

No ancl

CONFERENCIA DE EXPERTOS SOBRE EL FORTALECIMIENTO DE LA
CONCERTACION POLITICA EN AMERICA LATINA EN FUNCION DE LA PAZ, EL
DESARME, EL DESARROLLO Y LA SEGURIDAD.

LIMA, PERU, 6-9 Diciembre 1988

COOPERACION Y MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA EN AMERICA
LATINA Y EL CARIBE.

HUGO PALMA

CENTRO REGIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA PAZ, EL DESARME Y
EL DESARROLLO EN AMERICA LATINA

INTRODUCCION

La cooperación y la concertación política en América Latina son temas que han irrumpido con significativo ímpetu en el ámbito conceptual y la práctica diplomática y política de los países de América Latina.

Aún cuando, comprensiblemente, no pueda indicarse que ellas revisten la misma prioridad para todos los países o que encuentren similares posibilidades de ser viabilizados entre el conjunto de los Estados, o grupos de ellos, es un hecho que el discurso y el quehacer de años recientes y de ahora parecen animados por un propósito muy vivo de superar la retórica y acceder a la acción conjunta.

Al mismo tiempo, y probablemente como reconocimiento de la existencia de dificultades reales y nada desdeñables de diferentes tipo, se advierte igualmente un deseo de ir, paulatinamente pero no interrumpidamente, hacia un objetivo que se sabe distante: una comunidad latinoamericana de naciones; que por tal razón requiere utilizar todas las posibilidades, procesos y oportunidades en curso o por iniciarse o identificarse y que se orientan al establecimiento de formas cualitativamente distintas de vinculación entre los países de la región.

Las crisis económica, política y social que en diversos grados sacuden a prácticamente todos los países del área, el avance perceptible de otras regiones en relación a América Latina, la posibilidad de que se esté produciendo una suerte de desencanto respecto del conflicto bélico como parece mostrarlo el resultado de varios enfrentamiento contemporáneos, la frustración que motivan la lentitud de los procesos de integración, la supervivencia de percepciones -muchas veces artificialmente estimuladas- de hostilidad y la enorme dificultad de superar la retórica en el discurso de la unidad; impulsan distintos y no siempre articulados esfuerzos para cambiar este estado de cosas.

El objetivo de este trabajo es presentar el concepto del fomento de la confianza como un instrumento versátil, eficaz y práctico para promover la cooperación regional. Para ello, se intentará mostrar -luego de algunas consideraciones conceptuales- que en América Latina ya tienen curso políticas y actividades que pueden ser enmarcadas en el "fomento de la confianza" y se sugerirán algunas posibilidades, sea por vía de reconocimiento de lo que se viene realizando, sea por vía de innovación; de aumentar el significado de este concepto en el área regional, y mejor utilizarlo en función de la paz, la cooperación, la limitación de gastos y equipamientos militares y, eventualmente, de la elaboración de sistemas de

seguridad compartida.

Desde luego, es claro que la realidad muestra que no toda el área genéricamente denominada América Latina y el Caribe tienen posibilidad de establecer estos procedimientos de "fomento de la confianza"; al menos en una misma y única oportunidad para todos sus componentes estatales y sub-regiones.

América Central y el Caribe viven en estas circunstancias, peculiaridades que pueden hacer más difícil - aunque ello sea al mismo tiempo más necesario- establecer estas formas de aproximación política y militar.

Por ello, reconociendo que en principio los criterios son válidos para todos los Estados, es obvio que ciertas sub-regiones o determinados países o grupos de países tienen mejores posibilidades de adoptar las decisiones políticas -e históricas en todas las acepciones de la palabra- que hagan posible el establecimiento paulatino de relaciones más pacíficas, cooperativas y satisfactorias.

América del Sur puede ser, caracterizadamente, una de estas áreas. En un ámbito, rezagos de confrontación pero principalmente posibilidades de cooperación parecen tener mayor virtualidad. En todo caso, el criterio pragmático e incremental que es propio del fomento de la confianza ofrece tantas posibilidades que sería desafortunado y antihistórico no intentar su puesta en vigencia.

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 la confianza de modo que ésta haga posible el incremento de la seguridad de dos o más actores internacionales; al alejar, en sentido estricto, la posibilidad de conflicto 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, concierne también el contexto de las relaciones interestatales y las posibilidades de interacción armoniosa.

Este concepto, extensamente debatido en Europa motiva un creciente interés en América Latina. Nuestra región, sin haber participado decididamente en el debate conceptual y en negociaciones políticas sustantivas, no ha sido ajena a una práctica de fomento de la confianza con características particulares y sumamente significativas.

ANTECEDENTES Y ASPECTOS CONCEPTUALES

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.

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" donde se instituyó la obligatoriedad de notificar previamente maniobras militares en que participaran más de 25,000 hombres y se admitía la posibilidad e intercambiar voluntariamente observadores de maniobras y notificar previamente maniobras en que participara un número menor de hombres que el indicado; o movimientos militares importantes.

Anteriormente, los Estados Unidos y la Unión Soviética habían convenido en acuerdos para 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. Se viene examinando en las conversaciones de Viena sobre 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.

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 a fin de facilitar el proceso de desarme "es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados.

La Reunión de Estocolmo de la CSCE introdujo dispositivos de mayor significación, que podrían inclusive emparentarse con medidas concretas de limitación de despliegues militares.

Fuera de este contexto europeo de características sui generis, que se resumen en un alto nivel de confrontación de efectivos y equipamiento militar de todo tipo incluyendo el nuclear; se reconocen otros ámbitos regionales donde el concepto de confianza ha tenido y tiene tratamientos distintos, pero no carentes de significación.

Por ejemplo, el concepto de la confianza en América Latina necesariamente supera el aspecto militar, imbricándose en 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 y cooperación.

América Latina ya convino en acuerdos de desarme como el Tratado de Tlatelolco; acuerdos varios relativos a la solución pacífica de las controversias; declaraciones políticas sustantivas como la de Ayacucho de 1974 que fue seguida de negociaciones concretas.

Similarmente, 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; y también prácticas militares significativas. Así, por ejemplo, las marinas de guerra del Brasil y del Perú desarrollan un programa conjunto de atención médico-odontológica en el área amazónica, prestando tal apoyo a las poblaciones ribereñas, indistintamente. 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, invitaciones de varios tipos y otras, también parecen en América Latina más difundidas de lo que se suele creer.

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. Un grupo de expertos produjo un "Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza" concluido en 1981.

Conceptualmente, existe de hecho una increíble diversidad de puntos de vista en relación con lo que sería fomentar la confianza. Los países han indicado, por ejemplo, que ella deriva de elementos como la existencia o no de una carrera armamentista; concentración de fuerzas y equipos militares o relativa moderación de los efectivos en zonas de fronteras; comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; cumplimiento de los acuerdos internacionales; disposición de los Estados a mayor o menor apertura en cuestiones militares; posibilidades o dificultades de la cooperación internacional para el desarrollo económico y social; consultas y aproximación política o ausencia de diálogo.

En algunos casos, se han planteado condicionantes más específicos como por ejemplo, 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 a las relaciones internacionales; etc.

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 región e inclusive respecto de cualquier relación bilateral. Ello se debe a que la desconfianza se origina en experiencias históricas y un complejo de elementos que incluyen realidades geográficas, conceptualizaciones estratégicas, doctrinas, potenciales y despliegues militares, percepciones y sistemas políticos, circunstancias económicas y sociales y otros factores.

Todos esos factores, integrados en procesos dinámicos donde se funden experiencias del pasado con expectativas futuras, condicionadas por percepciones de la circunstancia, 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.

Debe tenerse en cuenta que en un mundo complejo y diverso, la desconfianza no es la misma para todos ni se origina en las mismas causas. Una es la desconfianza que produce la posibilidad de una guerra nuclear; otra, la de un conflicto bilateral. Una la desconfianza que motiva la concentración de fuerzas y equipos militares; otra, la que se deriva de actos de intervención, coerción o de presiones. Una es la desconfianza basada en la confrontación ideológico-política; otra, la que se nutre del subdesarrollo y la injusticia económica internacional. Una se fundamenta en la 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.

El énfasis en mostrar estas diferencias no puede ser considerado superfluo. 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 general.

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 pueden ser atendidas con "medidas", es decir acciones precisas, concretas, específicas; otras amenazas requieren de "políticas" que representarían más bien actitudes, percepciones y propósitos traducidos en una diversidad de acciones a lo largo de un tiempo considerable.

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.

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. 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: 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, pueden encontrarse muy próximas de las que generalmente se formulan respecto de la seguridad; pero no se advierte como podrían dissociarse significativamente.

Hay en el concepto de confianza dos componentes básicos. Un aspecto que se refiere a la manera de percibir y otro, objetivo, que concierne 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 indelebiles 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.

En el campo prioritario de la seguridad, el fomento de la confianza se orienta a hacer posible una interpretación de los hechos que reduzca el nivel de incertidumbre y aumente la posibilidad 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 le advierta como no amenazador. Eso 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 acuerdos apropiados en esos campos.

Desde luego, todo esto no quiere decir que el adecuado tratamiento de los elementos objetivos y subjetivos indicados antes, garantice la confianza y permita 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.

Como se indicó, se ha percibido grandes diferencias entre las percepciones y opiniones de los países sobre lo que sería el punto de la confianza. Recogiendo lo esencial de las aproximaciones "europeas" y "tercermundistas" a la problemática de la confianza cabría decir, que mientras en el caso de Europa la consideración fundamental y casi excluyente concernía la confianza militar; la mayoría de países en desarrollo y No Alineados consideraban 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.

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 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, ellas 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.

Sin embargo, hay coincidencia general en la necesidad de asignar al concepto el máximo de eficacia lo que 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 hasta de utilización indebida. 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.

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, colonialismo, etc. Frente a ellas, tratar de desconocer la significación en términos de fortalecimiento de la confianza de políticas de buena vecindad, cooperación, integración, etc., sería igualmente inapropiado. También sería inadecuado, sugerir que tales políticas 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.

La transacción conceptual y política entre estas percepciones y aproximaciones divergentes estaría determinada por la prioridad, relevancia y urgencia que por un lado se asigna al fomento de la confianza en la esfera militar, en función de que su detrimento afecta inmediatamente la seguridad y puede, inclusive, precipitar el conflicto abierto, debido a mala interpretación, falta de comunicación, etc. de aspectos militares; y 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.

El punto de partida de las presentaciones que limitan el concepto es que a diferencia del área militar y de seguridad, donde las medidas de fomento de la confianza se orientan a impedir que se produzca una violación del Derecho Internacional protegiendo la inviolabilidad y soberanía de los Estados contra el uso de la fuerza, en las relaciones internacionales no habría prohibición genérica de no utilizar el peso o la capacidad económica de los países para fines políticos.

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 como pueden irse traduciendo los principios generales relativos a la no aplicación de medidas políticas o económicas en contravención al Derecho Internacional, en medidas 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.

EL FOMENTO DE LA CONFIANZA EN AMERICA LATINA Y AMERICA DEL SUR

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.

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 complejo de factores -incluyendo naturalmente ideológicos, políticos y de otra naturaleza; internos y externos a la región- que hizo que se diera 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, tuvieron curso corriente conceptualizaciones geopolíticas y estratégicas que subrayando

exclusivamente "el interés y la defensa nacional" -y que miradas retrospectivamente no dejan de tener un resabio elitista, cuando no autoritario y hasta antipopular- se tradujeron muchas veces en doctrinas y dispositivos militares en que predominaba la confrontación en lo externo y la opresión en lo interno; y que se acompañaron de expresivos aumentos en términos de equipamiento y gasto militar.

Esto hizo que los intentos de establecer procedimientos para 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.

Desde luego, ha venido expandiéndose la conciencia que todo ello representaba un estado de cosas malsano y antihistórico que debía ser cambiado. La más enfática 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 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.

En esta oportunidad, los Jefes de Estado establecieron que:

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 Concertación 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
- Empezar una lucha activa y coordinada para erradicar la pobreza absoluta
- Reforzar la cooperación contra el narcotráfico, así como contra el terrorismo

Es este propósito de concertación el que debe construir el marco de formas de relación cualitativamente diferentes que exigen los problemas comunes y las gravísimas dificultades de las actuales circunstancias; por no mencionar la inutilidad que están mostrando en la actualidad los conflictos bélicos.

Desde luego, en oportunidades anteriores no dejaron de producirse intentos realmente importantes de promover la concertación latinoamericana. Se recuerda especialmente el caso de CECLA (Comisión Especial de Consulta Latinoamericana) que 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. Hubo otros intentos con relación a distintos asuntos; pero en términos generales puede decirse que no tuvieron permanencia o no recibieron apoyo político o popular, o ambos, y paulatinamente fueron dispersándose.

Es así que sólo en tiempos recientes se advierte una dinámica de creación de ámbitos institucionales latinoamericanos, para atender un sinnúmero de aspectos que interesan al conjunto de países. No existe aún un organismo "político" latinoamericano como vendría a ser el caso, por

ejemplo, de la Organización de Unidad Africana. Sin embargo, se conoce de un impresionante crecimiento de mecanismos e instituciones de cooperación regional que van desde procesos políticos de considerable gravitación para la paz y la seguridad, como el de Contadora y su Grupo de Apoyo para la solución de la crisis en América Central; hasta asociaciones profesionales de significación sectorial.

Adicionalmente, deben tenerse presentes los procesos de integración económica que, más allá de sus dificultades, vienen mostrando que en América Latina se han podido diseñar ambiciosos proyectos en ese ámbito y los acuerdos que provienen de algunos de ellos para promover la cooperación en otros campos. Es el caso particular del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena), del que 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; habiendo 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 grandes mayorías, sino que se presentan también como exigencias para la superación de la grave crisis que afecta a la región en su conjunto.

El de mayor proyección ha sido hasta ahora el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, en Río de Janeiro en diciembre de 1986; (Grupo de los Ocho) sobre la base de los grupos de Contadora y Apoyo pero diferente de ellos; y que ha sido el ámbito para la ya mencionada reunión de ocho Jefes de Estado en Acapulco en setiembre de 1987. Esta reunión fue saludada, independientemente del sustantivo "Compromiso" que en esa oportunidad suscribieron

como un hecho histórico por sí mismo, constituyendo acontecimiento sin precedentes el que un grupo de Presidentes de democracias latinoamericanas se reuniera para tratar asuntos políticos, económicos y de seguridad de la mayor relevancia, sin invitación ni participación de los Estados Unidos.

Finalmente, cabría mencionar diversas formas de cooperación cultural así como una creciente aproximación de instituciones, centros y agrupaciones profesionales, educativos y de investigación. Estos últimos vienen promoviendo el interés 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.

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 o 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 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; etc.etc. 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.

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 solamente ha servido 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.

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

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

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 empobrecimiento 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.

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 alcanzar las soluciones pertinentes y legales a las cuestiones que pudieren encontrarse 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, que equivale a fortalecimiento de la seguridad, a la previa solución de todas esas cuestiones, no facilitaría alcanzar una ni otra.

América Latina no necesita precisar 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 seres humanos individuales que la componen y explican y para ello aplicar las "políticas" que se requieran 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.

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

A)- SECTOR MILITAR.-

a) Información:

- Intercambio general de publicaciones; 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; establecimiento de cursos de desarme y limitación de armamentos así como de economía de la defensa en las escuelas militares; en distintos niveles; participación de cadetes y oficiales en actividades especiales como cruceros de verano, cursos de búsqueda y rescate marítimos, terrestres y aéreos; programas médicos y sanitarios y, en general, en el mayor número posible de actividades afines

c) Contacto:

- incremento de visitas de oficiales y/o delegaciones militares en distintos niveles; establecimiento de procedimientos básicos para evitar incidentes y para el manejo de éstos y 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 con vistas 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

d) Institucionalización:

- Posibilidad de una conferencia regular sudamericana en el nivel correspondiente, para promover los asuntos mencionados;

B)- SECTOR POLITICO.-

- Concertación política en los niveles apropiados para el tratamiento de asuntos de interés común que fueren pertinentes, como por ejemplo deuda externa; participación parlamentaria por medio de reuniones y visitas para tratar cuestiones relativas a la seguridad en sentido amplio y promover la limitación de gastos militares y de armamentos, la paz, la integración y la cooperación, como objetivos políticos permanentes y prioritarios de los pueblos; reiteración política individual o conjunta, en las oportunidades apropiadas, del compromiso solemne con la paz, la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución de las diferencias por medios pacíficos; mecanismos de acción conjunta en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo procedimientos para operaciones conjuntas policiales y/o militares de dos o más países, para el combate a esta forma delictiva transnacional; promover el examen de nuevas conceptualizaciones de seguridad; incorporación en los partidos políticos de formulaciones relativas a la promoción de la paz, la seguridad común y la limitación de armamentos y gastos militares; establecimiento de un programa mínimo de cooperación en materia de desastres naturales; prioridad gubernamental a los proyectos de desarrollo que interesen a dos o más países, particularmente en zonas de frontera; procedimiento de consultas sobre mecanismos y oportunidades para viabilizar la limitación de gastos militares y para la paulatina integración de

los sectores de fabricaciones militares

C)- SECTOR DIPLOMATICO.-

- establecimiento de cursos sobre desarme, limitación de armamentos y aspectos afines en las instituciones de formación diplomática; compromiso de Cancillerías para la celebración de la Semana de Desarme y de apoyo a la Campaña Mundial de Desarme de las Naciones Unidas; apoyo a las actividades del Centro Latinoamericano de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo.

D)- SECTOR ACADEMICO.-

a) Universitario y Centros de Investigación:

- establecimiento de cursos sobre economía de la defensa; cursos sobre limitación de armamentos y desarme; promoción de la investigación para la paz (peace research); estudios sobre desarme y desarrollo incluyendo investigaciones sobre la economía de la producción de armas; estudios e investigaciones sobre la vinculación de la democracia en América Latina con el armamento y la deuda externa.

E)- SECTOR CIVICO.- (Organizaciones no gubernamentales, iglesias, medios de difusión, etc.)

- Seminarios periodísticos sobre su responsabilidad en la formación y orientación de la opinión pública en materia de seguridad democrática; participación de los medios de difusión latinoamericanos en la Campaña Mundial del Desarme.