

No. 001 C

UNITED NATIONS REGIONAL DISARMAMENT WORKSHOP FOR LATIN AMERICA  
AND THE CARIBBEAN WITH SPECIAL EMPHASIS ON CHEMICAL WEAPONS

1-5 July 1991. Mexico D.F. MEXICO

MEDIDAS DE FOMENTO DE LA CONFIANZA Y LA SEGURIDAD EN  
AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Hugo Palma \*

\* Hugo Palma  
Embajador del Perú  
50 Av. Kléber. Paris XVI  
FRANCIA

Fx. 33-1-47559830  
Tl. 33-1-45531432

En el ámbito de las relaciones internacionales, marcado a menudo por el conflicto, la confianza es un elemento central y determinante, especialmente en los aspectos de seguridad y desarme; y es obviamente un supuesto de la cooperación internacional.

El concepto de "fomento de la confianza", dice relación con un proceso que debe permitir su fortalecimiento de modo que haga posible el incremento de la seguridad de dos o más actores internacionales y constituye fundamentalmente una tarea política. En sentido estricto, se orienta a alejar la posibilidad del conflicto. En sentido amplio, debe crear condiciones para el inicio de procesos de limitación de armamentos y/o gastos militares y desarme. En un sentido más comprehensivo aún, concierne también al conjunto de las relaciones interestatales acrecentando la cooperación y la interacción armoniosa.

En los países en desarrollo, este concepto es todavía bastante poco conocido. Sin embargo, entre los países de América Latina existen prácticas que equivalen a Medidas de Fomento de la Confianza (MFC) con características particulares muy significativas.

De manera bastante esquemática, puede indicarse que respecto de la confianza, habría básicamente tres puntos de vista. El primero, especialmente sostenido por los miembros de la OTAN se centra en la posibilidad del inicio de hostilidades armadas y, consecuentemente, entiende que fomento de la confianza vendría a ser la identificación y puesta en práctica de procedimientos y dispositivos que impidan tal posibilidad. El margen conceptual que admite es la distinción entre el ataque por sorpresa (guerra deliberada) o el comienzo de hostilidades por error de cálculo sobre las intenciones del adversario, falla en las comunicaciones

o, inclusive, accidente. paulatinamente, se fué ampliando el objetivo inicial para referirlo a diversas formas de mejoramiento de las relaciones militares que no fueran el desarme o el "control" de armamentos.

Los países socialistas sostuvieron planteamientos que sus adversarios occidentales calificaron de propagandísticos y/o redundantes como sería el caso del compromiso de no ser el primero en utilizar armas nucleares; o declaraciones de intención que no implicarían obligaciones específicas de acción u omisión o no podrían ser verificados.

El tercer punto de vista, sostenido por algunos países en desarrollo, entiende que el fomento de la confianza sería -sin perjuicio de la prioridad de evitar el uso de las armas- la aplicación consecuente de políticas y también la adopción de medidas concretas que respondan a la variada naturaleza de las amenazas a la seguridad, que pueden incluir campos o sectores distintos del militar.

Este es el origen de las llamadas aproximaciones en sentido "estricto" o "amplio"; según estén referidas casi exclusivamente a las cuestiones de seguridad y más específicamente militares o abarquen también otros aspectos en los campos político, económico y social.

Hay gran diversidad de factores de promoción o detrimento de la confianza. Los países han señalado algunos genéricos como por ejemplo la 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 o continuación y aceleración de la carrera armamentista, etc. Otros son más concretos e inclusive sumamente específicos como por ejemplo la concertación de un acuerdo entre los Estados europeos sobre la notificación previa de maniobras militares; la no ampliación de las agrupaciones militares y políticas; no intervención y no interferencia en los asuntos internos y externos de los Estados; 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; etc.

Las fuentes de la desconfianza entre países se originan en experiencias históricas y en un complejo de elementos que comprende realidades geográficas, conceptualizaciones estratégicas, doctrinas, potenciales y despliegues militares, percepciones y sistemas políticos, circunstancias económicas y sociales y otros factores étnicos, religiosos, etc. El

comportamiento histórico de los Estados en relación al derecho internacional es también muy importante.

Los complejos problemas territoriales, limítrofes y de demarcación son, comprensiblemente, una fuente abundante de desconfianza. Están lejos de desaparecer las posiciones separatistas, irredentistas y otras formas de cuestionamiento de las divisiones político-territoriales existentes en la actualidad e inclusive, algunos consideran que el agotamiento del esquema de seguridad bipolar hasta podría exacerbarlas.

Existen otras formas de desconfianza que si bien podrían ser algo más difusas y de hecho han sido menos examinadas por la doctrina, no pueden considerarse desdeñables. No sería posible, por ejemplo, minimizar la desconfianza que suscitan las diversas formas de intervención extranjera. Es un hecho que gobiernos, inclusive algunos perfectamente legítimos han sido amenazados y afectados por actos de intromisión, desestabilización, sabotaje, terrorismo o hasta por la acción de fuerzas armadas de otros países; no necesariamente vecinos. Puede sumarse a ello la subsistencia de importantes bases extranjeras en diversas partes del mundo, la creciente tendencia a la "proyección" de fuerzas militares hacia las regiones en desarrollo y otras formas de presión que implican la utilización de la fuerza.

Otro tipo de desconfianza se da en función de condiciones sociales o económicas prevaletentes en muchas áreas o porque el poder económico se utiliza abiertamente como forma de presión y hasta coerción frente a algunos países. No estamos hablando acá del deber de cooperar que puede ser hasta olvidado por los Estados, sino de formas activas de utilización del poder económico para fines políticos en contravención de dispositivos eminentes y específicos de las Cartas de Naciones Unidas o de la Organización de Estados Americanos.

Fomento de la confianza vendría a ser el estímulo a que determinado hecho, situación o manifestación sean percibidos en sus exactas características y se les atribuya la certeza que deben efectivamente suscitar; y también estimular la creencia en la confiabilidad de un Estado o de un actor.

En el plano internacional, la confianza representa 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 de que sean violados o se atente contra ellos. Por

políticas y prácticas constructivas de paz, cooperación, entendimiento, buena voluntad y concertación. Según esto, las formas de desconfianza que motivan las amenazas percibidas requieren de enfoques que las atiendan y que precisen ser, consecuentemente, específicos a cada una de dichas amenazas o mas generales; y no referidas únicamente a lo militar.

Hay grandes diferencias respecto a la definición de confianza, al ámbito en el cual es posible promoverla y a las medidas o políticas que serian adecuadas para fomentarla o consolidarla. Las definiciones que privilegian el aspecto militar de la seguridad contienen como objetivos principales informar, notificar, inspeccionar y verificar actividades militares. Subsidiariamente abarcan también las limitaciones o restricciones de ciertas actividades -lo que originalmente no se suponía de la competencia de las MFC- y algunos procedimientos de comunicación que se orientan especialmente a incidentes o situaciones criticos.

Desde esta perspectiva, la confianza prácticamente equivalía a procurar el conocimiento de las actividades militares del presunto adversario; claramente vinculado a las nociones de transparencia de las intenciones y apertura de las cuestiones militares defendido por los países occidentales, que debía servir para impedir el temido inicio de las hostilidades.

Sin embargo, esta forma de entender el asunto presenta serias limitaciones. En primer lugar, emplea sin calificación apropiada el concepto de confianza, con lo cual ya queda entendida una manera restrictiva de interpretarlo. Esa "confianza" que se supone corresponde a un consenso que en realidad no es tan claro, está al mismo tiempo circunscrita a lo que puede ser el resultado de algunas "medidas" que tienen por explícito objeto fomentarla.

Al concentrarse todo el énfasis del problema del fomento de la confianza 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 "retroalimentación" 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. Esto quiere decir que la aplicación adecuada de alguna MFC, por apropiada que sea, no puede tener real significación sino se da en un marco en que otras medidas, prácticas y políticas sean también consecuentemente aplicadas. Finalmente, al no calificarse la confianza se sugiere

o de seguridad militar la única que interesa.

Con todo esto, se inhibe la posibilidad de considerar el fomento de la confianza como el proceso que realmente es. Ninguna medida, por significativa y adecuada que sea puede constituir por ella misma un "proceso" que, este sí, sería capaz de modificar las percepciones de seguridad. La confianza, cualquiera que sea, no proviene de un acto único ni se fomenta y consolida sino en la decantación de experiencias que exigen consecuencia y tiempo.

En el tratamiento de la cuestión de la confianza se distinguen dos elementos principales. Un aspecto subjetivo se refiere a la manera de percibir. Otro, objetivo, concierne hechos comprobables o verificables que dan confirmación o desmienten la percepción del observador. Su convergencia determina la existencia o no de confianza.

Las maneras como se forman las percepciones de amenaza o se fomenta o deteriora la confianza en los decisores políticos y cómo funcionan en realidad las MFC son fenómenos psicológicos complejos, dependientes hasta cierto punto de factores no racionales y, lamentablemente, poco examinados. La influencia que pueden tener en ellos actitudes institucionalizadas, internas y externas, es muy considerable. La confianza se vincula siempre e íntimamente con la información pero, al mismo tiempo, con una convicción que no puede fundamentarse tan lógicamente, cual es la de que nadie querría emplear la fuerza, elemento éste tan insustituible como difícil de aprehender.

Como ya se ha indicado, para muchos países en desarrollo y no alineados, la problemática de la confianza comprendía aspectos mucho más amplios que el de la seguridad militar. Por más que se quiera reconocer la importancia de no perderse en vaguedades o generalidades con respecto a la confianza internacional y sin perder de vista la significación de las cuestiones militares tampoco puede ignorarse que hay políticas que deprimen la confianza y en realidad afectan la seguridad de determinados Estados. Esas políticas rara vez son reconocidas por quienes las aplican pero obviamente se traducen en comportamientos y acciones concretas que son inconfundibles. Por ejemplo, el racismo, la intervención, la agresión, la dominación, el armamentismo, el colonialismo, el hegemonismo, la coerción económica y probablemente otras, constituyen de hecho amenazas específicas a la seguridad de los Estados y acaban con la confianza poca o mucha que hubiera podido existir.

La aproximación estricta no proporciona una explicación

políticas aunque aparentemente no tienen por objeto el fomento de la confianza, le dan en realidad un gran impulso. En sentido contrario, tampoco explica el hecho de que una MFC pierda significación si se le pretendiera utilizar para encubrir preparativos militares o como sustituto o sucedáneo de acuerdos de limitación de armas y desarme.

Frente a ello, no sería apropiado desconocer que políticas y prácticas de buena vecindad, cooperación, integración y otras si bien interesan y tienen su ubicación en el universo de las relaciones internacionales, poseen enorme influencia en la formación de percepciones y en el nivel de confianza que puede existir entre entidades políticas.

El Informe de la Comisión de Desarme, en la parte que trata de directrices para las MFC, se pronunció en 1988 en el sentido que los objetivos de las MFC eran el fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales, la prevención de todas las guerras, la creación de condiciones para la solución pacífica de las disputas, el mejoramiento de las relaciones internacionales, la realización de los principios del Derecho Internacional, reducir la importancia del factor militar, facilitar el proceso de limitación de armamentos y el desarme, eliminar las causas de desconfianza, miedo, desentendimiento y error de cálculo sobre actividades militares e intenciones de otros Estados, prevenir la confrontación militar y el ocultamiento de preparativos para la guerra, facilitar la verificación de acuerdos de limitación de armamentos y desarme. Estima finalmente que el cumplimiento, de los términos convenidos de verificación tiene gran influencia en la promoción de la confianza, pero que las MFC no deben remplazar tales medidas, "...que son un elemento importante en los acuerdos de limitación de armamentos y desarme".

El acercamiento conceptual y político de estos puntos de vista, estaría determinado 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 de otra parte, por la posibilidad que se establezcan en otros campos (políticos, económicos, sociales) MFC que atendieran a lo que vendría a ser una percepción amplia.

Muchos conflictos derivan de intereses contrapuestos que son generalmente entendidos como un "juego de suma cero". En este tipo de situaciones, donde la posibilidad del conflicto, no

solamente no es recusada sino incluso contemplada como una opción política aceptable, la cuestión de la confianza tendría una relevancia marginal.

A medida que las MFC empezaron a ser más ambiciosas y comprensivas, se les fué denominando de "generaciones". La verdad es que las de "segunda" y "tercera" generaciones superaron ampliamente el concepto inicial de Helsinki e incluyeron formas específicas de control de armamentos; con lo cual la inseparabilidad de las cuestiones de confianza y seguridad parece quedar demostrada.

Para los Estados medianos y pequeños son necesarias políticas y MFC que hicieran viables los propósitos de la Carta relativos a suprimir quebrantamientos de la paz (distintos de la agresión que es el caso que no precisa explicaciones adicionales), relaciones basadas en la igualdad de derechos y la libre determinación de los pueblos, cooperación internacional para la solución de problemas de carácter económico, social, cultural o humanitario; y que dieran efectiva vigencia a principios tan importantes como el de igualdad soberana, no uso de la fuerza en forma incompatible con los propósitos de la Carta y otros.

El problema de la vinculación de la confianza con las cuestiones económicas es que no se estaría tratando simplemente de descuido o desinterés de unos países para con la suerte económica de otros y de sus habitantes sino de la utilización de poder económico para fines políticos, en forma reñida con algunos principios y dispositivos del derecho internacional. El Informe del Secretario General sobre MFC en el ámbito económico, no contiene una amplia elaboración teórica del asunto, pero recoge los puntos de vista de los países que quisieron expresar opinión, todos ellos en desarrollo o socialistas, así como de los órganos de Naciones Unidas y Organizaciones Internacionales.

El Perú, por ejemplo, propuso la adopción por los países industrializados de medidas que estimulen su demanda global y de compatibilización de sus políticas fiscales y monetarias en vista de sus consecuencias para toda la economía internacional, el cumplimiento de acuerdos ya convenidos en GATT y UNCTAD respecto a no imposición de nuevas restricciones al comercio, el reconocimiento del principio de corresponsabilidad entre acreedores y deudores, el apoyo a la integración, el fomento del desarme incluyendo el regional, etc.

Vista la naturaleza del bien que se trata de proteger cual es el derecho al desarrollo y a la independencia económica.

excluidos del ámbito de la seguridad y, consecuentemente, no hacer parte de cualquier proceso amplio de fomento de la confianza. Insistir, como algunos pretenden en el Hemisferio Norte, en el criterio de la no aplicación equivaldría a desconocer de hecho una de las principales fuentes de desconfianza existentes en la actualidad y sería exhibir una empeñada voluntad de ignorar que factores económicos están causando millones de muertes en todos los Continentes.

En lo que se refiere a las clases de MFC, el Estudio de Naciones Unidas adoptó tres categorías principales. La primera comprende las "MFC, con especial referencia a los aspectos militares y de seguridad". Se incluyen acá los siguientes aspectos: a) Información y comunicación de carácter militar, que comprende la publicación e intercambio de informaciones sobre actividades militares, b) Gastos militares, c) notificación previa de actividades militares que comprende la de maniobras militares y desplazamientos d) Intercambio y visitas, que comprende la invitación a observadores a maniobras, el intercambio de delegaciones militares y la concesión de becas en academias militares a oficiales de otros Estados; e) Consultas; f) Actitud militar, .. suministro de información sobre el alcance y magnitud de actividades militares concretas como maniobras y desplazamientos; g) Disminución de tensión militar, que incluye medidas para el caso de confrontación de fuerzas militares considerables; h) Limitaciones o exclusiones, establecimiento de zonas libres de armas nucleares y zonas de paz y cooperación; i) Verificación; j) Medidas en situaciones de crisis, .. mejorar las comunicaciones, reducir la posibilidad de malentendidos y evitar la difusión de conflictos,.. líneas de emergencia y fuerzas de separación y medidas de mantenimiento de la paz como el establecimiento de puestos de observación; y finalmente k) Solución de controversias y conflictos.

La segunda categoría: B. Medidas concretas de fomento de la confianza respecto de las cuales no hubo consenso, contenía propuestas que eran de carácter muy general como ampliar la información, promover la comunicación y fomentar la comprensión de las cuestiones de desarme o ampliar la información sobre la capacidad y el poderío militares.

La tercera categoría C. Políticas y medidas vinculadas principalmente con asuntos políticos, económicos y sociales, contenía propuestas en algunos casos sumamente genéricas que el Grupo de Expertos se limitó a consignar y remitir a examen por los

respeto a la soberanía y algunas propuestas específicas como la realización de proyectos conjuntos de desarrollo en particular en las zonas de frontera y la prestación de asistencia en casos de desastres naturales.

No se ha ubicado una categorización que se refiera a temas mas amplios como podrian ser las politicas que fomentan o deprimen el nivel de confianza. Sea porque se les haya considerado como ya sabidas o excesivamente genéricas o porque el tema no concita tanto interés en los países en desarrollo, el hecho es que no se encuentran intentos de sistematizar las preocupaciones de seguridad de estos países. En general, fuera del ambiente europeo, no hay acuerdos formales que se refieran a conjuntos de MFC.

En Europa es donde se han dado los avances más significativos en materia de MFC. Primero con los dispositivos de Helsinki y más adelante, en Estocolmo y Viena con acuerdos sumamente comprensivos que se aproximan al control de armas. Otro acuerdo importante es el relativo a armas convencionales en Europa suscrito en Paris en 1990 que obliga a la reducción de equipos militares de las dos alianzas.

El caso de Europa contenía dos elementos sui-generis. El primero es la gigantesca concentración de tropas y armas de todos los tipos, incluyendo nucleares; y el segundo la percepción de antagonismo entre las alianzas político-ideológica-estratégicas que se consideraban incompatibles.

Con los acuerdos de Estocolmo y Viena sobre MFC, el acuerdo de Paris sobre desarme, los retiros de tropas que se vienen produciendo y, fundamentalmente, con el revolucionario cambio político producido en el Este de Europa, la situación estratégica ha cambiado radicalmente. La alianza militar del Pacto de Varsovia ha desaparecido, los países ya no se consideran enemigos y empieza a pensarse en un "hogar común europeo" democrático y sin formas abiertas de confrontación.

En el caso de América Latina, el fomento de la confianza tiene antecedentes importantes, inclusive en el campo militar. El contexto está determinado por la historia y otros elementos que indican la existencia de una identidad común, pero también por un conjunto de acuerdos y manifestaciones políticas relativos a la solución pacífica de controversias, arbitraje, intereses compartidos, etc. No obstante, continúa siendo difícil para los gobiernos identificar intereses comunes de seguridad para el conjunto de la región y diferenciarlos de aquellos de los Estados Unidos.

También es evidente que aunque no se trata de una región particularmente conflictiva, existen problemas de significación que no deben ser ignorados. No se debe ocultar ni subestimar la subsistencia de ciertas percepciones de hostilidad, estimuladas o exageradas a veces por sectores institucionales o motivaciones de política interna. En el ámbito subregional sudamericano se suelen citar elementos como las situaciones conflictivas que ocurrieron en las Islas Malvinas y también en América Central; diferendos territoriales y tensiones fronterizas; subversión y otras formas de violencia interna; narcotráfico; no avance del estatuto de desnuclearización militar latinoamericano; presencia y/o aproximación militar y estratégica extrarregional en determinados países y hasta hace poco tiempo se consideraban también importantes las diferencias ideológicas y de regímenes políticos. Adicionalmente se estima que constituyen inequívocas amenazas a la seguridad elementos tales como la pobreza extrema; el atraso científico y tecnológico; la ambigüedad de las vinculaciones entre sectores civiles y militares; la deuda externa; el deterioro ecológico; el peso del gasto militar en relación con los gastos en sectores sociales básicos; y otros factores.

En las últimas décadas, dos serían las características estratégicas principales de la región. En primer lugar su indiscutida incorporación al esquema del conflicto general Este-Oeste al lado de la potencia hegemónica continental con todas las manifestaciones formales y operacionales de un sistema estratégico. Por un buen tiempo después de la Segunda Guerra los equipamientos militares estuvieron básicamente constituidos por material cedido o vendido en términos concesionales por Estados Unidos, lo que en parte explica el moderado gasto militar de esos años.

El segundo factor importante es que paulatinamente y por una serie de razones se fue produciendo una forma de autonomización estratégica de los países de la región que empezaron a considerar sus intereses en ese campo como diferentes o no dependientes de los del sistema. Esto explica en parte la diversificación de las fuentes de aprovisionamiento militar con el consecuente aumento del gasto, el crecimiento y profesionalización de las fuerzas armadas, el rol cada vez más importante que éstas ganaron en las políticas internas llegando a asumir los gobiernos por periodos mas o menos dilatados; y, no menos importante que todo lo anterior, que llegaron a decidir sus propias opciones de uso de la fuerza como en el caso de Argentina en las Islas Malvinas en 1982.

general, para el tratamiento de las cuestiones de seguridad, América Latina constituye un ámbito excesivamente amplio. América Central tiene características estratégicas que la vinculan a intereses de las grandes potencias, haciendo muy difícil el establecimiento de un régimen diferenciado de seguridad.

Distinto es el caso de América del Sur donde nunca se produjo intervención armada norteamericana y que estratégicamente no interesa desde el punto de vista de la comunicación marítima ni de la cercanía geográfica tanto como las áreas del Golfo de México o del Caribe. América del Sur tiene una conformación casi insular entre la parte del Océano Atlántico que da frente al África y el vastísimo espacio de aguas del Pacífico Sur. Geográficamente se proyecta hacia la Antártida, zona que si bien no se encuentra desprovista de interés estratégico, al menos está resguardada por un Tratado que entre otras cosas establece su no militarización. El retorno a los sistemas democráticos y la crisis económica han representado de hecho disminución en los gastos militares en términos de producto bruto interno en casi todos los países.

Se alega que la existencia o subsistencia de diferendos de varias clases hace inadecuados e irrelevantes los intentos de definir intereses compartidos de seguridad. Sin embargo las condiciones de seguridad no parecen ser mejores para ninguno de los Estados de las que existían décadas atrás cuando las fuerzas, equipos y gastos militares representaban la cuarta o quinta parte de los actuales.

Si en las presentes circunstancias es impensable y antihistórico el recurso a la fuerza en las relaciones entre países de América del Sur, habría un interés en orientarse a disminuir la significación del factor militar en las controversias. Esta cuestión es trascendente porque tiene relación con roles políticos que en el caso latinoamericano padecen de perceptible ambigüedad haciendo con que, en oportunidades, los gobernantes dejen en manos militares ciertas definiciones que deben corresponder a la clase política o bien recurran a la exacerbación de algunas situaciones con fines de política interna.

No se trata de fundamentar la relación entre países latinoamericanos en las soluciones que puedan alcanzarse para tal o cual problema -por más que, evidentemente, ello pueda mejorarla enormemente- sino de priorizar que el mantenimiento de la paz entre los países de la región es en todos los casos mucho más significativo de lo que pueda diferenciarlos; así como tener muy clara la incongruencia que representaría un conflicto armado en

las actuales circunstancias regionales e internacionales.

En el presente América Latina y América del Sur no se encontrarían en condiciones de satisfacer adecuadamente sus necesidades de seguridad entendidas como viabilidad económica y social, preservación de los sistemas democráticos, erradicación de los movimientos subversivos y del tráfico de estupefacientes y, también, en términos de defensa regional frente a posibles amenazas del exterior así como de hacer imposible o dificultar el conflicto entre los países de la región misma.

América Latina no puede depender de los Estados Unidos para formular una conceptualización de seguridad que no debe ser entendida como contraria a los intereses de seguridad de ese país pero sí diferenciada. Adicionalmente, debe indicarse que no han sido ajenas a América Latina conceptualizaciones geopolíticas y estratégicas en las que pretendidamente se habría subrayado "el interés y la defensa nacional". Mirados retrospectivamente, algunos planteamientos han tenido cierto resabio elitista, cuando no autoritario y antipopular y muchas veces se tradujeron en doctrinas y dispositivos militares en que predominaban la confrontación en lo externo y la opresión en lo interno. Tales conceptualizaciones han contribuido a los significativos aumentos de equipamiento y gasto militar que se han producido en las últimas décadas y que, quizá no por acaso, han coincidido con los periodos de presencia de las fuerzas armadas en los gobiernos.

No obstante, en términos generales, la historia estratégica latinoamericana y especialmente sudamericana no parece ser de las más dramáticas. La paz, fuera de algunos incidentes, se ha mantenido durante varias décadas en la región. Sin embargo, en el interior del subcontinente en los últimos tiempos la producción y tráfico de drogas han mostrado capacidad de vincularse con la subversión y de atraer formas de militarización de su combate; constituyéndose en factores que representan amenazas directas y graves a la soberanía y la seguridad de los Estados. Adicionalmente, movimientos subversivos de varias denominaciones no vacilan en recurrir, entre otros, a métodos terroristas para acercarse a la captura del poder. Empieza a preocupar la posibilidad de que para combatirlos se entablen conflictos dilatados llamados "de baja intensidad".

Además de todo ello, habrán de preocupar en el futuro otras cuestiones importantes como ocupación de los espacios interiores, la viabilidad urbana, las migraciones internas y externas y la protección del medio ambiente. Estos factores tendrán implicancias para las visiones estratégicas intra y extra

regionales.

El factor estratégico principal continúa siendo la actitud de los propios países de la región para con sus relaciones vecinales y la voluntad de sostener el mantenimiento de la paz como principio básico orientador de la conducta política, diplomática y militar. No sorprende, en consecuencia, que se haya empezado a considerar en el ámbito académico pero también en el político y militar, la posibilidad de establecer una zona de paz.

No obstante, por varias razones, la práctica de la consulta y diálogo político ha sido tradicionalmente tímida, poco consistente y carente de visión unificadora. Eso puede estar cambiando y una de sus manifestaciones fué el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política (Grupo de Río) en diciembre de 1986 sobre la base de los Grupos de Contadora y de Apoyo; pero diferentes de él.

En la primera reunión de ocho Jefes de Estado de este Grupo (Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela) realizada en México en 197, suscribieron el llamado Compromiso de Acapulco. En este documento, se hace referencia a cuestiones de la mayor importancia como la necesidad de la 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, las zonas de paz y la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región.

En el ámbito andino, se ha producido un texto de comparable entidad, con la Declaración de Galápagos suscrita por los Jefes de Estado del Acuerdo de Cartagena en diciembre de 1989. En ese compromiso político eminente se formulan consideraciones tan importantes para la confianza, la seguridad y la paz regionales como los siguientes: "... un nuevo tipo de relación que propicia la solidaridad e incrementa la confianza recíproca en el contexto de paz, amistad y buena vecindad.. la paz, la seguridad y la cooperación son inherentes al desarrollo integral.. el vínculo existente entre desarme y desarrollo.. el sistema democrático..contribuye a la seguridad regional..el flagelo del tráfico ilícito de drogas..vulnera seriamente la paz, el desarrollo y la estabilidad de nuestras sociedades, amenazando inclusive la seguridad de la región, especialmente cuando sus actividades se asocian a actos terroristas..el terrorismo amenaza la vida y la paz en las sociedades democráticas..una sistemática

violación de los derechos humanos...DECLARACION; ..creación de un clima de comprensión y confianza..a fin de eliminar.. los problemas que afectan o que pudieren afectar el proceso de integración, sus relaciones, su amistad, cooperación y solidaridad..cumplimiento de los compromisos..Tratado de Tlatelolco.. No Proliferación de Armas Nucleares..iniciativas regionales y subregionales.. la relación entre desarme y desarrollo, así como la adopción de medidas de fomento de la confianza en los campos de cooperación política, económica y militar, con especial incidencia en áreas fronterizas..a establecer o perfeccionar medidas de fomento de la confianza.. procedimientos prácticos, incluidas consultas bilaterales inmediatas, para evitar o superar incidentes fronterizos; al intercambio de informaciones y a encuentros regulares entre las respectivas Fuerzas Armadas; a la coordinación de las políticas en la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico; a la cooperación de las Fuerzas Armadas en proyectos de desarrollo de interés común; y a continuar celebrando reuniones a nivel de Altos Mandos Militares a efectos de evaluar la aplicación de medidas de fomento a la confianza..mecanismos de consulta tendientes a..prevención y represión de los delitos de terrorismo, tráfico ilícito de armas y actos de piratería aérea,..."

Los procesos de integración económica muestran que en América Latina se han podido diseñar ambiciosos proyectos de cooperación. Del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena) 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 serie de instituciones. El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha ido consolidando su capacidad institucional y su significación como entidad político-económica regional. Debe citarse además el Parlamento Latinoamericano y algunos acuerdos de proyección subregional como el Tratado de la Cuenca del Plata, el de Cooperación Amazónica y otros.

Sin embargo, hasta ahora ha habido solamente un tratamiento básicamente institucionalizado y reservado de las cuestiones de seguridad y defensa, que unido a la ambigüedad de las relaciones entre civiles y militares y otros factores particulares a la región hicieron que la posibilidad de limitar los gastos militares y los armamentos sea objeto de tratamientos tímidos y esporádicos, con modesto apoyo de los sectores gubernativos y prácticamente carentes de sustento en el discurso

político y la opinión pública.

Una definición regional de seguridad, cuando se plantee, habrá de abarcar las cuestiones de la limitación de armamentos y del gasto militar, inclusive porque las amenazas principales a la seguridad no parecen encontrarse en el ámbito militar. Los recientes acuerdos internacionales sobre desarme no se estarían traduciendo en una automática reducción en el nivel de gasto militar. Las superpotencias desgastadas por la carrera armamentista no tienen ninguna duda que los beneficios de la reducción, si los hubiere, habrán de ser reinvertidos prioritariamente en sus propias economías o en consolidar la transformación política y económica de los países del Este de Europa.

En este sentido, los "dividendos de la paz" de los que entusiastamente se empezó a hablar a finales de la década pasada, no son de necesaria o automática transferencia a los países en desarrollo. Por ello, la región mal haría en esperar que recursos eventualmente disponibles les sean encaminados y debería más bien preocuparse en la manera de generar los propios mediante los acuerdos apropiados.

A pesar de la carencia de acuerdos concretos, aparte del relativo a las armas nucleares, América Latina y América del Sur, en particular, no son ajenas al tratamiento no solamente conceptual sino también político y contractual de las cuestiones de desarme y limitación de armamentos. A lo largo de décadas se han presentado una serie de propuestas e iniciativas altamente significativas como el Tratado de Tlatelolco de Proscripción de Armas Nucleares en América Latina, la Declaración de Ayacucho y otras.

En lo relativo a la cuestión de MFC específicas debe indicarse que de hecho son de aplicación relativamente corriente en América Latina diversas medidas y prácticas que inequívocamente se inscriben en el concepto estricto o de seguridad e inclusive militar del fomento de la confianza. Lamentablemente, no se dispone de la adecuada información que sería necesaria sobre el tipo, extensión, antigüedad, participación, grado de compromiso y otras características de tales medidas y prácticas.

No obstante, se conoce que ellas comprenden las áreas de información, comunicación, cortesía militar, contactos deportivos, médicos, académicos, institucionales, evitamiento de incidentes, cooperación de varias formas incluyendo asistencia en zonas fronterizas y en desastres naturales, formación y perfeccionamiento, etc. En el caso de América Central en el

proyecto de Acta de Contadora se incluyeron varias MFC y en los acuerdos que hicieron posible superar la situación existente también figuraron algunas.

Además de todo ello empiezan a cobrar mayor interés contactos militares dirigidos especialmente a la cuestión del fomento de la confianza. En el caso del Perú y Chile, por ejemplo, se han producido ya varias ruedas de conversaciones. Esas reuniones han tenido lugar anualmente desde 1986 a nivel de representaciones de muy alto nivel de las fuerzas armadas, alternativamente en las capitales de ambos países, habiéndose examinado con participación diplomática numerosas propuestas para fomentar el contacto, la comunicación y la confianza entre las fuerzas.

En el transcurso de las conversaciones se alcanzaron acuerdos y entendimientos sobre temas como ejecución de ejercicios combinados de las fuerzas navales, intercambio de cadetes en los cruceros de instrucción, reuniones periódicas de comandantes de guarniciones fronterizas, intercambio de informaciones sobre maniobras militares, intercambio de personal militar en cursos de carácter técnico-profesional, visitas de delegaciones castreses en ciertas efemérides, ejercicios conjuntos de transporte aéreo como apoyo en casos de desastres naturales, agilización de procedimientos para autorizar sobrevuelos y escalas técnicas, establecimiento de canales de comunicación directa entre los Jefes de Estados Mayores de las Fuerzas Armadas, eventos deportivos, intercambio de publicaciones, turismo, investigación y atención especializada en centros médicos, cooperación en actividades antárticas, etc.

Son también de especial importancia algunos acuerdos operativos entre fuerzas armadas para el manejo de incidentes. Las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y el Perú suscribieron en 1976 un acuerdo sobre fomento de la confianza pero se entiende que habría otros que se dirigen al mantenimiento de contactos y evitamiento de incidentes en zonas de frontera o a su manejo en caso se hubieren producido; que indiscutiblemente se inscriben en el marco estricto del fomento de la confianza.

#### MEDIDAS DE POSIBLE APLICACION

Las medidas que se proponen, comprenden los campos militar, político, diplomático, académico y cívico. En general, se explican por si solas. De hecho, algunas o muchas de ellas

tienen ya algún grado de aplicación en el área latinoamericana. Lo que faltaría es colocar estas prácticas en un contexto coherente, políticamente enunciado y cada vez más socialmente conocido y aceptado de fomento de la confianza.

De ese modo, las distintas medidas pueden ir representado, al paso de su aplicación consecuente, nuevos niveles de relación que vayan dejando atrás el discurso de la identidad para encaminar los países de América Latina hacia formas de actuación conjunta en cuestiones concretas, incluyendo las áreas de seguridad y militares. La aplicación de éstas u otras medidas, debe ser entendida como un amplio ejercicio de concertación política indispensable para garantizar no solamente la paz sino también la viabilidad del conjunto de países y hacer posible así la continuación de sus proyecciones históricas.

#### A) SECTOR MILITAR.-

##### a) Información:

- posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre notificación previa de actividades militares incluyendo desplazamientos y maniobras así como invitación a observadores militares
- posibilidad de establecimiento de acuerdos sobre intercambio de información respecto a los presupuestos militares, equipos, nuevas adquisiciones, ubicación y tamaño de unidades, doctrina y cualquier otro elemento importante que pueda ser objeto de acuerdo
- 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 programas de estudios en las escuelas
- intercambio de dispositivos constitucionales y legales sobre las fuerzas armadas

##### b) Formación:

- Intercambio de estudiantes en las escuelas militares y posibilidad de abrir los cursos en que se admita algún participante extranjero a los de cualquier otro país sudamericano sobre la base de reciprocidad
- 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 en general los asuntos mencionados; y si fuere el caso, preparar acuerdos sobre cuestiones relativas, por ejemplo, a búsqueda y salvataje, operabilidad en caso de desastres naturales, sanidad, prevención y manejo de incidentes y cualesquiera otros que pudieran ser examinados y convenidos

## B) SECTOR POLITICO.-

- Concertación política en los niveles apropiados para el tratamiento de asuntos de interés común que fueren pertinentes, como por ejemplo deuda externa, distintos procesos de integración económica y social, etc.

- actuación parlamentaria por medio de reuniones y visitas para tratar cuestiones relativas a la seguridad en sentido amplio y promover la limitación de gastos militares y de armamentos, la paz, la integración y la cooperación como objetivos políticos permanentes y prioritarios de los pueblos

- reiteración política individual o conjunta en las oportunidades apropiadas del compromiso solemne con la paz, la no utilización de la fuerza en las relaciones internacionales, la solución de las diferencias por medios pacíficos; de 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 procurar la identificación de elementos que hagan posible 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 promoviendo concertación, cooperación y apoyo en todas las circunstancias posibles

- mecanismos de acción conjunta en la lucha contra el narcotráfico, incluyendo procedimientos para operaciones conjuntas policiales y/o militares de dos o más países y otras actividades adecuadas, 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 modo a 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 preparar 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 - iniciativas graduales y reciprocadas en reducción de tensiones)
- 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 regional 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 cooperación y la economía de escala para el aprovisionamiento de material de defensa de la región y/o su reconversión a uso civil

#### 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

- 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 Semana 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 Regional de Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y Desarrollo en América Latina
- 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
- abrir los centros de formación diplomática para la asistencia de alumnos de otros países latinoamericanos
- reforzar la enseñanza de técnicas modernas de negociación
- elaboración de un programa de estudios que comprenda el examen de los problemas comunes de la región

#### D) SECTOR ACADEMICO.-

- a) Universitario y Centros de Investigación:
  - establecimiento de cursos sobre economía de la defensa
  - cursos sobre limitación de armamentos y desarme
  - promoción de la investigación para la paz (peace research)
  - estudios sobre desarme y desarrollo incluyendo investigaciones sobre la economía de la producción de armas y sobre la transferencia de tecnología de armas y 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 parte de organizaciones internacionales como Naciones Unidas y UNESCO, la Comunidad Europea, fundaciones e instituciones diversas
  - estudios e investigaciones sobre la vinculación de la democracia con el armamento y la deuda externa en América Latina
  - investigaciones sobre los elementos de inducción interna de la dinámica armamentista
  - realización de un levantamiento de las medidas, políticas y prácticas de fomento de la confianza que ya se vienen aplicando en la región, a los efectos de ubicarlas en un contexto más formalizado y claramente identificado como tal por los actores políticos y los pueblos

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 sobre la responsabilidad de los medios de difusión en la formación y orientación de la opinión pública en materia de seguridad democrática y en general de la no acentuación de tensiones; estímulo de las percepciones comunes sobre los múltiples asuntos que interesan a la región en su conjunto y promoción de un nacionalismo latinoamericano

- participación de los medios de difusión en la Campaña Mundial del Desarme

- rol de las agrupaciones femeninas en la promoción de la paz, el entendimiento regional y la priorización de los intereses sociales

- rol de las iglesias en la promoción de la paz y no militarización de las sociedades

- 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 dedicar los máximos esfuerzos hacia las tareas de 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.

#### TEXTOS DE INTERES

Hugo Palma.- Confianza, Desarme y Relaciones Internacionales. CEPEI. Lima. 1991

J. Holst.- CBMs: a conceptual framework; Survival Vol. XXV, N.1, IISS. London, 1983

J. Alford.- CBMs in Europe: The military aspects.- En The future of arms control, J. Alford, ed.- IISS, London, 1979.

V. Macintosh, Confidence (and Security) Building Measures in the Arms Control Process: a Canadian Perspective.- Department

External Affairs, Canadá, 1985.

H. Palma; Medidas de Confianza Recíproca.- Comisión Sudamericana de Paz, Santiago de Chile, 1988.

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

- Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza.- Doc.A/36/474.- Nueva York, 1981.

- Medidas de Fomento de la Confianza.- Respuestas al Secretario General.- Docs. A/34/416 y Add. 1-3 y A/35/397. Naciones Unidas. Nueva York

- Directrices para la formulación de MFC. Informe de la Comisión de Desarme; Documentos Oficiales de la Décimoquinta Sesión Especial de la Asamblea General, Suplemento N.3 (A/S-15/3), Nueva York, 1988.

- Fomento de la confianza en las relaciones económicas internacionales; Informe del Secretario General; Doc.A/41/320 y E/1986/73, Nueva York, 1986.

- Naciones Unidas.- Respuestas al Secretario General sobre MFC.- Docs.A/34/416 y Add. 1-3 y A/35/397.

- H. Palma.- El Fomento de la Confianza; estado actual y perspectivas.-DEBARME. Vol VII. N.3.- Naciones Unidas; Nueva York, 1984.

- Resolución de la Asamblea General 2131 (XX) 1965 y Res. AG 36/103, 1981. Naciones Unidas. Nueva York

- Documento de Viena 1990 de las negociaciones sobre medidas de fomento de la confianza y seguridad celebradas de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la Reunión de Viena de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa. Viena, 1990.

- Carta de París para una Nueva Europa.- Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno de los países miembros de la CSCE. París, Noviembre - 1990.

- Compromiso de Acapulco.- Primera Reunión de Jefes de Estado de los países miembros del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política.- México, setiembre 1987.

- Declaración de Galápagos: Compromiso Andino de Paz, Seguridad y Cooperación.- Reunión cumbre de Presidentes andinos.- Galápagos, Ecuador. Diciembre 1989.

- Acta de Machu Picchu.- Reunión Cumbre de Presidentes Andinos. Cuzco, Perú. Mayo 1990.

- Un sistema de seguridad y defensa sudamericano.- E. Mercado

Jaffrin. CEPAL, Lima, 1989