

EL FOMENTO DE LA CONFIANZA; UN PUNTO DE VISTA DEL SUR

El fomento de la confianza entre los Estados, dentro del marco de las negociaciones sobre desarme, es un tema relativamente nuevo. La idea de "fomentar la confianza", fue discutida en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, reunida en Helsinki en 1975. El documento final de la misma recogió algunos acuerdos en este campo; acuerdos que no han podido ser ampliados en la Conferencia de Belgrado de 1978 y fueron también materia de discusión en la Conferencia de Madrid.

La Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme también se ocupó del tema en el párrafo 93 del Documento Final que dice: "A fin de facilitar el proceso de desarme, es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados. . .". Más adelante, cita algunas medidas que podrían contribuir a los fines indicados. La cita es importante, porque la interrelación de factores que establece justifica la posición particular de algunos países en desarrollo sobre el tratamiento de este asunto, en la forma que se procurará describir.

En la Asamblea General Ordinaria de Naciones Unidas en 1978, la República Federal de Alemania, país que tiene, como se comprenderá, un interés prioritario en temas de esta naturaleza, promovió el tratamiento específico del asunto y en una Resolución (33/91 B-16-Dic-78) se recomendó a los Estados que considerasen medidas encaminadas a fomentar la confianza y se les invitó a transmitir al Secretario General sus opiniones y experiencias en este campo. Las opiniones de algunos Estados fueron presentadas a la Asamblea siguiente (Docs. A/34/416 y Add. 1 a 3 y A/35/397)*. En 1979 la Asamblea decidió que el Secretario General, con la asistencia de un grupo de expertos gubernamentales calificados, realizara un estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza (Res. 34/87 B) que tuviera en cuenta las opiniones de los Gobiernos.

En virtud de ello, el Secretario General designó a un grupo que fue presidido por el Embajador G. Pfeiffer, entonces Representante de la República Federal de Alemania en el Comité de Desarme, y que estuvo compuesto por siete representantes de países miembros de alianzas militares, dos de países neutrales, uno del Japón y cinco de países en desarrollo. El Gobierno del Perú me encomendó su representación y me cupo participar en la elaboración de la posición peruana sobre el tema; posición de la cual se han extraído algunos conceptos para este artículo.

La tarea del Grupo, habría que reconocerlo, no fue solamente de "estudio" porque tal cosa en el ámbito político de las Naciones Unidas probablemente no puede existir, de modo que comprendió también claras formas de negociación diplomática. Esta tarea encontró dificultades derivadas principalmente del relativo desinterés o desconocimiento de numerosos países en desarrollo con respecto al tema. Esto favoreció también cierta

* Documentos de Naciones Unidas.

pobreza conceptual en el estudio (Doc. 4/36/474 - 6 Oct. 81), pobreza que no es ingrata para las alianzas militares, y un mayor énfasis en las cuestiones militares y paramilitares que, en otras circunstancias, hubiera podido ser matizado.

La discusión en el ámbito de Naciones Unidas permitió una comprobación interesante que no debía ser sorprendente: a diferencia de lo que ocurre en el Continente europeo, la percepción del factor confianza difiere grandemente en otras latitudes. Esta comprobación, que podía parecer simplista, recogía sin embargo el complejo de la problemática a la que hubo de enfrentarse el Grupo; si las causas de la desconfianza no son las mismas para todas las regiones habría que ocuparse de cuestiones mucho más amplias que la confianza en el campo militar y, al hacerlo, se entraría a tratar asuntos que los países han mencionado con relativa superficialidad y que, en todo caso, rebasan la percepción que del "fomento de la confianza" tienen los países miembros de las alianzas militares.

UNA DIVERGENCIA EN EL ENFOQUE.

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

Aunque pudiera parecerlo, la referida divergencia no constituía un matiz sino un problema de fondo con implicaciones diversas. En efecto, los países europeos consideraban que medidas de fomento de la confianza son determinadas acciones de carácter sumamente concreto y vinculadas principalmente con el campo estratégico-militar, orientadas en primer término a

evitar o limitar la posibilidad de un ataque por sorpresa. Como ejemplo de esta percepción se puede citar la notificación previa de maniobras militares. Esta y otras medidas que han sido sugeridas por estos países podrían ser especialmente útiles en el contexto europeo, pero probablemente tendrían menor utilidad en otras latitudes, donde no se da la concentración de efectivos militares presente en Europa.

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

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

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

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

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

El Representante de Canadá en Naciones Unidas llegó a decir que "...deducir... que la seguridad internacional puede lograrse solamente a través de la consolidación de la confianza militar es comprender equivocadamente la dinámica de las relaciones internacionales". La insistencia en continuar por una vía que está mostrando tan claramente sus limitaciones no deja, pues, de parecer algo contradictoria.

UN PUNTO DE VISTA DISTINTO.

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

Esta compilación permitió anotar que un buen número de Estados atribuían una significación esencial a los siguientes fac-

tores en la promoción o disminución de la confianza: observancia o no de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de otros del Derecho Internacional y cumplimiento de las disposiciones de aquélla; avance de las negociaciones sobre desarme o continuación y aceleración de la carrera armamentista; concentración de fuerzas y equipos militares o relativa moderación de los efectivos en zonas de fronteras; comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; cumplimiento de los acuerdos internacionales; disposición de los Estados a mayor o menor apertura en cuestiones militares; posibilidades o dificultades de la cooperación internacional para el desarrollo económico y social; consultas y aproximación política o ausencia de diálogo; naturaleza de las vinculaciones bilaterales y multilaterales; incremento, estabilización o disminución de las maniobras militares así como su ubicación, importancia y carácter; avance en la solución de las situaciones conflictivas o subsistencia o agravación de éstas; carácter de la verificación de los acuerdos de desarme o de limitación de armamentos: etc., etc.

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

Otros gobiernos, sin embargo, han señalado aspectos más concretos o inclusive identificado algunos sumamente específicos. Se pueden citar los siguientes: la concertación de un acuerdo entre los Estados europeos sobre la notificación previa de maniobras militares importantes; la no ampliación de las agrupaciones militares y políticas; reafirmación de los principios de inadmisibilidad de la adquisición de territorios por la fuerza, cumplimiento de los acuerdos convenidos, solución de controversias por medios pacíficos, no intervención y no interferencia en los asuntos internos y externos de los Estados, etc.; establecimiento del Nuevo Orden Económico Internacional; suscripción de un tratado de renuncia a la utilización de la fuerza en

las relaciones internacionales; negociación de un tratado que comprometería a cada uno de los Estados poseedores de armas nucleares a no ser el primero en utilizarlas; intercambio de observadores en las maniobras; establecimiento de puestos de observación y de líneas especiales de comunicación; difusión de informaciones sobre presupuestos militares; el compromiso de no ubicar nuevas tropas en los territorios de otros Estados; desmantelamiento de bases militares extranjeras; creación de zonas de entendimiento, de paz o libres de armas nucleares; prohibición de movimientos militares importantes o de maniobras en la proximidad de las fronteras; ofrecimientos de ayuda (de personal y de equipo) de las fuerzas en caso de desastres naturales; supresión de la propaganda política en los debates sobre desarme; fortalecimiento de los sistemas de verificación; obstaculización de las actividades terroristas; disminución de las actividades de las alianzas militares, su desmantelamiento simultáneo, etc.

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

La doctrina internacional no se había ocupado todavía con amplitud de la idea de "confianza"; y menos aún de la posibilidad de "fomentar la confianza". Se partía, en términos generales, de la consideración que en la esfera internacional, confianza vendría a ser el factor que permite a los Estados concluir que sus incuestionables derechos e intereses fundamentales: independencia, soberanía, integridad territorial, desarrollo, no son objeto de amenazas que representen el peligro que sean violados o se atente contra ellos.

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

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

No debía pues, en nuestra opinión, excluirse del examen el impacto del racismo, agresión, colonialismo, neo-colonialismo, intervencionismo, dominación, dependencia, hegemonismo, presiones o coerción política, económica, financiera, así como de la violación de los derechos humanos y libertades fundamentales o de la libre disposición por los Estados de sus recursos naturales, el respeto a la soberanía, independencia, integridad territo-

rial de todos los Estados y a los principios de no intervención y de no uso ni amenaza de uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Debe tenerse presente igualmente la aspiración y el derecho de los Estados a la seguridad integral, incluyendo la seguridad económica; y la necesidad de la cooperación internacional para el desarrollo.

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

No parecería apropiado limitar el concepto de medidas de fomento de la confianza a determinadas acciones vinculadas a los aspectos militares o paramilitares de la relación estatal. Si bien estos son importantes —y en algunas regiones de muy alta concentración de efectivos militares inclusive pueden ser predominantes o hasta indispensables—, no puede dejar de tenerse en cuenta que el militar es uno de los aspectos de la posición internacional de los Estados, pero de ninguna manera el único.

Como lo señalaron algunos Gobiernos, toda medida, gestión o política que fomente la confianza es esencialmente de carácter político, lo que representa un enfoque o concepción amplios —y en opinión del Gobierno del Perú acertados— de la naturaleza de las medidas de fomento de la confianza. No debían ser excluidas, consecuentemente, las múltiples formas de la vinculación internacional que, en mayor o menor medida, directa o indirectamente, promueven la confianza entre los Estados, sean vecinos o no.

Estas consideraciones se hacían necesarias porque como ha tratado de indicarse, la confianza responde a una interrelación

de factores que no debe perderse de vista porque hacerlo significaría desconocer el origen vario de la desconfianza y el carácter plural de los enfoques que permitirían superarla.

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

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

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

— Realización de proyectos conjuntos de desarrollo económico: hidroeléctricos, irrigaciones, industriales, etc., especialmente en zonas de fronteras. En efecto, tales proyectos no solamente promueven la cooperación y el desarrollo sino que fortalecen el sentimiento de interdependencia y comunidad, al alejar la posibilidad de que los países decidan destruir en el conflicto lo que han construido conjuntamente en la paz. Su significación como medida de fomento de la confianza debe ser cuidadosamente evaluada.

— Significación de los intentos regionales de concertación

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

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

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

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

UNA FORMA DE ACUERDO.

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

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

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

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

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

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

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

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

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