



REUNION DE EXPERTOS SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO
DE LA CONFIANZA Y MECANISMOS DE SEGURIDAD
EN LA REGION
15-18 marzo de 1994
Buenos Aires, Argentina

OEA/Ser.K/XXIX
SEGRE/doc.36/94
16 marzo 1994
Original: español

ULTIMOS DESARROLLOS EN MATERIA DE MEDIDAS DE FOMENTO DE
CONFIANZA EN EL AMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS

(Documento presentado por el Jefe de Delegación del Perú,
Embajador Hugo Palma)

ULTIMOS DESARROLLOS EN MATERIA DE MEDIDAS DE FOMENTO DE CONFIANZA
EN EL AMBITO DE LAS NACIONES UNIDAS

I.- INTRODUCCION Y ANTECEDENTES

II.- MANIFESTACIONES Y ACTIVIDADES PRINCIPALES:

- PRIMERA-SESION ESPECIAL DE LA ASAMBLEA GENERAL DEDICADA AL
DESARME.
- ESTUDIO AMPLIO SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA.
- FOMENTO DE LA CONFIANZA EN LAS RELACIONES ECONOMICAS
INTERNACIONALES.
- DIRECTRICES PARA LA FORMULACION DE MEDIDAS DE FOMENTO DE
LA CONFIANZA. COMISION DE DESARME.

III.- NUEVOS DESARROLLOS.

I.- INTRODUCCION Y ANTECEDENTES.

Desde hace muchos años Naciones Unidas ha seguido con interés e inclusive ha promovido las cuestiones relativas al fomento de la confianza. En su oportunidad se recogió con satisfacción el resultado de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa, realizada en Helsinki en 1975, donde se estructuró un diálogo entre alianzas político-estratégicas antagónicas, así como con los países neutrales y no alineados de la región europea.

La institucionalización de este diálogo así como los acuerdos alcanzados en el Acta Final no representaron el final de la guerra fría pero permitieron sentar las bases de procesos de contacto y comunicación. A pesar de graves crisis como las ocasionadas por los acontecimientos en Polonia y más aún por la invasión de Afganistán, tales procesos constituyeron el marco para una dinámica evolución de las relaciones hasta que el cambio político de mediados de los años ochenta en la Unión Soviética abrió paso a una situación radicalmente distinta.

El Acta Final de Helsinki incluyó un "Documento sobre las medidas destinadas a fomentar la confianza y sobre determinados aspectos de la seguridad y el desarme". Se acordó con carácter compromisorio notificar con una anticipación mínima de 21 días las maniobras militares en que participaran más de 25,000 hombres. Se estableció, sin compromiso, la posibilidad de invitar a observadores militares a dichas maniobras, la notificación de maniobras en que participara menor número de hombres, la notificación previa de actividades militares importantes y otras medidas de fomento de la confianza que no fueron especificadas.

La formulación de Helsinki fue considerada pionera en el uso del término "medidas de fomento de la confianza". Desde luego, hay en la historia e inclusive recientemente numerosos antecedentes del concepto, como por ejemplo la propuesta norteamericana de "cielos abiertos" de mediados de los años cincuenta y especialmente el acuerdo americano-soviético para evitar incidentes entre barcos de guerra en altamar de 1972.

II.- MANIFESTACIONES Y ACTIVIDADES PRINCIPALES:

- PRIMERA SESION ESPECIAL DE LA ASAMBLEA GENERAL DEDICADA AL DESARME.

Las Naciones Unidas hicieron una manifestación formal sobre la cuestión del fomento de la confianza en el Décimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General dedicado al desarme, celebrada en 1978. En el párrafo 93 del Documento Final se indicó que para facilitar el proceso de desarme: "es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la

paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados".

El mismo texto proponía además medidas concretas como: "a) Que se prevengan los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones, mediante la adopción de medidas para mejorar las comunicaciones entre los gobiernos, especialmente en las zonas en que haya tirantez, o mediante el establecimiento de líneas directas de emergencia y otros métodos que sirvan para reducir el peligro de conflicto; b) Que los Estados evalúen las posibles consecuencias de sus actividades de investigación y desarrollo militares en relación con los acuerdos vigentes y con los nuevos esfuerzos en la esfera del desarme; c) Que el Secretario General presente a la Asamblea General informes sobre las consecuencias económicas y sociales de la carrera de armamentos y sus efectos profundamente perjudiciales para la paz y la seguridad en el mundo". Adicionalmente se indicaba que podrían identificarse otras medidas de fomento de la confianza.

Tres lustros después, no deja de ser algo paradójico comprobar que de haberse atendido a la formulación inicial de Naciones Unidas, el tratamiento del fomento de la confianza hubiera podido evitar numerosos escollos tanto en la negociación político-diplomática como en el examen académico.

La fórmula de Naciones Unidas de "adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados" que implica la imposibilidad de aislar acciones concretas de comportamientos genéricos, difícilmente podría ser superada en lo conceptual, en lo político y en la necesidad de su aplicación en la práctica.

- ESTUDIO AMPLIO SOBRE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA.

Algo más adelante y bajo el impulso de la República Federal de Alemania, las Naciones Unidas establecieron un grupo de expertos para la realización de un estudio amplio sobre medidas de fomento de la confianza. El estudio examinó las características y las oportunidades de las medidas de fomento de la confianza, los principios para establecerlas y desarrollarlas y la función de Naciones Unidas en el proceso; y reconoció las exigencias de libre participación y gradualismo indispensables para su adopción.

El estudio subraya la importancia y prioridad de las medidas de carácter militar pero señala que la confianza no puede ser establecida con medidas que conciernan exclusivamente la esfera militar. Reconoce que las causas de desconfianza varían en las diferentes regiones e inclusive dentro de una misma región pues se originan en experiencias históricas así como elementos

geográficos, estratégicos, políticos, económicos, sociales y de otro tipo.

El estudio de Naciones Unidas dió comprensible prioridad a las medidas de fomento de la confianza en el area militar pues fue preparado en circunstancias de caracterizado enfrentamiento no solamente ideológico y político sino también de fuerzas militares sin precedentes. Evidentemente, ello hacía posible la iniciación de hostilidades armadas mediante el lanzamiento de un ataque por sorpresa que respondería a un propósito deliberado o también por el escalamiento de incidentes, error en las comunicaciones o inclusive accidente.

Las medidas identificadas en esa ocasion, se refieren a las áreas de información y comunicación militar, gastos militares, notificación previa de actividades militares, intercambio y visitas, consultas, actitud militar, disminución de la tensión militar, limitaciones, verificación, medidas en situaciones de crisis y solución de controversias y conflictos. En éste último punto no se menciona ninguna medida concreta.

El estudio estableció igualmente que las medidas no podían servir de pretexto para evitar progresos reales en las negociaciones de acuerdos de desarme, para legitimar la continuación de las tendencias armamentistas o disimular el no cumplimiento de principios y dispositivos del Derecho Internacional.

Si bien con menor nivel de detalle que las medidas adoptadas, el estudio de Naciones Unidas dejó abierta la posibilidad de medidas de fomento de la confianza en areas distintas de la militar y solicitó que se diera más detenido tratamiento a ese aspecto.

- FOMENTO DE LA CONFIANZA EN LAS RELACIONES ECONOMICAS INTERNACIONALES.

La Asamblea General pidió al Consejo Económico y Social que se ocupara del fomento de la confianza en las relaciones económicas internacionales. El Secretario General solicitó las opiniones de los Estados sobre esta materia y las presentó al ECOSOC.

A pesar de la importancia de la cuestión el Secretario General se vió obligado a reconocer que los planteamientos recibidos no le permitían señalar una orientación precisa para la continuación de los trabajos y distribuyó las presentaciones recibidas de diferentes Estados. No obstante, consideró que eran necesarios tres tipos de medidas: a) de reafirmación de principios básicos y normas e instrumentos de las relaciones económicas internacionales como la Carta de Naciones Unidas, otras

Declaraciones y los principios básicos del Derecho Internacional; b) medidas para reactivar la cooperación internacional para el crecimiento y el desarrollo, ampliar el comercio y estabilizar las relaciones financieras y monetarias así como progresos en las negociaciones para reducción de los gastos militares; y c) nuevas medidas relacionadas a promover mecanismos de consulta, negociación y solución de controversias económicas. El Secretario General formula además importantes consideraciones relativas a cuestiones como la deuda externa, comercio y otras.

Es significativo que muchos países incluyan específicamente cuestiones económicas al explicitar sus preocupaciones de seguridad. Ello no puede ser de otra manera cuando son estas cuestiones la preocupación fundamental de grandes mayorías amenazadas en su misma supervivencia y están en el origen de millones de víctimas.

También debe registrarse que se han producido avances conceptuales importantes que demuestran que la utilización del poder económico puede hacerse en violación de obligaciones precisas de los Estados en materia de no intervención y respeto de la soberanía e independencia de otros Estados. Como ello evidentemente ocurre, no se advierte cómo sería posible sustraer de la consideración política y académica de la temática del fomento de la confianza estas formas de amenaza a la seguridad.

- DIRECTRICES PARA LA FORMULACION DE MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA. COMISION DE DESARME.

En 1982, la Asamblea General pidió a la Comisión de Desarme el examen de directrices para el establecimiento de medidas de fomento de la confianza de aplicación mundial y regional. La Comisión trató del asunto hasta 1988 en que emitió un informe consensual.

Ampliando y profundizando el tratamiento del informe del Grupo de Expertos la Comisión de Desarme explicitó la multicausalidad de la desconfianza como dependiente tanto de factores militares como no militares. Indicó que en muchas regiones existen fenómenos económicos y de otra índole que afectan tan directamente la seguridad que no pueden separarse de los asuntos de defensa y militares.

Con ello la Comisión realmente amplía a todos los países el interés de la problemática de la confianza y si bien, al igual que lo hizo en su oportunidad el Estudio Amplio, da prioridad y trata con mayor detenimiento las cuestiones militares de la confianza ubicando en primer término la problemática nuclear, incluye también medidas de carácter no militar que interesan la seguridad nacional y la supervivencia de los Estados.

El informe de la Comisión reitera los principios consignados en el Estudio Amplio para dar viabilidad a las medidas adaptadas

o por adaptarse. Del mismo modo, reafirma y amplía los objetivos, características y posibilidades de aplicación del fomento de la confianza y enfatiza su carácter procesal en el contexto de políticas que pueden promoverla o afectarla. Indica expresamente que las medidas de fomento de la confianza deben contribuir a la creación de condiciones favorables para el arreglo pacífico de las controversias y problemas internacionales, desestimando así toda pretensión de que sería necesario resolver aquellos para iniciar activamente procesos de fomento de la confianza.

El informe es particularmente interesante porque integra elementos de distinta naturaleza: principista, puntual, procesal, de aplicación y de oportunidad, mostrando las interrelaciones de unos factores con otros y sin atentar contra la claridad en la presentación de cada uno muestra la imposibilidad de asumirlos selectivamente y fuera de contexto. Asume, de manera expresa e inequívoca, una conceptualización amplia del fomento de la confianza y subraya el significado de los procesos de retroalimentación en términos de creación o reducción de confianza se explicita de manera irrefutable.

La Asamblea General hizo suyas las directrices y las recomendó "a todos los Estados para que las apliquen teniendo plenamente en cuenta las condiciones políticas, militares y de otra índole imperantes en una región determinada, sobre la base de iniciativas de los Estados de la región de que se trate y con el consentimiento de éstos". Esta recomendación ha sido reiterada posteriormente.

III.- NUEVOS DESARROLLOS.

A partir de esos tratamientos sustantivos las Naciones Unidas se han ocupado en diferentes oportunidades y contextos a las cuestiones relativas al fomento de la confianza.

Por ejemplo, prácticamente todos los estudios sobre desarme conducidos por la Organización incluyen capítulos o al menos referencias a la cuestión del fomento de la confianza. El estudio de los aspectos del desarme regional, realizado a comienzos de los ochenta así como el reciente estudio sobre conceptos y políticas de seguridad con fines defensivos y muchos otros incluyen tratamientos concretos del tema.

La Asamblea General se pronunció en su momento sobre los trascendentales progresos alcanzados en Estocolmo en 1986 en materia de fomento de la confianza por los países de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. Similar acogida recibió el documento de la Conferencia sobre medidas de confianza y seguridad y sobre desarme en Europa de Viena en 1990, su reiteración y ampliación también en Viena en 1992 y, posteriormente, el documento de Helsinki de ese mismo año.

Naturalmente el mismo tratamiento se dio a los importantes acuerdos sobre "cielos abiertos" y sobre número de efectivos militares concluidos en 1992, también en el ámbito europeo.

Sendas resoluciones de la Asamblea General de 1990 animan a los Estados a "... reconocer el valor de las medidas de fomento de la confianza -militares y no militares- adoptadas en el marco del desarme regional y les invita a contribuir en los foros apropiados a la cuestión del desarme regional, incluyendo las medidas de fomento de la confianza..."; "... considerar la posibilidad de tomar medidas apropiadas a fin de reducir el riesgo de confrontación y fortalecer la seguridad teniendo debidamente en cuenta sus condiciones regionales específicas"; y se recomienda una vez mas la implementación de las directrices de la Comisión de Desarme para la adopción de medidas adecuadas de fomento de la confianza en sus respectivas regiones.

Otra actividad importante de la Organización ha sido la realización de un estudio sobre aspectos específicos relativos a la aplicación de diferentes medidas de fomento de la confianza en el espacio ultraterrestre incluyendo las diferentes tecnologías disponibles y las posibilidades de definir mecanismos apropiados de cooperación internacional en áreas puntuales de interés. Este informe está siendo actualmente difundido.

A lo largo de varios años, la Organización se ha interesado igualmente en la cuestión de las medidas de confianza en los espacios marítimos donde, por razones obvias, se da la proyección de poder de las grandes potencias. Ha promovido varios encuentros académicos y diplomáticos, sin que haya sido posible convenir en medidas específicas. En esas condiciones lo que se puede exhibir hasta el momento es el acuerdo americano-soviético de 1972 para evitar incidentes entre unidades de sus flotas en alta mar al que se hizo referencia antes; acuerdo que fue repetido con otros países.

Se ha mencionado reiteradamente que la Convención de Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, próxima a entrar en vigor, sirve como un marco para la promoción de la confianza en los espacios marítimos. Esto se refiere al uso pacífico y legítimo de los espacios navales, asunto sobre el cual han insistido algunos países de la región, haciendo especial énfasis en ciertas actividades en la Zona Económica Exclusiva.

Se ha proyectado que, al igual que en tierra, las medidas de fomento de la confianza podrían comprender aspectos como la notificación previa de las maniobras, invitaciones, transparencia e inclusive medidas de constreñimiento de ciertas actividades. Otro aspecto considerado ha sido la posibilidad de evitar la adquisición de submarinos nucleares.

En numerosas resoluciones de la Asamblea General de los últimos años se trata también de la cuestión del fomento de la

confianza. Entre otros contextos el tema está considerado en resoluciones sobre el desarme regional, medidas de fomento de la confianza y de seguridad y desarme convencional en Europa, implementación de las directrices de la Comisión de Desarme para tipos apropiados de medidas de fomento de la confianza, reducción de presupuestos militares y transparencia de gastos militares, cumplimiento de los acuerdos sobre limitación de armamentos y desarme, transparencia en armamentos, cooperación entre la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y las Naciones Unidas, mantenimiento de la seguridad internacional y actuación de los Centros Regionales de Paz y Desarme.

En un pronunciamiento del Consejo de Seguridad, emitido en ocasión de una reunión de este órgano celebrada a nivel de jefes de estado o de gobierno, en enero de 1992, además de reiterar su adhesión al sistema de seguridad colectiva de la Carta y expresarse preocupación por el terrorismo, se formuló un pedido al Secretario General para que presentara su parecer sobre como promover, en las circunstancias actuales, la paz y la seguridad internacionales.

El Secretario General presentó una Agenda para la Paz en la que incide en cuestiones de especial interés, tales como diplomacia preventiva y restablecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz. En la sección de diplomacia preventiva indica que son necesarias medidas para instaurar la confianza que, juntamente con la buena fe, son esenciales para reducir el riesgo de conflicto; y además que podrían ser útiles dispositivos de alerta temprana y mecanismos para el establecimiento de hechos (fact finding). Indica que numerosas medidas se encuentran a disposición de los gobiernos que deseen recurrir a ellas, incluyendo el intercambio de misiones militares, la creación de centros regionales o sub-regionales de reducción de riesgos, medidas de información y otras. Solicitó, de otro lado, que las organizaciones regionales examinen que otras medidas podrían adoptarse y subrayó su disposición de consultar con las partes en conflicto; todo ello dentro del absoluto respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de todos los países.

Igualmente en 1992, el Secretario General presentó un informe titulado "Nuevas dimensiones de la regulación de armas y desarme en la era post guerra fría" en el cual igualmente se ocupa de las cuestiones de transparencia en armas y otras medidas de fomento de la confianza. Indica su satisfacción por los progresos alcanzados en materia de transparencia de armamentos que, naturalmente, no considera como sustituto a la reducción de armas pero que puede conducir a mayor confianza. Incide especialmente en el recientemente creado Registro de Armas Convencionales y en la necesidad de incrementar la apertura y transparencia en los procesos de fomento de la confianza, particularmente a niveles regionales y sub-regionales.

En 1993, la Asamblea General adoptó una Resolución sobre la Agenda para la Paz, con especial referencia a la diplomacia preventiva y asuntos conexos. En la sección de fomento de la confianza se invita a los Estados miembros y organizaciones regionales a transmitirle sus experiencias en fomento de la confianza, se apoya la disposición del Secretario General de sostener consultas en la materia, se le anima a consultar con las partes en las disputas que puedan comprometer la paz y, finalmente, se recomienda medidas como la apertura, la moderación en la producción, adquisición y despliegue de armamentos, los intercambios militares, la posible formación de centros de reducción de riesgo, el libre flujo de informaciones y el monitoreo de los acuerdos regionales de control de armas y desarme.

En conclusión, podría indicarse que las Naciones Unidas atribuyen gran actualidad y significación al fomento de la confianza y a lo largo de los años se han empeñado en que se estudie y conozca mejor el concepto. También han considerado importante que los países adopten el mayor número posible de medidas de fomento de la confianza, a partir de las directrices aprobadas por la Comisión de Desarme en 1988.

Del mismo modo, de las resoluciones aprobadas por la Organización se desprende que no considera el fomento de la confianza como un sucedáneo para la estricta aplicación de los principios y dispositivos del derecho internacional ni para negociaciones efectivas sobre limitación de armamentos y gastos militares y desarme. Se considera también que una de las principales realizaciones del fomento de la confianza es superar la muralla de secreto que recubre las actividades militares.

Estima Naciones Unidas que las medidas son deseables en el marco de políticas de fomento de la confianza cuya aplicación consistente y permanente permitirá la retroalimentación positiva que, a su vez, facilitará la creación de contextos para la solución pacífica de las controversias. Entiende, naturalmente, que será necesario avanzar gradualmente de arreglos mas simples a otros complejos, además de tiempo y perseverancia para alcanzar resultados .

Estima, finalmente, que la paz y la seguridad no son exclusivamente función de cuestiones militares y que requieren atención los aspectos jurídicos, políticos, económicos, sociales, humanitarios, del medio ambiente y del desarrollo. No es ciertamente por acaso que en su última sesión, la Asamblea General solicitó al Secretario General complementar la Agenda para la Paz con una Agenda para el Desarrollo cuya eficaz conjunción y aplicación podrá proporcionar la seguridad que anhelan las inmensas mayorías de la humanidad.