

## *MEDIDAS DE CONFIANZA RECÍPROCA*

### INTRODUCCION.

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. Algunas dificultades conceptuales introdujeron divergencias entre lo que podrían ser las percepciones europeas o en general "septentrionales" del fomento de la confianza y prácticas y percepciones latinoamericanas; que el

paso del tiempo y las particularidades de la región han dado una base de sustentación relativamente firme.

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

La crisis económica está afectando dramáticamente las condiciones de vida de la mayoría de los pueblos latinoamericanos. Al mismo tiempo, se mantienen vigentes compartidos anhelos de consolidar los sistemas democráticos con tanto esfuerzo rescatados; y gobernantes y pueblos empiezan a reconocer que el incremento tan dinámico del gasto y el equipamiento militar de las últimas décadas, no ha incrementado la seguridad —cabalmente entendida— de ninguno de ellos. Por todo esto, la necesidad de promover la confianza aparece como una evidencia política e inequívoca reclamación humana.

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

#### I. — ANTECEDENTES.

El concepto de “promover la confianza” fue específicamente mencionado en el Acta Final de la Conferencia sobre Segu-

ridad 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 de 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. Aunque estos acuerdos no fueron ubicados en un contexto específico de promoción de confianza su objetivo era precisamente ese. Estos países habían discutido antes propuestas como la de permitir instalaciones de radar en territorio del otro, intercambio de observadores militares, inspecciones aéreas y varias más, sin que llegaran a ser objetos de acuerdos. Los convenios sobre limitación de armas estratégicas (SALT I y SALT II), por su parte, contienen estipulaciones que pueden calificarse como medidas de fomento de la confianza.

Durante años se examinaron 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, dentro de esquemas complementarios a las reducciones de efectivos y armamentos.

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 fa-

cilitar 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”<sup>1</sup>. Esta formulación, en su sencillez, encierra la esencia de problemas conceptuales con las consiguientes derivaciones políticas que permanentemente acompañan la problemática de la promoción de la confianza.

En esa oportunidad, la Asamblea propuso que se previnieran los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones, mediante las medidas apropiadas. Subsidiariamente, solicitó también que los Estados evaluaran las posibles consecuencias de sus actividades de investigación y desarrollo militares respecto a los acuerdos ya en vigor o los esfuerzos de negociaciones de desarme; y que el Secretario General presentara 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. Se indicaba, naturalmente, que estas medidas no eran excluyentes. Estas referencias generales no provenían tanto de una cierta ambigüedad en el tratamiento del tema, como del deseo de colocar en su marco conceptual, aspectos que son relevantes para la cuestión de confianza, a saber: que es difícil crear confianza cuando se está en medio de una carrera armamentista y que dentro de ella cabe a los “adelantos” una significación especial. Lo mismo puede indicarse en relación con los gastos militares y sus perjudiciales consecuencias de distinto orden.

La Conferencia de Belgrado sobre Seguridad y Cooperación en Europa, influida ya por la invasión de Afganistán y otros acontecimientos internacionales negativos, no pudo convenir en la adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza. La Conferencia de Madrid, nueva etapa en el mismo proceso,

( 1 ) Documento Final del Décimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, dedicado al Desarme (D.c. S/10/2).— Nueva York.— 1978.

tampoco lo consiguió; siendo inclusive escenario de acres recriminaciones recíprocas entre las alianzas militares sobre el cumplimiento que habrían dado a las relativamente modestas medidas adoptadas en 1975. Sin embargo, la Conferencia de Madrid acordó la celebración de una conferencia especial, que se realizó en Estocolmo con la denominación "Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa" cuyo documento final fue adoptado en setiembre de 1986. Como se advierte, se formalizó acá una vinculación entre los tres conceptos; lo que tiene considerable proyección conceptual y política.

La Conferencia de Estocolmo introdujo dispositivos de mayor significación, que podrían inclusive emparentarse con medidas concretas de limitación de despliegues militares. Entre los numerosos acuerdos de Estocolmo —que dicho sea de paso habrían sido posibles por el mejoramiento relativo del ambiente internacional; vale decir de la confianza— figuran especialmente los relativos a regulación de actividades de fuerzas militares por medio de notificación previa de maniobras y concentraciones de tropas superiores a ciertos niveles, la invitación de observadores a tales maniobras y la autorización de inspecciones in situ. Similarmente, se introduce lo que equivaldría a una prohibición cual es la de no realizar actividades que envuelvan 40,000 ó 70,000 hombres a menos que fueran notificadas con un año o dos de anticipación, respectivamente. Se atribuyó considerable importancia también al hecho que estos dispositivos comprendieran ahora al íntegro de Europa incluyendo parte de Turquía y el mar y espacio aéreo contiguos, frente a tan sólo una parte del territorio europeo de la Unión Soviética como era en el caso de Helsinki<sup>2</sup>.

---

(2) Documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a fomentar la confianza y la seguridad y sobre desarme en Europa; Estocolmo, 19 de setiembre, 1986.

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

Fuera de este contexto europeo de características *sui generis* y 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 ciertamente no carentes de significación.

La mayoría de los exámenes y trabajos —que ya empiezan a ser numerosos— atribuyen mayor entidad al caso de América Latina frente a África o a Asia. También la mayoría de ellos, reconociendo las características peculiares del desarrollo histórico y político regional, entienden que el concepto de la confianza en América Latina necesariamente supera el aspecto militar, 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.

Es así que la mayoría de las revistas indica que América Latina ya convino en acuerdos de desarme como el Tratado de Tlatelolco; acuerdos varios relativos a la solución pacífica de controversias; declaraciones políticas sustantivas como la de Ayacucho de 1974 que fue seguida de negociaciones concretas; en las que se presentaron como posibles medidas a adoptarse las siguientes :

- a) la inclusión de las Fuerzas Policiales uniformadas en todas las actividades de cooperación e intercambio entre instituciones militares;
- b) la institución de la semana de las Fuerzas Armadas del Grupo Andino;
- c) la realización de invitaciones recíprocas a

delegaciones representativas de las Fuerzas Armadas y de sus Unidades Fronterizas; d) la promoción del intercambio de giras de estudio para los Cursos de Guerra, Politécnicos, Escuelas de Formación de Oficiales y otros; e) la organización de competencias deportivas entre las Fuerzas Armadas sobre la base de instituciones y no de países; f) el intercambio en sus respectivos cursos de entrenamiento de cadetes u oficiales; g) el canje recíproco de las revistas militares existentes en la subregión y la edición de una revista de las Fuerzas Armadas del Grupo Andino; h) la prestación de servicios de salud a nivel intra-regional para los miembros de las Instituciones Militares; i) la invitación a participar en los cruceros navales o aéreos de instrucción a oficiales de los otros países del Grupo; y, j) la designación de una Comisión Técnica para estudiar los asuntos vinculados con la coordinación de las actividades de los organismos de fabricaciones militares y de investigación y desarrollo, así como con lo relacionado al intercambio de tecnología<sup>3</sup>.

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

---

( 3 ) Ver Gastos Militares y Desarrollo en América del Sur; Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima; Pág. 97.— Lima, 1980.

( 4 ) H. Palma.— América Latina; limitación de armamentos y desarme en la región.— Pág. 166.— CEPEI.— Lima, 1986.

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 suele creer.

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

Por otra parte, en el contexto de la iniciativa de limitación de armamentos y gastos militares, que fuera lanzada por el Presidente del Perú en 1985; se vienen efectuando contactos entre jefes militares del Perú y Chile, con miras a la identificación y eventual adopción de medidas de fomento de la confianza.

No obstante estos elementos, puede decirse que América Latina no ha demostrado continuidad en su preocupación respecto a la idea de "promover la confianza"; excepto en térmi-

nos muy genéricos. Ello no deja de constituir una de las paradojas que podría desprenderse de la comparación de las aproximaciones y prácticas latinoamericanas y europeas en materia de promoción de la confianza. Dentro de sus peculiaridades, lo realizado en América Latina, siendo susceptible de estímulo y mejoramiento, no puede ser considerado desdeñable.

En el caso de Africa, se suele citar la relevancia de la Organización de la Unidad Africana y algunas otras vinculaciones institucionales, económicas y políticas, incluyendo el hecho de ser todos los países africanos —con excepción de Sudafrica— miembros del Movimiento No Alineado. Aspecto poco conocido de la vinculación interafricana parece ser el de haber hecho recurso en forma relativamente extensa a la Corte Internacional de Justicia para el arreglo de determinados diferendos; procedimiento de solución pacífica no solamente legítimo sino estimulado por la Carta de Naciones Unidas y otras fuentes de derecho internacional.

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

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

En Asia y Oceanía la cuestión es más compleja, tanto por la agudeza de los conflictos recientes en una de dichas áreas, como de las dificultades para atender las derivaciones de aquéllos

y lograr el establecimiento de acuerdos de paz y de zonas de paz o desnuclearizadas, según los casos. Se apunta también el caso de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) como elemento de cooperación política, económica y cultural.

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

## II.— ALGUNOS ASPECTOS CONCEPTUALES.

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

Las dificultades se inician con la formulación misma, en cuanto se trata en oportunidades de "medidas de fomento de la confianza" o de "medidas de confianza recíproca" o de "adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz

---

( 5 ) Comisión de Desarme de las Naciones Unidas.— Doc. A/38/42.— Nueva York.— 1983.

( 6 ) Estudio amplio sobre las medidas de fomento de la confianza.— Doc. A/36/474.— Nueva York.— 1981.

y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados", como lo establece el ya citado párrafo 93 del Documento Final de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas dedicada al Desarme; o de otras formulaciones que parecerían utilizarse como sinónimos, sin que realmente se tenga una clara y compartida percepción de lo que se pretende alcanzar y de los procedimientos adecuados para ello.

De hecho existe una increíble diversidad de puntos de vista en relación con lo que sería fomentar la confianza. Para tener una idea de ello puede ser útil citar algunas opiniones presentadas por los gobiernos a Naciones Unidas, para la preparación del estudio sobre el tema :

Observancia o no de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y de otros del Derecho Internacional; avance de las negociaciones sobre desarme; concentración de fuerzas y equipos militares en zonas de fronteras; comportamiento histórico de los Estados; tipo de planeamiento estratégico; 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; avance en la solución de las situaciones conflictivas; etc., etc.

Otros gobiernos han señalado aspectos sumamente específicos: 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; intercambio de observadores en las maniobras; establecimiento de puestos de observación y de líneas especiales de comunicación; difusión de informaciones sobre presupuestos militares; desmantelamiento de bases militares extranjeras; creación de zonas de entendimiento, de paz o libres de armas nucleares; prohibición de movimien-

tos 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; fortalecimiento de los sistemas de verificación; obstaculización de las actividades terroristas; etc." 7.

Esto es 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. No parece posible exagerar la importancia de este aspecto. Al tratar de dar validez global a conceptos que admiten calificación, se puede incurrir en priorizar unas fuentes de desconfianza, en detrimento de otras.

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

También el autor examinó el asunto señalando que :

---

( 7 ) H. Palma.— El Fomento de la Confianza; un punto de vista del Sur.— En DESARROLLO.— Revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo.— Madrid, 1982.

“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; otras, las que se derivan de actos de intervención, coerción, terrorismo, desestabilización, intervención”<sup>8</sup>.

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

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

Del mismo modo, se advierte que mientras determinado tipo de amenazas a la seguridad, con el correlativo detrimento de la confianza que ellas representan, pueden ser atendidos 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.

Este aspecto ha creado considerable divergencia en el tratamiento político y académico del fomento de la confianza. Ello

---

( 8 ) Id. 7.

obliga a cuidadoso examen del tipo de desconfianza que se trata de disipar. Los países con preocupaciones particulares relacionadas a la confrontación armada, han puesto énfasis en las “medidas” y particularmente en las relativas al ámbito militar. Los que tienen preocupaciones más amplias respecto a las amenazas a la seguridad, incluyendo las del área militar, han insistido en la necesidad de identificar “medidas” adicionales que fomentan la confianza en otras áreas como la política y la económica; y también en la aplicación de “políticas” que refuerzan la seguridad y la confianza.

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

A estas percepciones se les denomina genéricamente aproximaciones en sentido “estricto” —fundamentalmente referidas al ámbito militar y de seguridad— y “amplio” cuando aspiran a abarcar otros ámbitos además del militar y de seguridad. De esta diversidad de maneras de entender la confianza, se desprende que requerirían calificación conceptos como: medidas, fomento, confianza, seguridad, políticas y otros.

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

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

Por su parte, F. Mac Gregor indica que:

... de la Carta (de Naciones Unidas) se desprende una concepción de "seguridad" consistente en la "estabilidad y bienestar necesario de las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones. . . El instrumento principal para labrar esta seguridad es la cooperación internacional "un mecanismo internacional para promover el progreso económico y social de todos los pueblos"<sup>10</sup>.

La seguridad es pues un concepto central a las relaciones internacionales que guarda profunda vinculación con el de confianza y es afectada por el nivel de ésta. Consecuentemente, debe ser mantenido como tela de fondo a todo lo largo del examen del tema del fomento de la confianza. Esto es importante porque de lo que se trata es producir un incremento de la confianza que guarde correlación con el de la seguridad, sin excluir naturalmente el plano de la seguridad militar. Nada más lejano de esta aproximación teórica y de sus manifestaciones en la práctica concreta que el concepto de estratagema o envite; respecto del cual las medidas adecuadas de fomento de la confianza deberían constituir la parada eficaz. No hay pues, equivalencia entre los conceptos de confianza y de seguridad; pero la relación es insoslayable. Una auténtica y cabal seguridad presupone la existencia de confianza que, a su vez, se sustenta en alguna seguridad. Puede existir seguridad militar sin confianza pero sus limitaciones son muy significativas.

En lo que se refiere a la confianza, obviaremos el intento de entrar directamente en definiciones de los elementos que la

---

(9) Estudio sobre los conceptos de seguridad.— Naciones Unidas.— Doc A/40/150.— Nueva York.— 1985.

(10) Felipe Mac Gregor S. J.— El modelo de las Naciones Unidas. ¿Puede ser camino para la búsqueda de la paz en América Latina?— Seminario Regional sobre Paz y Seguridad en América Latina.— San José.— Costa Rica, 21 - 23 Nov. 1984.

componen o del concepto mismo. Procuraremos más bien una manera razonable de entenderlo y enmarcarlo que sea suficientemente amplia como para abarcar la multiplicidad de situaciones y percepciones, pero que contenga también elementos y procedimientos concretos que, a modo de cursos de acción, lo distinguan de un desideratum no dependiente de percepciones cívicas y de decisiones políticas.

A nivel básico de diccionario, el concepto de confianza dice relación con la firme creencia en la confiabilidad de otra persona, seguridad en la mente sobre la verdad de algo determinado o sobre la realidad de un hecho. 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, como se ha visto, pueden encontrarse muy próximas de las que generalmente se formulan respecto de la seguridad; pero no se advierte como podrían disasociarse significativamente.

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

Haciendo explícita esta preocupación, K. Birnbaum apunta que:

“La confianza puede ser concebida como una actitud basada en una mezcla de conocimiento e incertidumbre entre partes inter-

pendientes cuyo potencial para ayudar o perjudicar al otro es mutuamente reconocido. El riesgo de traición es pues inherente al concepto mismo de confianza. El objetivo del fomento de la confianza, consecuentemente, debe ser reducir los riesgos percibidos de tal traición.

La evaluación de estos riesgos percibidos, a su vez, está influenciada por dos tipos de factores: a) la cantidad de información verificable sobre los motivos e intenciones así como sobre las capacidades de un adversario; b) las restricciones físicas que delimitan su conducta"<sup>11</sup>.

Hay en este concepto dos componentes básicos. Un aspecto subjetivo 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 indelebles en la memoria colectiva de los pueblos. Esto, que es parte integrante de su identidad nacional, tiene sin embargo tal peso que a veces hace casi imposible cambiar esas percepciones; con lo que se facilita cierto inmovilismo en la interacción, que puede ser un obstáculo adicional al fomento de la confianza.

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

---

(11) Karl. E. Rirnbaum.— Confidence-Building as an approach to cooperative arms regulations in Europe.— Armaments, arms, control and disarmament; Pág. 298.— UNESCO.— París 1981.

En el campo prioritario de la seguridad, el fomento de la confianza se orienta pues a hacer posible una interpretación de los hechos que reduzca el nivel de incertidumbre y aumente la 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 los acuerdos apropiados en esos campos.

Desde luego, todo esto no quiere decir que el adecuado tratamiento de los elementos objetivos y subjetivos indicados antes, 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 aquéllos. Muchos conflictos derivan de intereses contrapuestos que son generalmente entendidos como un “juego de suma cero”. Naturalmente, tenemos acá una situación en que la confianza tendría solamente una relevancia marginal.

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

“El conflicto internacional es endémico en el sentido que deriva de la estructura de la sociedad internacional... el conflicto resulta también del hecho que los Estados persiguen objetivos y visiones competitivas con respecto a la distribución de bienes y ventajas... consecuentemente no puede presumirse que el conflicto internacional es básicamente el resultado de una “disonancia cog-

nitiva" aunque el prisma de la percepción puede ciertamente servir para exacerbar y acelerar conflictos entre los Estados. Las MFC, en consecuencia, afectan los márgenes del conflicto internacional; no se dirigen al núcleo" <sup>12</sup>.

En sentido similar, A. San Martín indica que :

"... las medidas de fortalecimiento de la confianza no sustituyen a la diplomacia. Ellas no se refieren al conflicto mismo o a su causalidad y por lo tanto su implementación entre los eventuales adversarios no ha de significar que el conflicto y sus raíces hayan desaparecido... Pero sí al contribuir a precisar los márgenes de riesgo y a limitar el error y las falsas interpretaciones se contribuye al mantenimiento de la paz y de la seguridad, ofreciendo una opción operacional para aquellas concepciones que se basan en la seguridad común o mutua" <sup>13</sup>.

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

Ahora bien, dependiendo de las percepciones de amenaza a la seguridad que, como se indicó, provienen de una diversidad de factores, era natural que se produjeran diferentes interpre-

---

(12) Johan Jorgen Holst.— Confidence-building Measures: A conceptual Framework.— Survival.— Jan/Feb. 83.— London.— IISS.

(13) Alejandro San Martín.— Las medidas de confianza y los procesos de limitación del gasto en armamentos.— Seminario Internacional "Paz, Desarme y Desarrollo en América del Sur".— Lima.— Agosto 1986.

taciones de lo que debía entenderse por confianza y también sobre las medidas para promoverla. Esas divergencias de puntos de vista se dieron, principalmente, entre los miembros de las alianzas militares y los países en desarrollo.

Recogiendo aquí la esencia de lo que habría sido el debate entre las aproximaciones "europeas" y "tercermundistas" a la problemática de la confianza cabría decir, de la manera más apretada, que mientras en el caso de Europa la consideración fundamental y casi excluyente concernía 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 previa de maniobras militares, que trata de evitar la posibilidad de convertirlas en ataque armado por sorpresa. Dentro de esquemas de aguda confrontación y alta peligrosidad, 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.

En este sentido, Bormsdorf anota que:

“En el sentido más estrecho de política de seguridad del término MFC... debe ser específicamente diseñado para contrarrestar una amenaza específica... porque solamente entonces puede la otra parte aceptarlas como evidencia de la ausencia de cierta amenaza. Ellas deberán también referirse principalmente a la aplicación militar. MFC están descartadas en otros sectores”<sup>14</sup>.

En similar sentido se pronuncia J. Aldorf al indicar que:

“La idea y terminología de MFC emergió del Acta Final de Helsinki que puso en movimiento un conjunto muy nuevo de pensamientos acerca de las maneras por las cuales los estados y las alianzas pueden recibir seguridad de que algunas legítimas actividades militares emprendidas por adversarios potenciales no se intenta que sean amenazadoras”<sup>15</sup>.

Sin embargo, en la práctica de las negociaciones internacionales, e inclusive en los tratamientos académicos que priorizan el fomento de la confianza en sentido estricto, siempre ha

(14) Dr. Falk Bormsdorf.— *The Third World, Europe and Confidence-Building Measures*.— Pág. 9.— *Stiftung Wissenschaft und Politik*.— Ebenhausen.— F.R.G.— Sin fecha.

(15) Jonathan Aldorf.— *Confidence-Building Measures in Europe: the military aspects*.— *Arms, Control and Military Force*.— *The Adelphi Library* 3.— IISS.— London.

terminado dejándose espacio para que el concepto pueda ser relevante para cuestiones diferentes de la seguridad militar.

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

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

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

“ . . . el objetivo amplio de las MFC es reducir o inclusive eliminar las causas de miedo y desconfianza, facilitar las negociaciones de control de armamentos y fortalecer de esta manera la seguridad de los Estados. Este es desde luego el objetivo a largo plazo de las MFC. Un objetivo de corto plazo es alcanzar una información más fidedigna y confiable de las actividades militares de los Estados concernidos (la falta de información confiable exacerba la carrera armamentista y resulta en percepciones de amenaza e inseguridad). Facilitar el intercambio y la diseminación pertinente puede disipar la desconfianza mutua e incrementar dos tipos de confianza; autoconfianza (habilidad para defenderse a sí mismo) y confianza mutua (conocer las intenciones del otro). La confianza es de gran influencia para determinar la aproximación de cada cual al problema de seguridad”<sup>17</sup>.

Existiendo pues tan considerables divergencias, sería importante alguna delimitación más ajustada del objetivo espera-

(16) Id. 6.

(17) J. Bercovitch.— From nuclear arms control to confidence-building.— Transnational perspectives.— Vol. 10; N° 1.— Ginebra.— 1984.

do; que en principio podría abarcar desde la armonía universal hasta la relativa convicción que un país determinado no será objeto de agresión militar.

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

Ello es importante porque no hacerlo entraña un riesgo, no solamente para la adecuada comprensión del concepto, sino hasta de utilización indebida, pues como ha señalado F. Bomsdorf:

“... puede emerger el peligro que las MFC devengan una escapatoria barata para aquellos que no están dispuestos a dar pasos en el camino del desarme pero que quieren probar su amor por la paz y la estabilidad; para aquellos que quieren más influir en su propia población y en otros Estados que realmente solucionar el conflicto... El concepto de MFC puede transformarse en una cáscara vacía y las políticas de MFC serían entonces nada más que la confección de encajes diplomáticos”<sup>18</sup>.

Desde luego, este riesgo no es desdeñable porque se trata precisamente de valorizar un concepto que es inherente al comportamiento efectivo de los Estados. Poco valor tendrá la promoción de confianza que no se asiente en bases de un mínimo de solidez, en un comportamiento verificable; en general, en una voluntad política traducida en manifestaciones concretas, consecuentes, determinadas y significativas.

La expresión más usada en inglés es “confidence building” que literalmente implica la idea de construcción, en tanto que en español se habla de fomento o fortalecimiento de la confian-

(18) Id. 14.— Pág. 2.

za que más bien sugiere la previa existencia de ésta en alguna medida. Esto tiene importancia por cuanto los niveles de confianza rara vez tocan los extremos del conflicto bélico o la armonía integral; sino que la confianza oscila entre diferentes niveles con relación a diferentes aspectos de las percepciones, que en el caso de las relaciones internacionales no pueden ser simples o simplistas. Estos niveles corresponden a su vez a diferentes grados de duda sobre lo que pueden ser las capacidades y las intenciones de otro actor; prioritariamente en el campo de la seguridad militar, pero también en otros campos en la medida en que la interacción estatal no se limita a aquél.

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

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

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

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

Con respecto a estas percepciones y conceptualizaciones diferentes; a la divergente manera de entender la confianza o las medidas y sus objetivos, el autor señaló:

“... parte del problema conceptual deriva de la utilización original de los términos, así como del valor semántico que han ido adquiriendo... la expresión inicial “medidas de fomento de la confianza”, supone básicamente que el concepto se refiere a “medidas concretas; y que la aplicación de éstas “fomenta” inexorablemente “la confianza”. Así expuesto, el único problema consistiría en definir y convenir en cuáles 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"<sup>19</sup>.

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, desde luego, sugerir que las políticas de una u otra naturaleza sólo tendrían relevancia en términos generales y no específicos en el ámbito de la limitación de armamentos y el desarme. Por el contrario, políticas negativas informan en parte las presiones armamentistas; y las de acercamiento promueven la moderación en el equipamiento y en el gasto militar. Sobre este aspecto parece difícil exagerar la significación de los contextos generales en términos de promoción o reducción de la confianza.

Dentro de ese orden de ideas, los importantes trabajos académicos y los esfuerzos políticos y diplomáticos realizados en Europa se dirigían a avanzar respecto del modesto resultado alcanzado originalmente en Helsinki. El continuado esfuerzo en esa dirección no deja de mostrar como curioso, y hasta cier-

---

(19) H. Palma.— El fomento de la confianza; estado actual y perspectivas.— DESARME.— Revista periódica de Naciones Unidas., Vol. VII, N° 3.— Nueva York.— 1984.

to punto paradójico, el hecho que a lo largo de casi una década de tratativas en dos reuniones de la CSCE (Belgrado y Madrid) y de las conversaciones MBFR de Viena, no se hubiera alcanzado acuerdo sobre una sola "medida de fomento de la confianza" adicional.

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

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

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

“El fomento de la confianza, como la seguridad misma, es un concepto extremadamente elástico. . . MFC son susceptibles al vicio del legalismo llevando a minar el elevado objetivo de la confianza reforzada enmarcando sus componentes en dispositivos cada vez más estrechos que pueden algunas veces generar las mismas aprehensiones que supuestamente deben disminuir. Consecuentemente, cierta cautela debe ser introducida en cualquier discusión de MFC. Los diseñadores de MFC nunca deben perder de vista las dimensiones más amplias de la seguridad internacional en sus preocupaciones respecto a la precisión de una MFC particular. Tampoco deben sacrificar la necesaria precisión a cambio de una retórica positiva pero vaga acerca de la naturaleza genérica de las relaciones entre las partes. No hay como escapar a la necesidad de hacer sutiles compensaciones y definir inteligentes balances entre MFC y entre medidas específicas y el contexto político más amplio en el cual están insertadas”<sup>20</sup>.

Ahora bien, esto representa para los que defienden la conceptualización amplia de la promoción de la confianza, una responsabilidad particular. Se trata de responder a la interrogante, que acertadamente plantean algunos puntos de vista, respecto de la posibilidad de que sean genuinamente concebibles medidas —y no solamente políticas en general cuya significación no se cuestiona— de fomento de la confianza en campos distintos del militar.

Al respecto, F. Bormsdorf se plantea lo siguiente :

“ . . . los países del Tercer Mundo tienen que superar un importante problema metodológico y político: deben responder a la cuestión de si son genuinamente concebibles MFC en sectores distintos del militar”<sup>21</sup>.

---

(20) Alton Frye.— Building confidence between adversaries: an american's perspective.— En, *Confidence Building and East-West Relations*. Pág. 30 Karl Birnbaum (Ed.).— The Laxenburg Papers.— AIIA.— Viena; 1982.

(21) Id. 14; Pág. 11.

Por su parte, H. Wegener señala que :

“Aún desde el punto de vista de la República Federal de Alemania que desde el comienzo ha promovido un concepto más flexible aunque técnicamente algo más estrecho de MFC, tal interpretación más amplia podría ser aceptable siempre que la especificidad de las MFC y algunas de sus características más esenciales no se pierdan. Los criterios para la inclusión de tales medidas económicas y otras de inmediata relevancia para la seguridad deberían ser los siguientes: esta categoría suplementaria de MFC debe consistir de medidas concretas y no simplemente de políticas, proyecciones o nobles objetivos de largo plazo; deben tener un elemento de durabilidad e idealmente serían de una naturaleza tangible y permanente (por ejemplo, proyectos) que faciliten su verificabilidad”<sup>22</sup>.

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

No obstante, es conocido que trascendentales dispositivos de la Carta de las 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.

(22) H. Wegener.— *Confidence-Building Measures: Europe and Beyond*.— En, *Confidence-Building Measures in Europe*; Pág. 182.— *Institute for East-West Security Studies*.— New York.— 1983.

Consecuentemente, debe existir 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 orienten a salvaguardar derechos e intereses de los países en desarrollo; tratando de dotarlas de las características de especificidad, relevancia, verificabilidad y otras que constituyan la correspondencia con lo que serían las medidas de fomento de la confianza en el ámbito militar y de seguridad.

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

### III. — 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 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 por las emergentes convicciones respecto a la imposibilidad de atenderlas en forma individual y excluyente por cada Estado nacional.

Téngase presente también que América Latina es una región sui generis donde, a diferencia de otras, se ha producido a consecuencia de la historia una forma de "comunidad", con elementos enormemente significativos como lengua, raza, religión, tradiciones y una cierta percepción común de la vida y del mun-

do. Durante muchos años, los latinoamericanos han puesto énfasis en la búsqueda y definición de los elementos de su identidad pero por diversos factores, 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 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 del sustento de la opinión pública. Con respecto a estos asuntos el autor señaló que:

“Por su naturaleza misma, la cuestión es extremadamente sensible y despierta profundo recelo; la voluntad política de los gobiernos no ha sido necesariamente coincidente o no ha convergido en un momento determinado; no ha habido consenso sobre lo que

debería ser el ámbito adecuado para el tratamiento de los temas: andino, sudamericano o latinoamericano; las propuestas y planteamientos se han originado muchas veces en circunstancias especialmente críticas y no han continuado recibiendo apoyo cuando lo más duro de la situación parecía haber pasado... ”<sup>23</sup>.

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

Sin embargo, ha venido expandiéndose la conciencia que todo ello representaba un estado de cosas malsano y antihistórico que debía ser cambiado. Una 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 ese 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

---

(23) Id. 4.— Pág. 75.

que deben informar las relaciones entre los países, las zonas de paz y la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región.

Los Presidentes también convinieron en diversas medidas concretas con relación a los temas indicados. Por su importancia, nivel y novedad en términos de contexto político, de modo de entender las relaciones entre los países y la significación que ello tiene en función de la confianza, se citan algunos párrafos del referido Compromiso :

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

22.— La paz en nuestra región está profundamente ligada al respeto a los principios de la libre determinación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o del uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados y la cooperación internacional para el desarrollo... trascendencia que tendrá la Declaración de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur... en el acercamiento de los pueblos latinoamericanos y africanos. Reafirmamos la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región y preservarla de las tensiones inherentes a la confrontación entre los bloques militares. Alentamos la creación de mecanismos similares en el Pacífico Sur y en otras zonas de la región”<sup>24</sup>.

Se hace evidente por esta presentación —aparte del significado de la reunión misma, del abordaje de la temática y de la significación de las decisiones adoptadas— que se asume una conceptualización ‘amplia’ del proceso de fortalecimiento de la confianza en la región; sin dejar de adoptar decisiones y “medidas” concretas. Ello es consecuente con las necesidades del área en materia de seguridad, porque América Latina representa una realidad diferente en muchos aspectos de la europea.

---

(24) Compromiso de Acapulco para la Paz, el Desarrollo y la Democracia; suscrito por los ocho Jefes de Estado de los países del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.— Acapulco, México, 1987.

Concentrar el "fomento de la confianza" en América Latina en determinadas decisiones relativas a cuestiones militares, no tendría mucho sentido ni agotaría el potencial de concertación política en materia de seguridad.

Es esta concertación la que debe construir el marco de formas de relación cualitativamente diferentes, al alcance de la voluntad democrática de pueblos y gobiernos. Nada hablaría más claramente de la madurez política de una región en desarrollo, que la voluntad de no repetir mecánica y antihistóricamente, experiencias de la dramaticidad y sordidez de conflictos como los del Hemisferio Norte; y convenir en la paz y la integración como únicos caminos pensables y posibles de la obligada convivencia actual y futura.

En algunas oportunidades anteriores se produjeron intentos importantes de promover la concertación latinoamericana. Se recuerda especialmente el caso de CECLA (Comisión Especial de Consulta Latinoamericana) que particularmente en la primera mitad de los años sesenta tuvo una actuación dinámica e imaginativa en la definición de los intereses económicos regionales, con miras a la estructuración del Grupo de los 77 de países en desarrollo en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Hubo otros intentos con relación a distintos asuntos; pero en términos generales puede decirse que no tuvieron permanencia o no recibieron apoyo político o popular, 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, algunos trabajos<sup>25</sup> muestran el impresionante crecimiento de mecanismos e insti-

tuciones 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 Sub-regional 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.

- 
- (25) Vease por ejemplo A. Varas; *The effect of regional cooperation on peace in Latin America*.— Seminar on Educational, Scientific and Cultural Factors conducive to Peace, including Regional Cooperation.— Río de Janeiro, 1987.— y F. Mac Gregor S.J.— *Presentación de los esfuerzos por desarrollar una reflexión científica sobre la paz: diagnóstico y proyecciones*.— Seminario sobre "Democracia, Autodeterminación y Fuerzas Armadas en América Latina y el Caribe".— Lima, Enero-Febrero, 1983.

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 recogen anhelos de grandes mayorías y son también exigencias para la superación de la crisis que afecta a la región.

Estos contactos políticos a nivel de Jefes de Estado han facilitado ya acuerdos de cooperación e integración que tienen profundo impacto en percepciones "tradicionales", como las que podrían haber explicado la supuesta confrontación entre Argentina y Brasil. Otros contactos han abierto también caminos para nuevas formas de cooperación binacional o regional.

Uno de gran proyección ha sido 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" suscrito como un hecho histórico, 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 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.

Todos estos factores corresponden a una conceptualización "amplia" y justificada del fomento de la confianza dentro de

la realidad latinoamericana, no deben hacer perder de vista la significación para el área de medidas de fomento de la confianza en los ámbitos más específicos de la seguridad, sin excluir el militar.

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

Como ya se ha mencionado, se vienen aplicando en América Latina medidas y 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.

Existen pues en América Latina, formas de comportamiento estatal que tienen relación con el fomento de la confianza en sentido "estricto". Es curioso que a pesar de su importancia, no se les haya incorporado dentro del esquema conceptual que les corresponde y que permitiría mostrar lo que se ha alcanzado en este aspecto y facilitar su sistematización, difusión y promoción.

De otra parte, es un hecho que las condiciones de seguridad regional de América Latina parecen poco tranquilizadoras. Además de todos los factores que tradicionalmente son percibidos como amenazas a la seguridad se tiene ahora, entre otras, la grave crisis centroamericana. Por ello, podría pensarse que

sería conveniende aguardar circunstancias más propicias para el tratamiento de los temas de la confianza y la seguridad.

Sin embargo, la experiencia indica que para ocuparse de estas cuestiones, las circunstancias no son nunca ideales. Siempre existirán factores que sugieran el inmovilismo y la resistencia al cambio de actitudes, percepciones y decisiones. Por ello, esperar la llegada de circunstancias "apropiadas", equivaldría a la paralización.

Esta, es más que la simple postergación del problema. El paso del tiempo no encontrará a los actores con las mismas dificultades que en un momento decidieron no considerar; sino que el equipamiento y el gasto militar, generalmente crecientes, se traducirán en un problema aún más serio en el futuro. Por ello, existe una responsabilidad cívica y política de explorar todas las posibilidades pensables para atenuar el problema del armamentismo y propiciar la seguridad en otros términos.

La aproximación regional a la temática de la limitación de armamentos es una de las más promisorias. En el caso 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 para los efectos del desarme y la seguridad, una región 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.

Esa región, desde el punto de vista conceptual y político, puede ser la sudamericana. Diversas presentaciones académicas y políticas así lo vienen sugiriendo y nada impide que se realicen esfuerzos para llevar a la práctica los varios planteamientos que circulan con relación a un tratamiento "regional" sudamericano de cuestiones de seguridad.

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

Se menciona entre las amenazas a la seguridad 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<sup>26</sup>.

Adicionalmente, se estima que amenazan a la seguridad, elementos como la pobreza extrema, el atraso científico y tecnológico, las ambigüas 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.

No puede señalarse que cada uno de los elementos indicados influye directamente en los niveles de armamentismo y gasto militar; pero es claro que todos ellos, en mayor o menor medida, contribuyen a formar el contexto político de seguridad en que se dan el armamentismo y el gasto.

Encontramos allí la interacción compleja y dinámica en la que ciertos factores influyen en otros en distinta medida y en diferentes circunstancias; pero que apreciados en perspectiva

---

(26) Para una revisión de las amenazas a la seguridad en América del Sur; Ver: Alexandre de Barros.— *Confidence-building measures in South America: some notes on opportunities and needs.*— En.: *Confidence-Building Measures.* Ed. Karl Kaiser.— *International Symposium, May, 1983.*— Bonn, R.F.A.

vienen contribuyendo a producir dos resultados críticos en la región en las últimas cuatro décadas: el emprobecimiento 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.

No se pretenderá examinar todos los elementos que causan preocupación en el contexto político y estratégico de América Latina. Ellos son bastante conocidos. Sin embargo, parece difícil no hacer somera referencia a algunos de ellos.

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

“Luego de veinte años de vigencia siguen existiendo fundadas dudas respecto a la real eficacia del Tratado de Tlatelolco para establecer una zona desnuclearizada. Las principales amenazas de que este proyecto se debilite, y probablemente nunca se complete, provienen de la falta de compromiso de ciertos países que, como Argentina, Brasil, Chile y Cuba aún no han dado todos los pasos para comprometerse definitivamente con la desnuclearización latinoamericana<sup>27</sup>.

Es obvio que debe enfatizarse la necesidad de no detener el proceso de perfeccionamiento jurídico y político de este acuerdo, para que alcance su plena e irrestricta vigencia. No puede concebirse acuerdo de desarme de mayor entidad en la región; del mismo modo como no podría lamentarse bastante su fracaso. La responsabilidad de los pueblos y gobiernos de América Latina tiene un compromiso irrecusable con este acuerdo.

---

(27) Pilar Armanet.— La zona desnuclearizada latinoamericana en la perspectiva de la cooperación regional; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina; Pág. 165.— A. Varas (compilador) GEL.— Buenos Aires.— 1987.

Otros factor cuya relevancia no puede ni debe ser escamoteada es la existencia de diferendos de varias clases. Aunque ello es verdad, la promoción de la confianza no va a ser el resultado automático, inmediato y duradero de las soluciones que pueden alcanzarse. Ello se debe a que en el estado actual de las relaciones internacionales, deberán aparecer permanentemente nuevas divergencias o conflictos. Una sociedad internacional en que la confianza derivara del acuerdo sobre todos los asuntos no es imaginable por ahora.

La primera condición 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 hay 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 pendientes, sino reconocer que ellas tendrán mayores posibilidades de ser alcanzadas en contextos de amplia cooperación, confianza, seguridad e integración. Supeditar la promoción de la confianza, que equivale al fortalecimiento de la seguridad, a la previa solución de todos los asuntos que se consideraren pendientes, no facilitaría alcanzar una ni otra.

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

de la seguridad y eventual conversión a uso civil.

A. Morris y V. Millán sugieren que ello tendría alto valor en términos de confianza, señalando que :

“El control del gasto militar y la militarización en América Latina debe comprender también la producción militar nacional. . . Controles mutuos sobre las exportaciones de armas podrían ser facilitados intensificando los pasos tentativos ya dados respecto a la producción militar conjunta. La producción conjunta de algunos ítems de defensa básicos para uso local, puede complementar los objetivos del control de armamentos al reducir la necesidad de que las industrias locales de armas dependan del crecimiento generado por la exportación de armamentos cada vez más sofisticados”<sup>28</sup>.

Por su parte, A. Varas indica que :

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

Finalmente, tampoco debe desdeñarse la significación del gasto militar en términos de desarrollo y seguridad en la región. Es conocido que el gasto militar latinoamericano ha aumentado varias veces en las últimas décadas, sin que haya sido

(28) Michael Morris and Victor Millán.— Confidence Building Measures in Cooperative Perspective: the case of Latin America.— En: C.B.M. and International Security.— Institute for East West Security Studies.— New York 1987.

(29) A. Varas.— De la competencia a la cooperación militar en América Latina; en Paz, Desarme y Desarrollo en América Latina; Pág. 19.— A. Varas (Compilador).— GEL.— Buenos Aires, 1987.

acompañado de un crecimiento correlativo, ni mucho menos, de la sensación de seguridad.

Ese gasto militar tiene consecuencias significativas en el proceso de desarrollo. Sin embargo, el hecho de estar afectados por una crisis económica sin precedentes, es en sí mismo un factor que sugiere la urgencia de tratar el problema. Ignorar el peso de este factor no promoverá ni el desarrollo ni la seguridad. E. Mercado Jarrín anota que :

“Los problemas de seguridad de un país están íntimamente ligados al desarrollo del mismo, de manera que a nivel político, no resulta posible tratarlos como fenómenos independientes. La seguridad requiere un proceso continuo de desarrollo y, en todo caso, corresponde al estadista alcanzar los objetivos nacionales sin detrimento de uno o de otro. Los gastos militares, pues, no deben afectar el desarrollo de un país porque su estancamiento o retroceso atenta contra la seguridad. A mayor desarrollo, mayor seguridad. La finalidad de la seguridad nacional consiste, en esencia, en proporcionar a la nación un grado de garantía para alcanzar el desarrollo. Su significado es mucho más amplio y menos restringido a los aspectos puramente militares”<sup>30</sup>.

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

América Latina no necesita decidir si debe adoptarse una conceptualización amplia o estricta del fomento de la confianza. Lo que constituye su responsabilidad histórica es preservar la paz y promover el desarrollo y la integración; defender su seguridad incluyendo la de los hombres y mujeres que la compo-

---

(30) E. Mercado Jarrín.— *Perspectivas de los acuerdos de limitación y desarme en América Latina y el Caribe*; en Paz, Desarme y Desarrollo; Pág. 309.— A. Varas (Compilador).— GEL.— Buenos Aires.— 1987.

nen y para ello aplicar las "políticas" que se requieran para superar las diferencias 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.

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

Las propuestas no son de la misma naturaleza y alcance ni se dirigen a los mismos actores. Suponen que así como los gobiernos pueden tomar iniciativas para promover la seguridad dentro de una conceptualización distinta de la "tradicional" (más armamento; más efectivos militares; más gasto) así también la comunidad en su conjunto puede y debe apoyar tales iniciativas, estimular la aproximación pacífica y cooperativa de sus fuerzas armadas y promover y llevar a cabo sus propias iniciativas, en los ámbitos en que el ejercicio de su responsabilidad ciudadana le permite considerable margen de debate, información, clarificación e inclusive acción.

## A) SECTOR MILITAR.

### a) Información :

- Intercambio general de publicaciones incluyendo formularios y requisitos de admisión a las escuelas militares, publicaciones técnicas, académicas y sociales, manuales médicos y de mantenimiento de la salud y si posible programas de estudios en las escuelas.
- intercambio de dispositivos constitucionales y legales sobre las fuerzas armadas.

— posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre notificación previa de actividades militares incluyendo desplazamientos y maniobras así como invitación a observadores militares.

b) Formación :

— Intercambio de estudiantes en las escuelas militares.

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

— participación de oficiales en cursos avanzados en los que se examine cuestiones de interés común en áreas políticas, económicas y sociales.

— establecimiento de cursos de desarme y limitación de armamentos así como de economía de la defensa en las escuelas militares; 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 programas de visitas y contactos regulares entre oficiales superiores y/o de los niveles que se considerasen pertinentes en áreas fronterizas.

— establecimiento de procedimientos básicos para evitar incidentes y para el manejo de éstos y de situaciones accidentales.

- establecimiento de procedimientos de consulta sobre cuestiones de interés general, incluyendo las posibilidades de identificación y adopción de medidas adicionales de fomento de la confianza y de limitación de determinados tipos de armamentos y otros asuntos de interés.
- establecimiento de procedimientos de comunicación directa, incluyendo líneas de emergencia u otros que fueren convenientes, para la atención de situaciones accidentales o malentendidos.
- contactos por determinados sectores institucionales, como por ejemplo médicos, académicos, deportivos y otros que pudieran convenirse, con vistas a promover el mejor conocimiento dentro de una conceptualización orientada a disminuir percepciones de hostilidad o confrontación.
- posibilidad de realización de maniobras o ejercicios militares exclusivamente entre países sudamericanos; como ya han sido realizados en algunas oportunidades.
- cooperación entre servicios de sanidad militar, atención hospitalaria, etc.

d) Institucionalización :

- Posibilidad de una conferencia regular sudamericana en el nivel correspondiente, para promover los asuntos mencionados; y si fuere el caso, preparar acuerdos sobre cuestiones relativas, por ejemplo, a búsqueda y salvataje, operacionabilidad en caso de desastres naturales, sanidad, prevención y manejo de incidentes y otros.

B) SECTOR POLITICO.

- Concertación política en los niveles apropiados para el tratamiento de asuntos de interés común como por ejemplo

deuda externa, distintos procesos de integración económica y social, etc.

- 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 que representan.
- reiteración política individual o conjunta del compromiso solemne con la paz; la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; la solución de las diferencias por medios pacíficos; la convicción que ningún objetivo habrá de ser alcanzado por medios de fuerza militar; del propósito de limitar la preparación militar y el gasto exclusivamente a fines de "defensa defensiva"; y de la voluntad de avanzar en la identificación de elementos para el diseño de un sistema de seguridad común.
- reiteración de los compromisos en materia de defensa y promoción de los derechos humanos.
- gestión política demostrativa del propósito de fomentar la paz y la cooperación sudamericana y latinoamericana en sus múltiples aspectos, revelándose comprensión por las dificultades de los otros países y que promueva la concertación, cooperación y apoyo en todas las circunstancias.
- 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.
- plena vigencia del Tratado de Tlatelolco para la proscripción de las armas nucleares en América Latina.
- promover la diferenciación estratégica sudamericana de mo-

- do de asegurar la no inserción de los países del área en dispositivos militares de las alianzas.
- promover el examen de nuevas conceptualizaciones de seguridad, a fin de adelantar paulatinamente la adecuación de los dispositivos militares a los nuevos desafíos de seguridad para el conjunto de la región; que ya se vienen advirtiendo y que habrán de agravarse en el futuro.
  - posibilidad de establecer un seminario político sobre estrategia, en el nivel adecuado, que permita ir clarificando las preocupaciones en este campo, así como el diseño de los fundamentos de una estrategia regional de interés y significación común.
  - posibilidad de aplicación de medidas tipo GRIT (*graduated and reciprocated initiatives in tension reduction*).
  - incorporación en los programas de los partidos políticos de formulaciones relativas a la promoción de la paz, la seguridad común y la limitación por acuerdo internacional o iniciativa individual, si fuere el caso, de armamentos y gastos militares.
  - promoción por los partidos políticos del concepto de nacionalismo latinoamericano; así como de la búsqueda de nuevas conceptualizaciones de seguridad para la región en su conjunto.
  - posibilidad de establecer un fondo con aportes públicos y privados para la promoción de conceptualizaciones de paz y seguridad compartida y otros intereses comunes, cuya administración podría estar a cargo de un consejo de estadistas y otras personalidades que se hubieren distinguido por sus contribuciones al entendimiento regional y a la cooperación.
  - establecimiento de un programa de cooperación en materia

de desastres naturales en coordinación con la Organización de las Naciones Unidas para Ayuda en Desastres Naturales.

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

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

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

### C) SECTOR DIPLOMATICO.

— Establecimiento de cursos sobre desarme, limitación de armamentos y aspectos afines en las instituciones de formación diplomática utilizando la posibilidad abierta por la Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de América Latina, celebrada en Lima en 1985<sup>31</sup>.

— realización de seminarios de carácter académico con la participación de funcionarios diplomáticos sobre distintos temas referentes al concepto amplio de la seguridad, la limitación de armamentos y de gastos militares y de asuntos afines.

— compromiso de Cancillerías para la celebración de la Sema-

---

(31) Primera Reunión de Directores de Academias Diplomáticas de América Latina.— Informe Final.— Lima.— Noviembre, 1985.

na de Desarme y de apoyo a la Campaña Mundial de Desarme de las Naciones Unidas con amplia participación ciudadana.

- apoyo a las actividades del Centro Latinoamericano de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo.
- establecimiento de oficinas o secciones especiales de desarme en las Cancillerías, con la posibilidad de hacerlas accesibles a pasantías de funcionarios diplomáticos de otros países.

#### D) SECTOR ACADEMICO.

##### a) Universitario y Centros de Investigación :

- Establecimiento de cursos sobre economía de la defensa.
- cursos sobre limitación de armamento 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 y sobre la transferencia de tecnología de armas, incluyendo sus efectos económicos y sociales en términos de gasto, uso de divisas, militarización y otros aspectos.
- fomento del apoyo regional y extrarregional a la realización de estudios orientados a la limitación de armamentos y del gasto militar, particularmente de las organizaciones internacionales como Naciones Unidas y UNESCO, las Comunidades Europeas, fundaciones e instituciones diversas.
- estudios e investigaciones sobre la vinculación de la democracia en América Latina con el armamento y la deuda externa.
- investigaciones sobre los elementos de inducción interna de la dinámica armamentista.

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

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

E) SECTOR 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 y en general de la no acentuación de tensiones; y estímulo de las percepciones comunes sobre los múltiples asuntos que interesan a la región en su conjunto, así como promoción de un nacionalismo latinoamericano.

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

— actuación de las agrupaciones femeninas en la promoción de la paz y el entendimiento entre los pueblos vecinos.

— actuación de las iglesias en la promoción de la paz interna y externa, no militarización de las sociedades y creación de una cultura de paz.

— difusión de informaciones sobre las graves dificultades y carencias que comparten los pueblos latinoamericanos y sudamericanos con miras a propiciar la solidaridad y estimular la urgencia de volcar el máximo de esfuerzos hacia las tareas de la cooperación y desarrollo pacífico; y superar rezagos de percepciones de animosidad que no favorecen el futuro común de paz y desarrollo compartido, que esos pueblos deben procurar como exigencia de su destino histórico.

## CONCLUSIONES = RECOMENDACIONES.

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

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

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

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

— Los distintos sectores: gubernativos, políticos, diplomáticos, académicos y cívicos y también los militares, deben asumir como una tarea prioritaria la identificación de medios para fomentar la confianza. El mejoramiento de las relaciones de todo tipo al interior de la región, América Latina o América

del Sur, no será un sub-producto de acontecimientos y desarrollos políticos en otras áreas.

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

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

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

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

— La relación de “medidas” incluida en el capítulo sobre América Latina, puede dar una indicación del tipo de gestiones que conviene llevar a cabo. Naturalmente, serían pensables otras varias.

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

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

### REFERENCIA SOBRE LOS TEXTOS

#### Capítulo III. FOMENTO DE LA CONFIANZA

- El fomento de la confianza: un punto de vista del sur.— Artículo en *DESARROLLO*, revista de la Sociedad Internacional para el Desarrollo. Madrid, 1982.
- Fomento de la confianza: estado actual y perspectivas.— Artículo en la revista *DESARME*. Naciones Unidas, Vol. VII, Nº 3, Nueva York, 1984.
- Medidas de confianza recíprocas.— Ponencia en el Seminario Internacional “Seguridad Democrática Regional: Una Concepción Alternativa de Seguridad”. Comisión sudamericana de Paz. Santiago de Chile, Marzo, 1988.