

## MEDIDAS DE SEGURIDAD Y CONFIANZA RECÍPROCAS COMO MEDIO DE ASEGURAR LA PAZ REGIONAL

WILLIAMS A. IBARRA FIGUEROA  
GINO R. ALVARADO VARGAS  
Pontificia Universidad Católica de Chile

### ASPECTOS GENERALES

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 un tipo de relación de alta calidad de modo que ésta haga posible el incremento de la seguridad entre dos o más actores internacional; se está hablando de alejar, en sentido estricto, la posibilidad de conflicto armado 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, el término de confianza mutua concierne también al contexto de las relaciones interestatales y las posibilidades de interacción armoniosa.

Este concepto, extensamente analizado en Europa durante largo tiempo, ha motivado un creciente interés en América Hispana o para la gran mayoría América Latina. Nuestra región, sin haber participado decididamente en el debate 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 las prácticas y percepciones hispanoamericanas. Pero el paso del tiempo y las particularidades de la región han dado una base de sustentación relativamente firme a las ideas y experiencias en torno al tema.

Sin embargo, deben hacerse en América Hispana 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 en armamentos y gastos militares, además del mejoramiento del clima político en términos de cooperación e integración que son igualmente necesarias para alcanzar aquellos objetivos.

La crisis económica que afectó y ha afectado dramáticamente las condiciones de vida de la mayoría de los pueblos hispanoamericanos, pese al positivo gran avance que han desarrollado los distintos gobiernos de nuestros países, en el caso especial de Chile ejemplo de muchos. Al mismo tiempo, se mantienen vigentes los anhelos de consolidar los sistemas democráticos rescatados con tanto esfuerzo, una vez más Chile ha demostrado su verdadera vocación cívica, desarrollados y consolidados ya

antes de su Independencia. 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 y una inequívoca reclamación humana.

Esta ponencia presentará algunos alcances teóricos y una revisión general de las características del problema en América Hispana. 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 anterior 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.

### *El escenario europeo*

El concepto de "promover la confianza" fue por primera vez mencionado específicamente en el Acta Final de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, realizada en Helsinki en 1975, en una sección titulada "Documento sobre las Medidas Destinadas a Fomentar la Confianza y sobre determinados Aspectos de la Seguridad y el Desarme". Allí se instituyó, por una parte, la obligatoriedad de notificar previamente las maniobras militares en que participaran más de 25.000 hombres; por otra parte, se admitía la posibilidad de intercambiar voluntariamente observadores que inspeccionaran las maniobras, notificar previamente sobre los ejercicios en que participara un número menor de hombres que el indicado o cuando hubiese movimientos militares importantes.

Anteriormente, los Estados Unidos (EE.UU.) y la Ex Unión Soviética (URSS) habían convenido en acuerdos para el 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, es obvio que su objetivo era precisamente ése. Estos países habían mostrado interés anteriormente en permitir instalaciones de radar en territorio del otro, lograr el intercambio de observadores militares, e inspecciones aéreas y de otro tipo. Sin embargo, estos pasos nunca llegaron a ser objeto de acuerdos. Por su parte, los convenios sobre limitación de armas estratégicas (SALT I y SALT II) contienen estipulaciones que pueden calificarse como medidas de fomento de la confianza.

Desde hace muchos años se viene examinando en las conversaciones de Viena sobre la 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. Pero estas conversaciones tampoco llegaron aún al establecimiento de acuerdos.

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 con el fin de facilitar el proceso de reducción de armas "es necesario adoptar medidas y aplicar políticas encaminadas a fortalecer la paz y la seguridad internacionales y a fomentar la confianza entre los Estados" (Doc. S/10/2, Nueva York, 1978). Esta formulación, en su sencillez, encierra sin embargo, 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 mediante medidas apropiadas se previnieran los ataques por accidente, error de cálculo o falla en las comunicaciones. 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 de las Naciones Unidas (ONU) presentara informes sobre las consecuencias económicas y sociales de la carrera armamentista 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 provenientes de la ONU no surgieron tanto de una cierta ambigüedad en el tratamiento del tema, sino del deseo de colocar en su marco conceptual aspectos que son relevantes para la cuestión de la confianza. Es decir, que es difícil crear distensión cuando se está en medio de una carrera armamentista.

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, tampoco lo consiguió, siendo inclusive la capital española escenario de acres recriminaciones recíprocas entre las alianzas militares sobre el cumplimiento que se habría dado a las relativamente modestas medidas adoptadas en 1975.

Sin embargo, la Conferencia de Madrid acordó la celebración de una reunión especial, que se realizó en Estocolmo con el nombre de "Conferencia sobre Medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa", cuyo documento final fue adoptado en septiembre de 1986. Como se advierte, se formaliza acá una vinculación entre tres conceptos (confianza, seguridad y desarme), lo que tiene considerable proyección en el terreno práctico de la política como en el campo de las ideas en torno al tema.

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 logrados en la capital sueca -que dicho sea de paso fueron posibles por el mejoramiento relativo del ambiente internacional, vale decir de la confianza- se destacan los relativos a la regulación de actividades de fuerzas militares por medio de una notificación previa o previsión de maniobras y concentraciones de tropas superiores a diversos niveles, la invitación de observadores a tales maniobras y la autorización de inspecciones in situ. Al mismo tiempo se introduce lo que equivaldría a una prohibición, cual es la de no realizar actividades que envuelvan 40 mil ó 70 mil hombres a menos que fueran notificadas con uno o dos años de anticipación, hecho que estos dispositivos incluyeran al integro de Europa incluyendo parte de Turquía y el mar y espacio aéreo contiguos, frente a tan sólo una parte del territorio europeo de la ex Unión Soviética como era en el caso de Helsinki (Estocolmo, 19 de septiembre de 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 que se caracteriza por un alto nivel de confrontación de efectivos y equipamiento militar de todo tipo, incluyendo el nuclear, se

distinguen en el mundo otros ámbitos regionales donde el concepto de confianza ha tenido y tiene tratamientos distintos, pero ciertamente no carentes de significación.

### *El caso hispanoamericano*

Gran parte de los trabajos -que ya empiezan a ser numerosos- atribuyen mayor entidad al caso de América Hispana 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 Hispana necesariamente supera el aspecto militar. En esta región se ubica 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 publicaciones indica que América Hispana ya convino en acuerdos de desarme, como el Tratado de Tlatelolco; varios acuerdos relativos a la solución pacífica de las controversias; y declaraciones políticas sustantivas como la de Ayacucho de 1974, que fue seguida de negociaciones concretas. En ellas se presentaron diez posibles medidas a adaptarse en relación a las fuerzas militares y policiales. Revisémoslas:

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 de 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 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.

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.

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 fortalecimiento de la paz entre ellas. Esto, 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”.

En esta misma línea de acción 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, como también prácticas militares significativas. Así, por ejemplo, las marinas de guerra del Brasil y del Perú desarrollan un programa conjunto de asistencia médico-odontológico en el área amazónica, prestando tal apoyo a las poblaciones ribereñas de ambos países. 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 e invitaciones de varios tipos también parecen en América Hispana más difundidas de lo que se suele creer.

Igualmente, es necesario destacar que en las diversas propuestas relativas a la solución de la crisis centroamericana se incluyeron dispositivos que constituyen en su oportunidad 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 foráneas; el control del tráfico de armas y sistemas de comunicación. Llegó también 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, y más recientemente, en el contexto de la iniciativa de limitación de armamentos y gastos militares que fuera lanzada por el Presidente del Perú, se vienen efectuando contactos entre jefes militares peruanos y chilenos con miras a la identificación y eventual adopción de medidas de fomento de la confianza.

No obstante estos elementos, puede decirse que América Hispana ha dado pasos hacia la confianza en términos muy genéricos, pero no ha demostrado continuidad en su preocupación respecto a la idea de “promover la confianza”. Ello no deja de constituir una de las paradojas que podría desprenderse de la comparación de las aproximaciones y prácticas hispanoamericanas y europeas en materia de promoción de la confianza. Dentro de sus peculiaridades, lo realizado en América Hispana, siendo susceptible de estímulo y mejoramiento, no puede ser considerado desdeñable.

### *Africa, Asia y Oceanía*

En el caso de África, se suele citar la relevancia de la Organización de la Unidad Africana (OUA), y algunas otras vinculaciones institucionales, económicas y políticas, incluyendo el hecho de ser todos los países africanos -con excepción de Sudáfrica- miembros del Movimiento No Alineado. Aspecto poco conocido de la relación interafricana parece ser el de haber recurrido en forma relativamente continua a la Corte Internacional de Justicia de la Haya para el arreglo de determinados diferendos; procedimiento de solución pacífica no solamente legítimo, sino estimulado por la Carta de las Naciones Unidas y otras fuentes del Derecho Internacional y sobre cuyas circunstancias y resultados sería interesante conocer más.

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 innegablemente 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, incluyendo 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 aquellas áreas, como de las dificultades para atender las derivaciones de aquellos y lograr el establecimiento de acuerdos y de zonas de paz o desnuclearización, según los casos. Se apunta también el ejemplo 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 (Doc. A/38/42. Nueva York. 1983). Un grupo de expertos produjo un trabajo denominado "Estudio Amplio sobre las Medidas de Fomento de la Confianza" concluido en 1981 (Doc. A/36/474. Nueva York. 1981).

### *Aspectos Conceptuales*

Parece difícil aproximarse al tratamiento conceptual de una formulación cuando esta misma no es presentada en términos inequívocos o los elementos básicos que contiene pueden ser a su vez objeto de interpretaciones diversas 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 ha alcanzado sobre la delimitación del concepto mismo en estudio.

Las dificultades se inician con la formulación misma, respecto de qué podemos entender por este tipo de medidas. Mientras para algunos ellas sólo involucran aspectos militares, para otros, alcanzan además las esferas políticas, diplomáticas, económicas y comunicacionales.

Sin embargo, dejando atrás esta discusión, parece existir un amplio consenso respecto de dos aspectos:

a) La necesidad de este tipo de medidas, en especial en el Cono Sur, en donde las disensiones fronterizas son aún frecuentes (recordemos los tristes sucesos entre Perú y Ecuador del año 1995), y

b) Que ellas surgen de la necesidad de reducir o más bien conducir niveles de tensión que puedan venir en alterar la estabilidad de la Región.

Históricamente las medidas de confianza y seguridad recíprocas son de antigua data. Ya a finales del siglo pasado nuestro país firmaba acuerdos de desmilitarización del Estrecho de Magallanes y reducción progresiva de contingentes militares en la zona con Argentina. Hoy en día estas medidas, además de traducirse en instrumentos internacionales, cuando no obligatorios, por lo menos entregados a la honorabilidad de cada Estado, se expresan también en otro tipo de medidas menos formales pero igualmente eficientes, como por ejemplo:

a) Dar aviso a unidades fronterizas del desarrollo de maniobras militares, a fin de evitar la suposición de enfrentamientos.

b) El mantenimiento de canales de inmediata comunicación entre países limítrofes, a fin de plantear actitudes que puedan inducir a equívocos y por ende a fatales enfrentamientos.

c) El intercambio de oficiales en misiones de estudio y perfeccionamiento, el envío de ayuda humanitaria por parte de efectivos militares en caso de catástrofes, los operativos antinarcóticos conjuntos en lados opuestos de una frontera, el desarrollo de competencias deportivas, el traslado y/o retiro de material bélico pesado de las cercanías de una frontera, etc.

En definitiva, la importancia de todas estas medidas es fundamental, no tan sólo para reforzar la confianza y cooperación mutua en la Región, sino que además, por que ellas refuerzan indirectamente, la democracia representativa como forma de gobierno en América, al delegar a todos los actores políticos (militares, diplomáticos, económicos, culturales, de gobierno y otros) el mantenimiento de la paz y estabilidad interior y regional.

### *El fomento de la confianza en América Hispana y la Región del Sur*

Es del caso señalar que en América Hispana, el fomento de la confianza habrá de darse dentro de una conceptualización "amplia". Ello debe ser así, no solamente porque las percepciones de amenaza a la seguridad van mucho más allá del ámbito militar, sino también porque en el caso de los países de nuestra región el nivel de "confianza" que puede existir es producto de una vasta gama de acuerdos formales, prácticas consagradas, procesos en marcha, manifestaciones de voluntad política, percepciones recientemente compartidas sobre una diversidad de problemáticas y también de emergentes convicciones respecto a la imposibilidad de atenderlas en forma individual y excluyente por cada Estado nacional.

Téngase presente también que América Hispana es una región realmente 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 mundo. Por muchos años, los hispanoamericanos han puesto énfasis en la búsqueda y definición de lo que serían los elementos de su identidad, pero por diversos factores, incluyendo vinculaciones con Estados Unidos y Europa sobre las que es innecesario extenderse, no se priorizó lo que tiene de común la problemática de cada uno de los países y, menos todavía, la necesidad de establecer medios de acción para atenderla.

En esto ha intervenido un conjunto complejo de factores internos y externos a la región -ideológicos, políticos y de otra naturaleza-, que hizo que se haya dado prioridad al discurso conceptual y tantas veces hasta retórico, complaciente y declarativo sobre los elementos de la identidad hispanoamericana, antes que a la decisión política -que habría recogido anhelos populares- de actuar conjuntamente en todos los campos de interés común.

Por el contrario, se le ha dado curso corriente a 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 han traducido muchas veces en doctrinas y dispositivos militares en que han predominado la confrontación en lo externo y la

opresión en lo interno, y que ha ido acompañado de expresivos aumentos en términos de equipamiento y gasto militar.

Esto hizo que los intentos para establecer procedimientos con el fin de limitar los gastos militares o los armamentos fueran tímidos y esporádicos. Adicionalmente, más allá del modesto apoyo que encontraron en algunos ámbitos gubernativos, estos intentos prácticamente carecieron de sustento en términos de opinión pública.

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 hispanoamericano; 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, no ha habido un enfoque realmente comprensivo y sobre todo permanente de la problemática; el impulso principal ha provenido esencialmente de los gobiernos y, finalmente, y quién sabe lo más importante, los pueblos hispanoamericanos han sido los grandes ausentes en el tratamiento del asunto.

Se debe atribuir una significación especial al último punto mencionado. Cualquiera acuerdo que pueda ser alcanzado en estos temas habrá de requerir o el impulso de los pueblos mismos, o al menos su cabal apoyo. Es un hecho -probablemente lo es también en otras regiones, pero en América Hispánica es evidente- que existe una real falta de información y de educación sobre las cuestiones del armamentismo y el desarme. Las razones de esto ya han sido aludidas anteriormente. Por ello, si bien podría afirmarse que los pueblos anhelan los acuerdos, que representen al menos la limitación de gastos que, en última instancia, son ellos mismos quienes deben sufragar, es verdad también que no han podido articular una corriente de opinión pública con características de permanencia y significación, que represente una forma de estímulo o presión para que esta problemática tenga la debida prioridad entre las preocupaciones gubernamentales.

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 que en verdad guardan pocas diferencias o son claramente comunes -por no hablar de la significación de determinadas percepciones de hostilidad- hicieron que la práctica de diálogo político fuese tímido, poco consistente y carente de una visión unificadora que le diera proyección, sustancia y entidad. Hasta después de la guerra de las Malvinas, y del conflicto entre Perú y Ecuador, los países hispanoamericanos manifestaban dificultad 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 entre nuestros países.

### *El Compromiso de Acapulco*

Desde luego, ha venido exponiéndose la conciencia que todo ello representaba un estado de cosas malsano y antihistórico que debió ser cambiado. La última manifestación de esta creciente comunidad de percepciones, fue formulada por los Jefes de Estado de los países miembros del mecanismo Permanente de Consulta y Concertación política, en el Compromiso de Acapulco. En este documento, se hace referencia a cuestiones de la mayor importancia, como la necesidad de la concertación política,



el reconocimiento de una comunidad de intereses en América Hispana y el Caribe, la común vocación de democracia, el llamado a la integración, la situación de América hispana en el ámbito internacional, la seguridad en la región incluyendo la paz y la vulnerabilidad política y económica, los principios de derecho que deben informar las relaciones entre los países, las zonas de paz y la necesidad de evitar la introducción de armas nucleares en la región.

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, parece conveniente citar 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 Hispana 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.

2. 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 confron-

tación entre los bloques militares. Alentamos la creación de mecanismos similares en el Pacífico Sur y en otras zonas de la región" (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).

Se hace evidente por esta presentación -aparte del significado de la reunión misma, del abordaje de la temática y de la proyección 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 perfectamente consecuente con las necesidades del área en materia de seguridad, porque América Hispana representa una realidad diferente en muchos aspectos de la europea. Concentrar el "fomento de la confianza" en América Hispana en determinadas decisiones relativas a cuestiones militares, no tendrá mucho sentido ni agotaría el potencial de concertación política de los países del área.

Es esta concertación la que debe construir el marco de formas de relación cualitativamente diferentes y, desde luego, que no se encuentren fuera del alcance de la voluntad auténticamente democrática de pueblos y gobiernos. Nada hablará 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 que la paz y la integración son los únicos caminos pensables y posibles de la obligada convivencia actual y futura.

Desde luego, en algunas oportunidades anteriores no dejaron de producirse intentos realmente importantes de promover la concertación latinoamericana. Se recuerda especialmente el caso del CECLA (Comisión Especial de Consulta Latinoamericana) que, particularmente en la primera mitad de los años sesenta, tuvo una actuación dinámica e imaginativa en procura de la definición de los intereses regionales en el campo económico, con miras a la estructuración del Grupo de los 77 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, con lo cual 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" hispanoamericano como vendría a ser el caso, por ejemplo, de la Organización de Unidad Africana. Sin embargo, algunos trabajos muestran el impresionante crecimiento de mecanismos e instituciones de cooperación regional que van desde procesos políticos de considerable gravitación para la paz y la seguridad, como el de Contadora y su Grupo de Apoyo para la solución de la crisis en América Central, hasta asociaciones profesionales de significación sectorial.

Adicionalmente, deben tenerse presentes los procesos de integración económica que más allá de sus dificultades vienen mostrando que en América Hispana se han podido diseñar ambiciosos proyectos en ese ámbito y los acuerdos que provienen de algunos de ellos para impulsar la cooperación en otros campos. Es el caso particular del Acuerdo de Integración Subregional Andina (Acuerdo de Cartagena), del que se han derivado convenios para las áreas de salud, educación y cultura, trabajo, comunicaciones, agricultura, financiamiento del comercio y del desarrollo, reservas, además de una Corte de Justicia, un Parlamento, un Consejo de cancilleres e inclusive encuentros de Jefes de Estado.

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) ha ido consolidando su capacidad institucional y su significación como entidad político-económica regional. Ha establecido diversos comités de acción para tratar aspectos específicos de interés para sus miembros o grupos de ellos. Otros acuerdos priorizan el esfuerzos conjunto para el desarrollo y la conservación, como serían los casos de la Cuenca del Plata y del Tratado de Cooperación Amazónica.

El Parlamento Latinoamericano ha tardado dos décadas pero ha llegado a su consolidación institucional y se advierte en los partidos políticos una voluntad de aproximación que se refleja en agrupaciones, como la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL).

No cabe dejar de mencionar, de otro lado, el creciente número de contactos políticos que se vienen dando entre autoridades de países hispanoamericanos, subrayándose en todos ellos propósitos de paz y cooperación, que no solamente recogen anhelos auténticos de las grandes mayorías, sino que se presentan también como exigencias para la superación de los numerosos problemas que afectan a la región en su conjunto.

Estos contactos políticos vienen teniendo una alta significación. Los producidos 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.

El acuerdo de mayor proyección ha sido hasta ahora el establecimiento del Grupo de los Ocho, llamado técnicamente Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política. Este surgió en Río de Janeiro, en diciembre de 1986, sobre la base de los grupos de Contadora y Apoyo pero diferente a ellos, y que fue el ámbito para la ya mencionada reunión de ocho Jefes de Estado en Acapulco en septiembre de 1987. Esta reunión fue saludada, independientemente del sustantivo “Compromiso” que en esa oportunidad suscribieron, como un hecho histórico por sí mismo, constituyendo un acontecimiento sin precedentes el que un grupo de Mandatarios de democracias hispanoamericanas se reunieran 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, educativas y de investigación. Estas últimas vienen promoviendo un interés -que evidentemente está creciendo muy rápido- en el examen de las relaciones internacionales e hispanoamericanas, desde una perspectiva de cuestionamiento de las percepciones inmovilistas y de confrontación entre los países y pueblos de la región.

## CONCLUSIONES

- Importantes prácticas de fomento de la confianza, sean “políticas” o “medidas”, se desarrollaron y aplicaron en América Hispana, sin haber sido puestas en un contexto específico de promoción de confianza.

- Hay espacio en América Hispana -más allá de situaciones críticas como la de América Central, e inclusive en ellas- y particularmente en América del Sur, para la ubicación de políticas y medidas de fomento de la confianza en ese marco específi-

co, 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 Hispana 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, incluyendo naturalmente el área militar.

- Los distintos sectores: gubernativos, políticos, diplomáticos, académicos, 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, en América Hispana o en América del Sur, no será un sub-producto de los 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.

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

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

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

- Finalmente una política consecuente de fomento de la confianza es también una 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 retrógradas- la historia ya asignó a todos y a cada uno.