntos de vista que corresponde a la complejidad de las percepciones de seguridad y a las amenazas a ésta, como son advertidas por los distintos actores nacionales.

Se menciona generalmente que entre las amenazas a la seguridad deben incluirse, en el ámbito sudamericano, elementos como las situaciones conflictivas en las Malvinas y América Central; las diferencias ideológicas y de regímenes políticos; la presencia y/o aproximación militar y estratégica extra-regional en determinados países; los diferendos territoriales y tensiones fronterizas; la subversión y otras formas de violencia interna; el no avance del estatuto de desnuclearización militar latinoamericano; y otras (26).

Adicionalmente, se estima que amenazan inequívocamente a la seguridad varios elementos. Nombremos algunos: la pobreza extrema; el atraso científico y tecnológico; las ambiguas vinculaciones entre los sectores civiles y militares; la deuda externa; los accidentes ecológicos y el peso del gasto militar en relación con los gastos en los sectores sociales básicos.

## **Gasto militar y pobreza**

Desde luego no puede decirse que cada uno de los elementos indicados influye directamente en los niveles de armamentismo y gasto militar que son actualmente observables en América del Sur. Pero es claro que todos ellos, en mayor o menor medida, contribuyen a formar el contexto político de seguridad en que se dan el armamentismo y el gasto.

Encontramos allí la interacción compleja y dinámica en la que ciertos factores influyen en otros en distinta medida y en diferentes circunstancias, pero que apreciados en perspectiva vienen mostrando los dos resultados que más críticamente estarían caracterizando a la región en las últimas cuatro décadas: el empobreci-

---

miento general de la mayoría de los países, o al menos de las grandes mayorías dentro de cada uno de los países, y el creciente gasto militar y aumento y sofisticación de los armamentos.

Hay por cierto, como ha sido citado, una serie de elementos que causan preocupación en el contexto político y estratégico de América Latina. No se pretenderá examinar todos y cada uno de ellos, tanto porque son bastante conocidos como por constituir materia de otros trabajos. Sin embargo, parece difícil no hacer somera referencia a algunos de ellos.

El primero, lo constituye el proceso de proscripción de las armas nucleares de la región. El acuerdo respectivo continúa siendo considerado esencial para la promoción de la confianza y seguridad regional y también internacional. Por ello, no pueden dejar de ser tenidas en cuenta opiniones como las de Pilar Armanet cuando señala:

*“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” (27).*

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.

Otro factor cuya relevancia no puede ni debe tratar de ser escamoteada es la existencia o subsistencia de diferendos de varias clases. Si bien ello es verdad, en lo que se refiere a la promoción de la confianza debe tenerse en cuenta que no es pensable que ésta va a ser el resultado automático, inmediato y duradero de las soluciones

---

que pueden alcanzarse. Ello se debe a que en el estado actual de las relaciones internacionales, es posible que aparezcan permanentemente nuevas divergencias o conflictos. Una sociedad internacional en que la confianza derivara del acuerdo total sobre todos los asuntos no parece imaginable por ahora.

La primera necesidad de la confianza es la convicción de que no se recurrirá al uso de la fuerza para tratar de solucionar las cuestiones internacionales. Ello no solamente sería contrario al derecho y fuente de nuevas tensiones sino que, en el caso de América Latina y particularmente de América del Sur, no parece haber objetivo político, por legítimo que sea, que pueda ser alcanzado por la fuerza.

Por ello, no se trata de desconocer la necesidad de lograr las soluciones adecuadas y legales a las cuestiones pendientes, sino reconocer que ellas tendrán mayores posibilidades de ser alcanzadas en contextos de amplia cooperación, confianza, seguridad e integración. Supeditar la realización de esfuerzos significativos en materia de promoción de la confianza a la previa solución de todos los asuntos que se considerasen pendientes, no facilitaría alcanzar una ni otra.

Otro factor es la creciente significación que vienen adquiriendo en los países latinoamericanos las industrias militares. A pesar de no ser muy claros los beneficios que se derivarían de las cuantiosas inversiones que ellas requieren, su crecimiento ha sido bastante considerable. Ya existe cierto número de estudios que sugieren la búsqueda de procedimientos de integración de tales industrias dentro de una conceptualización cualitativa diferente de la seguridad en América del Sur.

No cabe duda que formas de integración de tales industrias con vistas a su racionalización, su aprovechamiento con una visión compartida de la seguridad y eventual conversión a uso civil, es asunto de considerable importancia.

Michael Morris y Víctor Millán sugieren que ello tendría alto valor en términos de confianza:

*“El control del gasto militar y de la militarización en América Latina debe abarcar también la fabricación de elementos milita-*

---

*res a nivel nacional... El control mutuo sobre la exportación de armas puede facilitarse mediante una intensificación de los primeros intentos que ya se han realizado hacia una producción militar conjunta. La producción conjunta de algunos artículos de defensa básicos, para uso local, podría completar los objetivos de control de armas al disminuir la dependencia de las industrias de armamentos locales del desarrollo de armas cada vez más sofisticadas generado por la exportación” (28).*

Por su parte, Augusto Varas indica:

*...parece altamente conveniente integrar las industrias existentes a nivel regional con una triple política. Por una parte, hacerlas más eficientes aliviando la carga financiera sobre los presupuestos nacionales. Segundo, generando políticas de confianza mutua entre los Estados de la región. Y, tercero, proyectándolas hacia volúmenes crecientes de producción para uso civil. Esta política permitiría una conversión de hecho de la industria militar regional dándole polivalencia deliberada, sin crear nuevos desequilibrios militares regionales” (29).*

Finalmente, tampoco debe desdeñarse la significación del gasto militar en términos de desarrollo y seguridad en la región. Es conocido y ha quedado demostrado más allá de cualquier duda, que el gasto militar latinoamericano ha aumentado varias veces en las últimas décadas, sin que haya sido acompañado de un crecimiento correlativo, ni mucho menos, de la sensación de seguridad.

Ese gasto militar, acá como en cualquier otro lugar, tiene consecuencias significativas en el proceso de desarrollo. Sin embargo, el hecho de estar afectados por una crisis económica sin precedentes, es en sí mismo un factor que sugiere la urgencia de tratar el problema. Ignorar el peso de este factor no promoverá ni el desarrollo ni la seguridad. Al respecto Edgardo Mercado Jarrin dice:

*“Los problemas de seguridad de un país están íntimamente ligados al desarrollo del mismo, de manera que, a nivel político, no resulta posible tratarlos como fenómenos independientes. La seguridad requiere un proceso continuo de desarrollo y, en todo caso,*

---

*corresponde al estadista alcanzar los objetivos nacionales sin detrimento de uno o de otro. Los gastos militares, pues, no deben afectar el desarrollo de un país, porque su estancamiento o retroceso atenta contra la seguridad. A mayor desarrollo mayor seguridad. La finalidad de la seguridad nacional consiste, en esencia, en proporcionar a la nación un grado de garantía para alcanzar el desarrollo. Su significado es mucho más amplio y menos restringido a los aspectos puramente militares” (30).*

Para concluir y partiendo de la base que no hay respuestas simples para cuestiones complejas, particularmente en el ámbito de la seguridad que constituye legítima prioridad para los pueblos y gobiernos, esta ponencia señala que pueden encontrarse medios para “promover la confianza” en los varios ámbitos.

América Latina no necesita hacer cuestión de Estado de si debe adoptarse una conceptualización amplia o estricta del fomento de la confianza. Lo que constituye su responsabilidad histórica es preservar la paz y promover el desarrollo y la integración; defender su seguridad incluyendo la de los hombres y mujeres que la componen y para ello aplicar las “políticas” que se requieren para superar las conceptualizaciones que separan a sus países y adoptar cuantas “medidas” hagan falta para excluir definitivamente la posibilidad del conflicto y promover la cooperación, inclusive en el área militar.

## **Caminos de acercamiento**

En este sentido, se presentarán a continuación algunas posibilidades y propuestas tratando en lo posible de establecer entre ellas algunas formas de clasificación, particularmente en base al sector que tendría responsabilidad especial, quedando entendido que cierta superposición es inevitable.

Las propuestas no son de la misma naturaleza y alcance ni se dirigen a los mismos actores. Suponen que así como los gobiernos pueden tomar iniciativas para promover la seguridad dentro de una conceptualización distinta de lo que llamaríamos “tradicional” (más armamento; más efectivos militares; más gasto), así también la comunidad en su conjunto puede y debe apoyar tales iniciativas,

---

estimular la aproximación pacífica y cooperativa de sus fuerzas armadas y promover y llevar a cabo sus propias iniciativas, en los ámbitos en que el ejercicio de su responsabilidad ciudadana le permite considerable margen de debate, información, clarificación e inclusive acción.

## **A) Sector Militar**

### **a) Información:**

—Intercambio general de publicaciones, incluyendo formularios y requisitos de admisión a las escuelas militares, publicaciones técnicas, académicas y sociales, manuales médicos y de mantenimiento de la salud y si es posible programas de estudios en las escuelas;

—Intercambio de dispositivos constitucionales y legales sobre las fuerzas armadas;

—Posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre notificación previa de actividades militares, incluyendo desplazamientos y maniobras así como invitación a observadores militares;

### **b) Formación:**

—Intercambio de estudiantes en las escuelas militares;

—preparación de seminarios o cursos especiales para estudiantes extranjeros y nacionales sobre determinados asuntos de interés común; por ejemplo, participación militar en acciones cívicas (construcción, desastres naturales y otros);

—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;

—participación de cadetes y oficiales en actividades especiales como cruceros de verano, cursos de búsqueda y rescate marí-

---

timos, 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 y atención hospitalaria;

**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 Político**

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

—Participación parlamentaria por medio de reuniones y visitas para tratar cuestiones relativas a la seguridad en sentido amplio, promoviendo 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

---

ción de las Naciones Unidas para Ayuda en Desastres Naturales;

—prioridad gubernamental a los proyectos de desarrollo que interesen a dos o más países, particularmente en zonas de frontera, para los cuales podrá solicitarse también apoyo especial y significativo de los organismos de financiamiento internacional y/o de los gobiernos de países exportadores de capital;

—procedimiento de consultas sobre mecanismos y oportunidades para viabilizar la limitación de gastos militares;

—procedimiento de consultas para la paulatina integración de los sectores de fabricaciones militares dentro de una conceptualización estratégica que priorice la diferenciación frente a otros intereses estratégicos y la comunidad de los intereses de defensa de la región.

### **C) Sector Diplomático**

—establecimiento de cursos sobre desarme, limitación de armamentos y aspectos afines en las instituciones de formación diplomática utilizando la posibilidad abierta por la Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de América Latina, celebrada en Lima en 1985 (31);

—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 las 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 Latinoamericano de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo;

—establecimiento de oficinas o secciones especiales de desarme en las cancillerías, con la posibilidad de hacerlas accesibles a funcionarios diplomáticos de otros países;

---

policiales y/o militares de dos o más países, para el combate a esta forma delictiva transnacional;

—plena vigencia del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en América Latina;

—promover la diferenciación estratégica sudamericana de modo de asegurar la no inserción de los países del área en dispositivos militares de las alianzas;

—promover el examen de nuevas conceptualizaciones de seguridad, a fin de 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);

—incorporación en 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 hubieran distinguido por sus contribuciones al entendimiento regional y a la cooperación;

—establecimiento de un programa mínimo de cooperación en materia de desastres naturales en coordinación con la Organiza-

---

---

## D) Sector Académico

### 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, que incluyan investigaciones sobre la economía de la producción de armas y sobre la transferencia de tecnología de armas, tomando en cuenta sus efectos económicos y sociales en términos de gasto, uso de divisas, militarización y otros aspectos;

—fomento del apoyo regional y extrarregional a la realización de estudios orientados a la limitación de armamentos y del gasto militar, particularmente de las organizaciones internacionales como Naciones Unidas y UNESCO, la Comunidades Europeas, fundaciones e instituciones diversas;

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

—investigaciones sobre los elementos de inducción interna de la dinámica armamentista;

**b) Colegios o agrupaciones profesionales** (economistas, ingenieros, sociólogos, antropólogos, etc.)

—estudios e investigaciones, de preferencia conjuntamente con agrupaciones profesionales de otros países, sobre temas como economía de la defensa, reconversión de la industria militar, aspectos sociales, políticos y humanos del fenómeno armamentista y del gasto militar y otros conexos.

## E) Sector Cívico

(Organizaciones no gubernamentales, iglesias, medios de difusión y otros).

—Seminarios periodísticos sobre su responsabilidad en la

---

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

—participación de los medios de difusión latinoamericanos en la Campaña Mundial del Desarme;

—agrupaciones femeninas y su rol en la promoción de la paz;

—las iglesias y su rol 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 del volcar al máximo de esfuerzos hacia las tareas de la cooperación y desarrollo pacífico; y superar rezagos de percepciones de animosidad que no favorecen el futuro común de paz y desarrollo compartido, que esos pueblos deben procurar como exigencia de su destino histórico.

---

---

## Conclusiones

—Importantes prácticas de fomento de la confianza, sean “políticas” o “medidas”, se desarrollaron y aplicaron en América Latina, sin haber sido puestas en un contexto específico de promoción de confianza.

—Hay espacio en América Latina —más allá de situaciones críticas como la de América Central, e inclusive en ellas— y particularmente en América del Sur, para la ubicación de políticas y medidas de fomento de la confianza en ese marco específico, con el propósito de fortalecer la paz, la seguridad, la cooperación, y eventualmente también la limitación de gastos y equipamiento militares, la superación de diferendos y la construcción de una comunidad de intereses políticos y estratégicos.

—La responsabilidad de concertar acuerdos específicos con respecto a la promoción de la confianza corresponde a los gobiernos. Sin embargo, la de promover la confianza en términos más generales, es también del conjunto de las sociedades.

—En América Latina cabe realizar esfuerzos que trasciendan el debate conceptual sobre el fomento de la confianza entre las aproximaciones “amplia” y “estricta”. Las políticas de buena vecindad, cooperación, integración y definición de intereses comunes deben propiciar la formación de percepciones no confrontacionales. La aplicación de varios tipos de “medidas” debe, por su parte, atender a la necesidad o conveniencia de mejorar distintos tipos de relacionamientos, con miras a disipar percepciones de hostilidad o propiciar motivaciones de cooperación, incluyendo naturalmente el área militar.

—Los distintos sectores: gubernativos, políticos, diplomáticos, académicos, cívicos y también los militares, deben asumir como una tarea prioritaria la identificación de medios para fomentar la confianza. El mejoramiento de las relaciones de todo tipo al interior de la región, en América Latina o en América del Sur, no será un sub-producto de los acontecimientos y desarrollos políticos en otras áreas.

---

—La persistencia de situaciones críticas como la de América Central, no indica que el proceso de fomento de la confianza debe postergarse. Por el contrario, reafirma la urgencia de oponerse decidida y eficazmente a tendencias negativas.

—América del Sur puede constituir una región para los efectos del fomento de la confianza, así como puede constituir la, en general, para los intentos de limitación de gastos y adquisiciones militares.

—Un levantamiento de las prácticas —políticas o medidas— de fomento de la confianza que se desarrollan en América Latina, puede ser un instrumento útil no solamente para el mejor conocimiento de las peculiaridades latinoamericanas en la materia, sino también para propiciar su difusión y puesta en aplicación.

—Son numerosas las acciones que pueden adoptarse para fomentar la confianza. Cada sector debe identificar y examinar las que pueda convenir en distintos ámbitos: bilateral, subregional, regional, con otros actores —no necesariamente estatales— en forma prioritaria.

—El fomento de la confianza es una medida de madurez política en que las cosas pueden ser diferentes y mejores de lo que son. Contra aquel conspiran, naturalmente, las tendencias al inmovilismo, a la rigidez, al endurecimiento de posiciones y al armamentismo.

—Una política consecuente de fomento de la confianza es también una muestra de confianza en las capacidades propias y en las posibilidades de escribir la historia, y no limitarse a “actuar” el papel que —según voces pasadistas— la historia ya asignó a todos y a cada uno.

---

---

## Referencias

### Al capítulo I.

- ( 1 ) 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.
- ( 2 ) Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa; Estocolmo, 19 de septiembre, 1986.
- ( 3 ) Ver Gastos Militares y Desarrollo en América del Sur; Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima; pág. 97. Lima, 1980.
- ( 4 ) H. Palma. América Latina; limitación de armamentos y desarme en la región. Pág. 166. CEPEI. Lima, 1986.
- ( 5 ) Comisión de Desarme de las Naciones Unidas. Doc. A/38/42. Nueva York. 1983.
- ( 6 ) Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza. Doc. A/36/474. Nueva York. 1981.

### Al capítulo II.

- ( 7 ) H. Palma. El fomento de la Confianza; un punto de vista del Sur. En DESARROLLO. Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Madrid; 1982.
- ( 8 ) Id. 7
- ( 9 ) Estudio sobre los conceptos de seguridad. Naciones Unidas. Doc. A/40/150. Nueva York; 1985.
- (10) Felipe Mac Gregor S.J. El modelo de las Naciones Unidas. ¿Puede ser camino para la búsqueda de paz en América Latina? Seminario Regional sobre la Paz y Seguridad en América Latina. San José. Costa Rica, 21-23 Nov. 1984.
- (11) Karl E. Birnbaum. Confidence-Building as an approach to co-operative arms regulations in Europe. Armaments, arms, control and disarmament; pág. 298. UNESCO. París 1981.
- (12) Johan Jorgen Holst. Confidence-Building Measures: A conceptual Framework. Survival. Jan/Feb. 83. London. IISS.
- (13) Alejandro San Martín. Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos. Seminario Inter-

---

---

nacional "Paz, Desarme y Desarrollo en América del Sur". Lima. Agosto 1986.

- (14) Dr. Falk Bomsdorf. *The Third World, Europe and Confidence-Building Measures*. Pág. 9. Stiftung Wissenschaft und Politik. Ebenhausen. F.R.G. Sin fecha.
- (15) Jonathan Aldorf. *Confidence-Building Measures in Europe: The military aspects. Arms, Control and Military Force*. The Adelphi Library 3. IISS. London.
- (16) Id. 6.
- (17) J. Bercovitch. *From nuclear arms control to confidence-building. Transnational perspectives*. Vol. 10; N° 1. Ginebra. 1984.
- (18) Id. 14 pág. 2.
- (19) H. Palma. *El fomento de la confianza; estado actual y perspectivas*. DESARME. Revista periódica de Naciones Unidas. Vol. VII. N° 3. Nueva York. 1984.
- (20) Alton Frye. *Building confidence between adversaries: an american's perspective*. En, *Confidence Building and East-West Relations*. pág. 30. The Laxemburg Papers. AIIA. Viena; 1982.
- (21) Id. 14; pág. 11.
- (22) H. Wegener. *Confidence-Building Measures: Europe and Beyond*. En, *Confidence-Building Measures in Europe*; pág. 182. Institute for East-West Security Studies. New York. 1983.

### Al capítulo III.

- (23) Id. 4. pág. 75.
- (24) *Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia*; suscrito por los ocho Jefes de Estado de los países del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Acapulco, México, 1987.
- (25) Véase por ejemplo A. Varas; *The effect of regional cooperation on peace in Latin America*. Seminar on Educational, Scientific and Cultural Factors conducive to Peace, including regional Cooperation. Río de Janeiro, 1987. y F. Mac Gregor S.J. presentación de los esfuerzos por desarrollar una reflexión científica sobre la paz: diagnóstico y proyecciones. Seminario sobre "Democracia, Autodeterminación y Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe". Lima, Enero-Febrero, 1983.

- 
- (26) Para una revisión de las amenazas a la seguridad en América del Sur, Ver: Alexandre de Barros. Confidence-building measures in South America: some notes on opportunities and needs. En.: Confidence-Building Measures. Ed. Karl Kaiser. International Symposium, May. 1983. Bonn, R.F.A.
  - (27) Pilar Armanet. La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina; pág. 165. A. Varas (compilador) GEL. Buenos Aires. 1987.
  - (28) Michael Morris and Victor Millán. Confidence Building Measures in Cooperative Perspective: the case of Latin America. Referencia incompleta.
  - (29) A. Varas. De la competencia a la cooperación militar en América Latina; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina; pág. 19. A. Varas (Compilador). GEL. Buenos Aires; 1987.
  - (30) E. Mercado Jarrín. Perspectivas de los acuerdos de limitación y desarme en América Latina y el Caribe; en Paz, Desarme y Desarrollo; pág. 309. A. Varas (Compilador). GEL. Buenos Aires. 1987.
  - (31) Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de América Latina. Informe Final. Lima. Noviembre 1985.



---

---

## Secretaría General

La Secretaría General de la Comisión tiene su sede en el ILET, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales. Su trabajo está organizado en las siguientes áreas:

- Area de Análisis e Investigación
- Area de Relaciones con actores sociales y políticos
- Area de Información y Comunicaciones
- Area de Asuntos Administrativos.

Editor: Pedro Lira

Callao 3461 - Santiago de Chile.  
Casilla 16637 - Correo 9.  
Teléfonos: 231-5486 232-8329.  
Telex: 341622 ILET CK

---



