

FOMENTO DE LA CONFIANZA: ESTADO ACTUAL Y PERSPECTIVAS

Es indudable que desde la reunión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en 1975 en Helsinki, el "fomento de la confianza" ha cobrado una dimensión que hubiera sido difícil prever en ese momento. En efecto, de unas pocas pero ciertamente significativas "medidas" aprobadas por el consenso de Helsinki que coronó un período de distensión, una serie de actividades e intentos relacionados con la promoción de la confianza han llevado a este concepto a una posición cualitativamente distinta, concitando el interés de la comunidad internacional.

No es el propósito aquí establecer el balance de lo alcanzado ni hacer relación completa de las actividades realizadas. Baste decir, de la manera más apretada, que dos nuevas reuniones de la CSCE (Belgrado y Madrid) se han ocupado del asunto, habiéndose adoptado en la última acuerdos para celebrar una conferencia sobre medidas de fomento de la confianza "y la seguridad" en Europa. La República Federal de Alemania impulsó el tratamiento del tema en el ámbito de las Naciones Unidas. La labor del Grupo de Expertos que realizó un "estudio amplio" es bien conocida. La Comisión de Desarme examinó el tema. En el plano académico, el importante en-

cuentro de Schloss Gracht, RFA, se ocupó específicamente del mismo en mayo de 1983; al igual que lo han hecho también otras reuniones. Buen número de artículos y ponencias se han dirigido a profundizar diversos aspectos de la temática.

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

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

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

A estos efectos, es pertinente resumir lo que parecen ser los principales enfoques relativos al fomento de la confianza. El acuerdo de la CSCE de Helsinki sobre ciertas "Medidas de fomento de la confianza", recogía comprensiblemente las justificadas preocupaciones europeas derivadas de las altas concentraciones de poderío bélico en ese Continente y de las posibili-

dades de iniciación sorpresiva de hostilidades. El tratamiento del tema en Naciones Unidas y en su Grupo de Expertos permitió comprobar que la "falta de confianza" recubría un campo mucho más vasto del que podría ser tratado con medidas muy concretas, particularmente de carácter militar o paramilitar.

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

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

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

Ello nos lleva a aventurar una explicación sobre la complejidad conceptual y las dificultades presentes del tratamiento del tema. Podría decirse que, al menos parte del problema conceptual deriva de la utilización original de los términos, así como del valor semántico que han ido adquiriendo por el uso que se ha hecho de ellos. En el caso que nos ocupa, la expresión inicial "medidas de fomento de la confianza", supone básicamente que el concepto se refiere a "medidas" concretas; y que la aplicación de éstas "fomenta" inexorablemente "la confianza". Así expuesto, el único problema consistiría en definir y convenir en cuales serían las medidas apropiadas.

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

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

Desde luego, nadie pretende minimizar la significación de las medidas acordadas en Helsinki; particularmente para el contexto europeo, ni restar importancia a la prioridad que pueden

o deben tener en ciertos casos. No obstante, como parece estarlo mostrando el curso actual de los acontecimientos, esta manera de entender el "fomento de la confianza" no puede por sí sola alcanzar su encomiable objetivo. Como es un hecho que la desconfianza es en todo el mundo, muchísimo mayor de lo que fue y que la falta de acuerdo sobre nuevas medidas se debe también a factores que van más allá de los campos militar o paramilitar, podría convenirse en que se requiere algo más si se desea realmente aumentar la confianza.

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

Esta afirmación pretende apoyar el punto de vista de muchos países en desarrollo y de algunos desarrollados en el sentido que el fomento de la confianza no interesa exclusivamente al ámbito militar o paramilitar; y que cuando se sugiere la necesidad de promoverla también en otros ámbitos, político, económico, jurídico, etc., es porque igualmente en ellos se encuentran medidas concretas y "políticas" que suscitan la desconfianza.

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

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

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

Debe pues continuarse la exploración conceptual y el tratamiento diplomático del fomento de la confianza. Para que puedan lograrse sustantivos avances, sin embargo, lo principal del debate no deben ser cuestiones que tienen que hacer fundamentalmente con la denominación. Tampoco debe mantenerse

la renuencia a examinar la interdependencia de los factores que influyen en la promoción o disminución de la confianza.

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

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

Es evidente que las actuales circunstancias requieren, hasta exigen, la promoción de la confianza. La idea de confiar como la define cualquier elemental diccionario, esperar con firmeza y seguridad, está hoy ausente del panorama internacional.

A lo largo de su turbulenta historia, el género humano se ha adaptado a muchas condiciones dramáticas. Sin embargo, en todas sus adversidades lo acompañó la esperanza, elemento constitutivo —junto con la seguridad— de la confianza, pero al mismo tiempo cuasi sinónimo de ésta. No podemos tener la seguridad, en el mundo de hoy, que el hombre puede sobrevivir indefinidamente sin confianza.