Globethics Repository



El gasto militar mundial y el control de armamentos en América Latina [World military spending and arms control in Latin America]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Millán, Víctor
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-12 21:45:33
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/221884

Nueva Sociedad Nro. 59 Marzo-Abril 1982, pp. 23-38

El gasto militar mundial y el control de armamentos en América Latina

Víctor Millán

Víctor Millán. Cientista Político. Coordinador de Investigaciones del Proyecto de Desarme Regional en América Latina del SIPRI, y miembro del Colegio de Investigaciones del SIPRI (Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo).

I. Situación del gasto militar mundial en 1981

El Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo (SIPRI), fue creado en 1966 por el parlamento sueco para conmemorar los 150 años de paz ininterrumpida en este país. El SIPRI es un instituto independiente cuyo objetivo es investigar los problemas relacionados con la paz y los conflictos, enfatizando aquéllos que dicen relación con el desarme y con la regulación del armamento.

El decimotercer número del Libro Anual del SIPRI, 1982 está destinado a examinar la situación de armamentismo y del desarme, anticipándose a la segunda Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el desarme. Dicho número pasa también revista a los principales sucesos de los últimos años.

Desde la Primera Sesión Especial de Naciones Unidas, cuatro años atrás, las cosas han empeorado.

Los presupuestos para gastos militares y para Investigación y Desarrollo (R & D) se elevan rápidamente; la propagación de las armas modernas por todo el mundo continúa desarrollándose sin ningún obstáculo. Por el momento, cualquier medida tendiente al control del armamento tiene poca fuerza, no afecta en definitiva el desarme. Las presiones contra las pocas barreras para controlar el armamentismo que se levantaron en el período de posguerra se hacen poderosas.

Es un signo del momento el hecho de que la gente comience a hablar del presente como si fuera una época de preguerra más que de posguerra.

Introducción

El nivel de armamentismo se mide, corrientemente por la cantidad de recursos destinados a usos militares. Los gastos militares resumen el flujo de recursos en el sector de Defensa durante un período de tiempo dado. Otras medidas posibles, tales como el valor de capital de las reservas de armas existentes o la capacidad destructiva de los arsenales mundiales, son medidas menos satisfactorias.

Pero las estimaciones de los gastos militares mundiales son inevitablemente inexactas. Una fuente de error es la carencia de comprensión de muchos presupuestos oficiales de defensa; se excluyen categorías significativas de los gastos militares. Aún no existe una definición oficial, aceptada por todos, del término gastos militares. Otra dificultad mayor es la elección de tasas de intercambio apropiadas cuando se convierten los gastos militares de diferentes países a una moneda común, generalmente el dólar norteamericano, con el fin de calcular el gasto mundial.

Sin embargo, a pesar de las limitaciones, los gastos militares son indicadores útiles para examinar la dinámica del armamentismo. La tendencia a largo plazo en los gastos militares reflejará la tendencia del poder letal de las armas. Sin embargo, a corto plazo, la correlación no es necesariamente fuerte. Las armas nucleares, por ejemplo, producen un aumento enorme del poder letal, pero no se da un incremento correspondiente en los gastos militares.

Gastos militares mundiales

Durante los últimos cuatro años los gastos militares en el mundo han tendido a aumentar a un ritmo del 3% anual (en volumen). Este es un aumento bastante más rápido que el de los cuatro años anteriores, y ello a pesar del deterioro de la economía mundial. Así, el peso que estos gastos representan, medido como una parte de la producción total del mundo, probablemente ha aumentado. Es difícil obtener una medida significativa del total mundial de gastos militares: a modo significativo, la cifra en dólares para 1981 fue de 600 a 650 billones de dólares.

Con respecto a la Unión Soviética, no hay evidencias de algún cambio particular en la tendencia de sus gastos militares: continúa dándose un aumento constante.

La Unión Soviética sobrepasa a los Estados Unidos en la entrega anual de numerosas armas convencionales estándares; esto ha sido así por mucho tiempo. Sin embargo, el retraso tecnológico, aún cuando pueda ser menos que hace una década, todavía es formidable, especialmente en lo que respecta a la electrónica.

Una comparación militar debe tener en cuenta el hecho de que los países europeos de la NATO tienen mayores presupuestos militares que los países del Pacto de Varsovia, y que la Unión Soviética mantiene, además, una fuerza militar considerable a lo largo de su frontera con China.

Existe la habitual escasez de información rigurosa de parte de la Unión Soviética en lo que respecta a sus gastos y a su producción militar; y, como de costumbre, las cifras con respecto a la URSS provienen de fuentes occidentales.

Si estas cifras dan una impresión equivocada, correspondería a la Unión Soviética corregir esa impresión dando mayor información. En un mundo de fotografía por

satélite, los secretos a voces de la URSS deben ocultar mal sus capacidades militares frente a los Estados Unidos.

La Unión Soviética ha repuesto, tradicionalmente y en grandes cantidades, armas simples, durables y relativamente baratas que se ajustan a una producción masiva. La continuidad del liderazgo político y militar facilita la planificación a largo plazo de la investigación y de la producción. Esto significa que la producción de armas en la Unión Soviética sigue un modelo basado en un patrón de desarrollo. Un sistema probado de armas es desarrollado y refinado en versiones nuevas y más sofisticadas. Usando este método, las líneas de producción existentes son fácilmente transformadas para producir el nuevo modelo manteniéndose, de esta manera, una producción estable. De modo que las armas más eficaces son producidas al mismo ritmo que sus predecesoras, tecnológicamente inferiores.

La carga que imponen a la economía soviética los programas militares masivos debe ser más evidente, ahora que la tasa de crecimiento de la economía ha descendido. El Producto Nacional Bruto de la URSS fue creciendo a una tasa promedio de 6% al año durante la década del 50; esa tasa declinó al 5.2% en los años 60, al 3.8% en 1971-1975 y al 3.1% entre los años 1976 y 1979. Muchos pronósticos indican que se dará un descenso mayor. La economía soviética está plagada por una productividad retardada, por la falta de mano de obra y por la escasez de alimentos.

Las economías de Europa del Este han incurrido, por lo general, en deudas muy substanciales con los bancos occidentales y generalmente se cree, con o sin razón, que la Unión Soviética no les permitiría faltar a sus compromisos. El apoyo a los regímenes de Cuba, Vietnam y más recientemente Polonia, está resultando cada vez más costoso. En una economía planificada, donde falta la mano de obra, el costo de oportunidad de los gastos militares - esto es, el costo en términos de la producción civil prevista - resulta más inmediatamente evidente que en las economías occidentales, donde existe actualmente un desempleo substancial y una capacidad ociosa importante. Es lógico que aquellas personas e instituciones que se ven afectadas por el comportamiento de la economía civil deban codiciar algunos de los recursos destinados al sector militar.

La armada soviética continúa perfeccionando su capacidad de alta mar con un buen número de buenos barcos que darán a la URSS una capacidad mucho mayor con respecto a su poder de proyección en tiempos de paz. Sin embargo, esa capacidad es aún inferior a la norteamericana. Por otro lado, la Unión Soviética está mucho más cerca que Estados Unidos de ciertas zonas calientes, tales como el Golfo Pérsico, el Medio Oriente y Corea.

La Unión Soviética, en la pasada década, ha estado intentando - a través de importantes programas de investigación y desarrollo - reducir la supremacía norteamericana en lo que respecta a la tecnología militar. Algunos resultados de este esfuerzo son visibles, por ejemplo, el perfeccionamiento del avión táctico soviético.

Los Estados Unidos sugieren sólo dos o tres áreas tecnológicas en las cuales la Unión Soviética puede tener la supremacía. Estas áreas son: las armas de energía directa, tales como los láseres de alta energía, la guerra química y algunos dispositivos de frecuencia de radio. En cambio, los Estados Unidos mantienen la supremacía mundial en el campo de la microelectrónica y en el campo de los computadores.

La posición relativa promedio es de 3-5 años de retraso, con algunas áreas de desarrollo destacado en las cuales la Unión Soviética está a no más de dos años de la tecnología norteamericana y algunas áreas problemáticas en las cuales el retraso soviético alcanza a siete años.

Los sistemas que utiliza la microelectrónica y los computadores constituyen el núcleo de la tecnología de las armas modernas y así será en el futuro previsible. En los Estados Unidos los cambios a nivel de gastos militares han sido más bien el resultado del cambio de las actitudes del público hacia la política exterior y hacia la defensa. Este cambio de actitudes ha sido registrado estadísticamente por la Gallup de la siguiente manera: en una encuesta realizada en 1969, sólo el 8% de los encuestados afirmó que los gastos de defensa eran muy pequeños; en 1980, esta cifra aumentó al 49%.

Los Estados Unidos han realizado un cambio brusco en la tendencia del gasto militar. Esto aparece claro en las cifras del año 1981 donde el crecimiento estimado del volumen de gastos militares para el año calendario fue de 6%.

El plan de cinco años de la administración Reagan es, seguramente, llegar a un 8% de crecimiento real en los gastos militares, que es el porcentaje promedio anual de aumento - desde ahora hasta 1987 - implícito en las cifras de la petición presupuestaria para 1983.

El programa de rearmamento incluye numerosos sistemas nuevos de armas estratégicas. El objetivo planteado es incrementar la capacidad de los Estados Unidos para proyectar su poder hacia áreas del mundo que están distantes del continente americano.

El secretario de defensa norteamericano declaró que los Estados Unidos deben ser capaces de defenderse en "guerras en cualquier dimensión y forma y en cualquier región del mundo donde tengamos intereses vitales... nuestro interés global y nuestros compromisos dictaminan que nuestras fuerzas armadas deben adquirir el mayor alcance, movilidad y capacidad de supervivencia... ello significa un poder naval capaz de comandar los caminos del mar, vitales para nosotros y para nuestros aliados. Ello significa desarrollar urgentemente una mayor capacidad de respuesta frente a las crisis que se desarrollan lejos de nuestras costas y quedarnos allí tanto tiempo como sea necesario"[1].

[1] The Times, 6 de mayo de 1981.

Para la armada el objetivo es llegar a 600 unidades navales en 1987: esto implica 143 barcos de combate adicionales. El plan a largo plazo incluye dos nuevos portaviones de energía nuclear, así como la reactivación de cuatro acorazados y dos portaviones, catorce nuevos submarinos de ataque del tipo Los Angeles y unos mil novecientos aviones, principalmente aviones de caza F-18. Para el año fiscal 1982, el ítem principal incluye fondos para un nuevo portaviones; para la reactivación de los acorazados de la Segunda Guerra Iowa y New Jersey junto al portaviones Oriskany, Eagis tipo crucero con misiles; además, durante el año fiscal se obtendrán fragatas tipo FFG-7, treinta aviones de caza F-14 y sesentitrés F-18.

Para la armada y los marines se proyectan fuertes gastos para el rápido desplazamiento de fuerzas (RDF). También se ha tomado la decisión de iniciar nuevamente la fabricación de armas químicas.

Una consecuencia general de la naturaleza del programa es un incremento de la parte de adquisiciones en el gasto total de defensa de Estados Unidos, desde el 24% en el año 1980 al 30% en 1982.

La principal pregunta que plantea este programa es una pregunta de tipo económico. Si el programa se hace efectivo, los gastos militares aumentarán su participación en la producción nacional de un 5.7% en el año 1981 hasta el 7 u 8% en 1986, dependiendo si hay o no una recuperación de la productividad.

El curso futuro del gasto militar norteamericano estará determinado más probablemente por factores económicos y los consecuentes cambios en la actitud de la población, que por cualquier análisis sofisticado de la amenaza soviética.

Mientras en los Estados Unidos la tendencia en los gastos militares ha comenzado a acelerarse, en los otros países de la OTAN (tomados en su conjunto) esto no es así. Desde mayo de 1977 - cuando los países miembros acordaron colectivamente como meta el 3% - el aumento de los gastos militares de algunos de estos países ha sido ligeramente menor que antes.

En Europa, muchos políticos no ven ninguna razón especial para pensar que la amenaza soviética en Europa se haya vuelto de pronto más aguda. Además, muchos países han estado más preocupados por sus presupuestos deficitarios; los ministerios de finanzas triunfaron por sobre los ministerios de defensa.

Es probable que las divergencias entre los Estados Unidos y sus aliados de la OTAN produzcan tensiones al interior de la alianza. Lo mismo ocurre con el desarrollo, por parte de los Estados Unidos, de armas tales como la bomba de neutrones y las municiones químicas con ojivas binarias, armas que sólo tienen sentido si se despliegan en Europa pero que los europeos, en general, no desean.

En el Reino Unido ha habido un cambio ascendente en la tendencia, aún cuando un análisis de la defensa ha forzado una reunión de la flota de superficie de la ar-

mada. La principal fuente de preocupación pública ha sido la fuerza de disuasión nuclear independiente - tanto en lo que respecta al programa, inmensamente costoso, para tratar de asegurar que las ojivas Polaris alcancen Moscú, como en lo que respecta al costo creciente que significa el reemplazo futuro de las Polaris por el sistema Trident.

En Alemania Occidental el gasto no ha aumentado en términos reales y aquí la preocupación ha sido el costo presupuestario del programa Tornado; una serie de revisiones ascendentes han llevado al costo que dicho programa tenía en 1981 - 170 millones de marcos - a la cifra de 3.065 millones.

Japón también ha estado bajo presión de los Estados Unidos para aumentar su presupuesto militar, con la sugerencia de que podría responsabilizarse de defender el espacio aéreo y las rutas marítimas hasta mil millas más allá de sus costas. La sugerencia encontró una fría respuesta. En Japón hay poco entusiasmo por parte de la población con respecto al aumento del gasto militar. El artículo de la constitución japonesa que señala: "Las fuerzas de aire mar y tierra, así como cualquier otro potencial de guerra, no serán jamás conservadas" mantiene aún cierta influencia.

En India y Pakistán, así como en Australia y Nueva Zelandia, el gasto militar aumenta significativamente. Este desarrollo antípodo es más bien una reacción general al incremento de la tensión mundial que la percepción de una nueva amenaza.

China es el principal país donde la tendencia parece ir en sentido contrario. En 1981, el presupuesto militar chino fue cortado notoriamente. La prioridad más alta fue concedida al desarrollo de la economía civil; China puede haber asumido la perspectiva de que, mientras existan otros países comprometidos en aumentar su fuerza militar para oponer a la Unión Soviética, China ya no necesita hacer lo mismo.

En resumen, se puede decir que el proceso de acción y reacción, al menos en su forma primaria, parecería, a lo más, sólo una explicación parcial de la elevación continua de los gastos y de las capacidades militares. Explicaciones más válidas se pueden encontrar en la dinámica del proceso tecnológico mismo, en las actividades de los grupos nacionales que se benefician de alguna manera con lo militar, y en los objetivos políticos más amplios - principalmente los que dicen relación con la política exterior - que se cree deben ser propuestos para mantener las fuerzas militares.

Ello sugiere que el control de la carrera armamentista puede darse a través del control de las fuerzas internas, que en cada una de las dos grandes potencias presionan para aumentar los gastos militares.

La acción internacional puede tener éxito después que dicha acción, a nivel nacional, haya triunfado.

Los cuadros y las cifras que se anexan a este artículo provienen fundamentalmente de las publicaciones del SIPRI, y en particular de **Armamentismo y Desarme,** SIPRI, Libro Anual 1982 (Tailor & Francis, Londres, 1982).

Como en todas las publicaciones del SIPRI, la información fue obtenida de fuentes abiertas. En cuanto a las fuentes y a los métodos en relación a los datos sobre el gasto militar mundial, ver el apéndice 5C del Libro Anual del SIPRI, 1982.

II. El control de armamento en América Latina

Las medidas de control de armamento[2] no constituyen un beneficio obvio durante este período histórico de revitalizada militarización en América Latina. Las perspectivas para desarrollar un orden más estable en el hemisferio occidental no parecen particularmente provechosas dentro de las grandes secuelas de los dramáticos sucesos que constituyen la renovación política en América Central. Sin embargo, la idea de controlar las armas, tanto las nucleares como las convencionales, despierta un enorme interés en un mundo estremecido por las tensiones, la inseguridad y la amenaza de aniquilamiento.

Hay una corriente de opinión creciente para la cual no sólo el uso de armamento debe estar sujeto a restricciones de las leyes humanitarias sobre la guerra; también el derecho de las naciones a la posesión de armas debería estar limitado.

El control de armamentos, en sí mismo, no puede alterar las motivaciones para su adquisición o su tráfico. Pero si puede aspirar a minimizar el riesgo de una guerra por accidente o por una falla de cálculo, o incluso por la intención de hacerla; reduciendo la disparidad entre los Estados más pesadamente armados y aquellos de armamento más ligero; mitigando el alcance de destrucción y sufrimiento en un conflicto armado y previniendo la exacerbación de los conflictos armados debidos a la introducción o acumulación de armamento desestabilizador y a posiciones de fuerza. Por otra parte, el control de armamento puede llegar a salvar recursos que se utilicen en el desarrollo económico y social, disminuyendo, en esta forma, las causas de conflicto a nivel humano y preparando el camino hacia un mundo más seguro. Por estas razones, los foros sobre control de armamento han llegado a ser parte importante de los medios de relaciones políticas internacionales y constituyen un foco de atención mundial.

[2] El término "control de armamento" es usado aquí en su sentido más amplio: implica las medidas que tienen el propósito de congelar, limitar o abolir categorías específicas de armas; que previenen ciertas actividades militares; que proscriben la transferencia de ítems militares importantes; que reducen el riesgo de guerra; que constriñen o prohíben el uso de determinadas armas en la guerra; que crean condiciones para un mayor acercamiento entre los Estados en el terreno militar. También incluye la limitación del armamento, así como el desarme.

América Latina y el régimen de no proliferación

El 23 de noviembre de 1981, en Ciudad de México, el secretario de Estado norteamericano, Alexander Haig, entregó el instrumento de ratificación al Protocolo Adicional I del Tratado sobre la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina (1967), conocido también como Tratado de Tlatelolco, nombre azteca del histórico lugar de Ciudad de México donde el tratado fue firmado. Esta acción marcó la consumación de la participación norteamericana en el esfuerzo multinacional para proscribir las armas nucleares en América Latina.

Bajo el Protocolo Adicional I, artículo I de dicho tratado, los Estados continentales o extracontinentales - los cuales **de jure** o **de facto** son internacionalmente responsables por los territorios que se encuentran dentro de los límites de la zona geográfica establecida por el tratado (esto es, Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos) - podrían, por ser partícipes del Protocolo, acceder a "comprometerse a aplicar el estatuto de desnuclearización con respecto a propósitos militares como han sido definidos en los artículos 1, 3, 5 y 13 del Tratado" a esos territorios. Es así como los Estados Unidos renunciaron al despliegue de armas nucleares en las Islas Vírgenes, Puerto Rico y en la Base de Guantánamo[3]. Hay que hacer notar que el Protocolo Adicional I del Tratado de Tlatelolco fue ratificado por todas las potencias involucradas, con la excepción de Francia que hasta fines de 1981 aún no era parte del Protocolo I.

América Latina es la única región del mundo donde se aplica un régimen de control de armamento a todo un continente habitado.

El Tratado de Tlatelolco de 1967[4] prohíbe las pruebas, uso, fabricación, producción y adquisición, al igual que la recepción, almacenaje, instalación, despliegue y toda otra forma de posesión de armas nucleares en América Latina. El Protocolo Adicional II fue abierto a la firma de los Estados poseedores de armas nucleares (Francia, la República Popular China, Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos). De acuerdo al artículo I inciso 3, las potencias nucleares que pasaban a ser parte de este protocolo estaban obligadas a respetar "en todos sus expresos propósitos y disposiciones" el "estatuto de desnuclearización de América Latina con respecto a los propósitos militares, como se define, se delimita y se declara" en las disposiciones del Tratado de Tlatelolco; no contribuir "en ninguna forma a la realización de actos que envuelvan una violación del artículo I del Tratado en los territorios a los cuales se aplica el Tratado de acuerdo al articulo 4"; y finalmente, "no usar o amenazar usar armas nucleares contra las partes contratantes del Tratado".

---

[3] La zona del Canal de Panamá fue desnuclearizada como resultado de un tratado entre los Estados Unidos y Panamá, en el año 1977. Bajo este tratado, los Estados Unidos entregaron el control de la zona a la República de Panamá. Panamá, por otro lado, fue signatario del Tratado de Tlatelolco y lo ratificó el 11 de junio de 1971.

[4] Para el estatuto del tratado ver el Libro Anual del SIPRI, 1981 (World armament and disarmament).

La importancia del Tratado de Tlatelolco, con sus 31 artículos, artículo transitorio y dos protocolos adicionales es incontestable, porque establece la zona libre de armas nucleares de América Latina. No obstante, el tratado contiene unos cuantos puntos ambiguos que pueden debilitar su impacto en el control efectivo del armamento. Entre ellos se encuentran los relativos a las explosiones nucleares pacíficas, los límites geográficos de la zona y el tránsito y transporte de armas nucleares en la zona.

Las explosiones de artefactos nucleares con fines pacíficos están permitidas al amparo del artículo 18, como también se especifican los procedimientos para su transporte. Una cláusula establece que estas actividades deben realizarse en conformidad con el artículo 1, el cual prohíbe las pruebas, el uso, la fabricación, producción o adquisición de armas nucleares; por otro lado, en el artículo 5 se define una arma nuclear como "todo artefacto que es capaz de liberar energía nuclear en forma descontrolada y que tiene características que lo hacen apropiado a fines bélicos". Algunos países interpretan estas disposiciones como una prohibición para fabricar artefactos explosivos nucleares con fines pacíficos a menos que estos artefactos nucleares no puedan ser usados como armas. Otras naciones consideran que el Tratado ha sancionado explosiones pacíficas en las que se involucran artefactos usados en armas nucleares. De esta manera, el importante problema de la compatibilidad entre el desarrollo propio y artefactos explosivos nucleares para fines pacíficos y la participación de este acuerdo de zona libre de armas nucleares, ha permanecido sin resolverse.

Los límites geográficos de la zona latinoamericana libre de armas nucleares han sido expuestos en el artículo 3 del Tratado, pero pueden aparecer controversias. De acuerdo al artículo 3, la zona del Tratado abarca el territorio, el mar territorial, el espacio aéreo y todo otro espacio sobre el cual el Estado de la zona ejerza soberanía de acuerdo a "su propia legislación". Pero esta legislación varía de un Estado a otro.

Al firmar el Protocolo Adicional II del Tratado de Tlatelolco, Francia, el Reino Unido, la Unión Soviética y los Estados Unidos establecieron que no reconocerían ninguna legislación que no hubiera - de acuerdo a sus puntos de vista - observado las normas pertinentes del derecho internacional, es decir, el derecho marítimo. Es más, las grandes áreas de alta mar en los océanos Pacífico y Atlántico, a cientos de kilómetros de las costas de los países signatarios y sobre las cuales ningún Estado ha reclamado jurisdicción, están incluidas en la zona libre de armas nucleares después de cumplir con las siguientes condiciones: adhesión al Tratado de todos los países de la región que tenían existencia cuando éste fue abierto a las firmas; adhesión a los protocolos adicionales I y II del Tratado por todos los países a los cuales se les ha abierto a la firma; y las conclusiones de los acuerdos de garantía con el IAEA. Pero la definición de los límites de la zona, tal como está

contenida en el Tratado, no es aceptable para todas las potencias nucleares llamadas a respetar su condición desnuclearizada[5].

Debido a que ni el transporte ni el tránsito de armas nucleares han sido explícitamente prohibidos por el Tratado, surge naturalmente la pregunta sobre cuál de estas actividades está actualmente permitida.

De acuerdo a la interpretación dada en 1967 por la Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina (COPREDAL)[6], no era necesario incluir el término "transporte" en el artículo que versaba sobre las obligaciones de las partes. Y ello por las siguientes razones; si el Estado que transporta las armas es uno de los Estados de la zona, el transporte estaría cubierto por la prohibición sobre cualquier forma de posesión de armas nucleares "directa o indirectamente, por las partes mismas, por cualquiera en su beneficio o por cualquier otro medio"; por otro lado, si el Estado que transporta las armas fuera un Estado que no es parte en el Tratado, el transporte sería considerado como "tránsito". En este caso, la Comisión Preparatoria argumentó que los principios y normas del derecho internacional deben aplicarse de acuerdo a las prerrogativas de ese Estado territorial y en el ejercicio de su soberanía, conceder o denegar el permiso de tránsito. De acuerdo al Protocolo Adicional II del Tratado, Francia y Estados Unidos hicieron una declaración de interpretación en el primer sentido, mientras que la URSS reafirmó su posición en el sentido de que la autorización para el tránsito de armas nucleares - cualquiera fuera su forma - sería contrario a los objetivos del Tratado China, por su parte, considera que el tránsito de medios de transporte o de entrega de armas nucleares a través de América Latina, ya sea por su territorio, por sus aguas territoriales o por su espacio aéreo, está prohibido.

Sin lugar a dudas, si alguna vez se autoriza el tránsito de armas nucleares por América Latina - aún cuando dicho tránsito se limite a visitas de puerto o a sobrevuelos - será difícil mantener la zona totalmente desnuclearizada.

Finalmente, el Tratado de Tlatelolco estipula que el surgimiento de una nueva potencia poseedora de armas nucleares tendría el efecto de suspender la ejecución del Tratado para aquellos países que lo han ratificado sin desistir de la exigencia de que el Protocolo Adicional II debe ser firmado y ratificado por todos los países involucrados y que solicitan dicha suspensión, y que el Tratado se mantendrá en suspenso hasta que la nueva potencia nuclear ratifique el Protocolo. Sin embargo, la aplicabilidad de estas medidas a un país como la India, la cual ha hecho explotar artefactos nucleares con fines pacíficos es discutible. Desde el momento en que la India niega haber adquirido un arma nuclear, no se considera a sí misma como parte potencial del Protocolo II; pero no todos los países tienen el mismo punto de vista.

---

[5] El argumento esgrimido contra las intenciones de establecer una "zona de paz" en el océano Indico o una zona desnuclearizada en el Pacífico fue que estas zonas restringirían la libertad de navegación en alta mar.

[6] García Robles, A.: El Tratado de Tlatelolco, México, El Colegio de México, 1977, pp. 247-248.

El Tratado de Tlatelolco es significativo por su condición de primer acuerdo restrictivo en el uso de armas nucleares, pero no todas las garantías que da sobre el no uso de estas armas son incondicionales. Los Estados Unidos y el Reino Unido se reservaron el derecho de reconsiderar sus obligaciones con respecto a un Estado de la zona desnuclearizada en el caso de cualquier acto de agresión o ataque armado por parte de ese Estado llevado a cabo con el apoyo o asistencia de una potencia nuclear. La Unión Soviética hizo una reserva similar con respecto a la nación firmante del Tratado que cometiera un acto de agresión con el apoyo, o conjuntamente, de una potencia nuclear. En todo caso, tales garantías de seguridad conformes al espíritu del Protocolo Adicional II, son una cuestión discutible. El Tratado, en su artículo 27, no admite reservas.

El Tratado de Tlatelolco tiene la intención específica de evitar el surgimiento de potencias nucleares en América Latina. Llegar a esta meta requiere la adhesión de todos los Estados de la región. Sin embargo, en 1982 - 15 años después de la firma del Tratado - algunos países continuaban sin estar obligados por sus disposiciones.

Argentina, Brasil y Chile son de un particular interés ya que estos países tienen importantes actividades nucleares y no forman parte del NPT. Argentina llegó sólo a firmar el Tratado. Brasil y Chile lo firmaron y lo ratificaron pero, a diferencia de otros países, no renunciaron a las obligaciones del artículo 28, párrafo 2, que deben ser satisfechas - y que aún no lo han sido antes de que el Tratado entre en vigencia para una nación determinada. Esta debilidad se encuentra mitigada, hasta cierto punto, por el artículo 18 de la Convención de Viena en la Ley de los Tratados y por la doctrina del derecho internacional, acuerdos por los cuales Argentina, Brasil y Chile se encuentran obligados a abstenerse de actos que puedan lesionar el objetivo y el propósito del Tratado de Tlatelolco[7].

Cuba no entró en el Tratado, dando como motivo de su rechazo el estado de sus relaciones con los Estados Unidos.

Guyana, en otro tiempo territorio británico, fue impedida por Venezuela de llegar a ser parte del Tratado. Venezuela sostuvo su posición basándose en el párrafo 2 del artículo 25. Dicho párrafo estipula que no se puede tomar una decisión en relación a la admisión de una entidad política, si parte de su territorio o la totalidad de él está sujeto a una disputa entre un país extracontinental y uno o más Estados latinoamericanos. Este artículo le fue aplicado a Guyana en vista de reclamo pendiente entre los dos Estados.

Las actitudes de Argentina y de Brasil, los países más grandes de América Latina y prácticamente los únicos en la región con un cierto potencial en armas nucleares o con aspiraciones en este sentido, son las que determinarán, principalmente, si América Latina se mantiene como zona libre de armas nucleares. Este argumento

[7] Documentos de OPANAL, S/INF, 244-31 de agosto de 1981.

se sostiene, además, por el hecho de que ambos países interpretan el Tratado como dándole a las partes el derecho de llevar adelante, por sus propios medios o en asociación con terceras partes, explosiones nucleares con fines pacíficos, incluidas las explosiones que implican artefactos similares a aquéllos usados en las armas nucleares.[8]

Sin embargo, los artefactos nucleares "pacíficos" pueden emplearse también como armas: son transportables y la energía que liberan puede causar una destrucción masiva. Cualquier país que haga explotar un artefacto como esos pasa, de hecho, a ser una potencia nuclear, anulando con ello el propósito del Tratado de Tlatelolco.

Esfuerzos para el control de armas convencionales

Es importante hacer notar que también se ha llegado en América Latina, al límite del armamento convencional.

En la Declaración de Punta del Este (Uruguay) en 1967, los presidentes de los países latinoamericanos expresaron su intención de abstenerse de gastos que no fueran indispensables para el desempeño de las tareas específicas de las fuerzas armadas. A partir de allí, las iniciativas más notables fueron tomadas por Perú. Las primeras ideas fueron sometidas por este país - en 1973 - al Grupo Andino, que había sido creado en 1969 para trabajar en la integración económica subregional y cuyos miembros eran: Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esas ideas llevaron a la **Declaración de Ayacucho,** firmada el 9 de diciembre de 1974, conmemorando el 150 aniversario de la batalla que marcó el fin de la dominación española en América del Sur.

Las partes firmantes de esta declaración - Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela - se comprometieron a promover y a sostener la construcción de un orden duradero de paz internacional y de cooperación, y a crear las condiciones que permitan una efectiva limitación del armamento, poniendo fin a su adquisición con propósitos ofensivos. La aspiración al establecer estas medidas era dedicar todos los recursos posibles al desarrollo social y económico de América Latina.

Después de la firma de la Declaración de Ayacucho, tuvo lugar una serie de reuniones para transformar sus disposiciones en un instrumento internacional valedero y para discutir problemas técnicos. Además, se efectuaron reuniones entre Chile, Bolivia y Perú, a nivel militar, con el objeto de rebajar tensiones y establecer un sistema de consulta e intercambio de información entre países vecinos. Entre los problemas técnicos discutidos en dichas reuniones estuvieron los siguientes: la definición de limitación de armamentos; la distinción entre armas defensi-

[8] También Nicaragua, que es parte en el Tratado, se reservó el derecho de usar energía nuclear con fines pacíficos tales como la remoción de tierras para construir canales o para otros trabajos de irrigación.

vas y ofensivas; la dimensión y comparación de gastos militares entre países con sistemas diferentes y distintas estructuras militares; las modalidades para implementar las limitaciones; las medidas necesarias para verificar el acatamiento de los acuerdos en relación a la reducción de gastos militares, y a la limitación o prohibición de cierto tipo de armamentos.

En septiembre de 1975 los representantes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela recomendaron a sus gobiernos que un futuro acuerdo sobre control de armamento incluyera la prohibición de armas ofensivas altamente sofisticadas cuya presencia podría perturbar la paz en la región. Las armas biológicas, químicas y tóxicas, las armas de energía nuclear, las armas capaces de alterar el equilibrio ecológico, los portaviones de ataque, todos los sistemas balísticos teledirigidos y de largo alcance, al igual que las bombas de alto poder fueron propuestas en dicha categoría.

Las posibilidades de limitar otro tipo de armamento, como por ejemplo los bombarderos de todo tipo, cruceros y submarinos nucleares, al igual que cierto tipo de artillería, de tanques, cohetes teledirigidos de alcance medio, también fueron examinadas. En relación a los tres últimos tipos de armas, algunos representantes sugirieron en forma específica que se incluyera en la limitación toda la artillería superior a un calibre de 155 mm., los tanques equipados con armas mayores de 105 mm. y los misiles teleguiados con un alcance superior a los 50 km. También se contemplaron medidas complementarias relativas a la limitación de otra clase de armas y a la implementación de medidas de comunicación reservada tales como los intercambios y la cooperación entre las organizaciones militares y la industria militar.

Más aún, se sugirió que se podría concluir un tratado de duración ilimitada entre los países involucrados y por el cual las partes se comprometerían a no usar, ni amenazar con el uso de la fuerza, la integridad territorial y la independencia política de otra de las partes del tratado y, en particular, no invadir ni ocupar su territorio, ni someterlo a bombardeo, al bloqueo de sus puertos o costas, ni atacar su ejército, su marina, su aviación o su flota mercante. Todas las disputas deberían ser resueltas por medios pacíficos[9].

Otro resultado significativo de la Declaración de Ayacucho fue la llamada Declaración de Washington a través de la cual los mismos signatarios reiteraban, el 22 de junio de 1978[10], la necesidad de intensificar los esfuerzos para promover el establecimiento de condiciones conducentes a una limitación efectiva del armamento, en orden de dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico y social en cada país de América Latina. También reiteraron su voluntad de promover la solución de los diferendos por medios pacíficos, y su determinación de explo-

[9] II reunión de expertos sobre limitación de armamentos, Santiago de Chile: documentos Nos. 13 y 34 y recortes de prensa del 5/9/75 (Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, 1975).
[10] Documento de Naciones Unidas A/S-10/AC 1/34, junio 23, 1978.

rar las posibilidades de concluir un acuerdo para la limitación de armas convencionales en América Latina.

Más tarde, entre el 21 y el 24 de agosto de 1978, fue convocada una conferencia en Ciudad de México para tratar exclusivamente el problema del control de armamentos convencionales en la región[11].

Los participantes - Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Surinam, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela - recomendaron la iniciación **inter alia** de los estudios y conversaciones con respecto a las posibles limitaciones en la transferencia de ciertos tipos de armas convencionales consideradas excesivamente dañinas y/o de efectos no discriminatorios.

El gobierno de México aprobó el acto en tanto Secretario **pro tempore** hasta la reunión siguiente. El gobierno de Costa Rica se ofreció para servir de sede en el caso de un posible Secretariado Permanente de este mecanismo regional de consulta sobre armas convencionales. También el gobierno de Ecuador extendió una invitación para tener una próxima o una futura reunión sobre este mecanismo, invitación que fue recibida favorablemente. En el hecho, se hicieron negociaciones para llevar adelante los planes de esta reunión en el Ecuador hacia mediados de 1981, pero los conflictos armados con Perú frustraron esa posibilidad. Más recientemente, en septiembre de 1980, los representantes de Colombia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, Perú, Venezuela y España se reunieron en Río Bamba (Ecuador), donde adoptaron una **Carta de Conducta** en la cual se recalcó la necesidad de llegar a acuerdos de paz en los litigios y de trabajar por la implementación de los principios de la Declaración de Ayacucho.

La Carta de Conducta, junto al **Mandato de Cartagena** - establecido en Cartagena, Colombia, en el año 1979 por los Estados miembros del Grupo Andino y que definía el sistema político para una concepción pluralista de la integración y de la paz regionales - representa una medida generadora de confianza en América Latina.

Conclusiones

No hay duda de que un acuerdo sobre restricciones de armas convencionales en América Latina podría tener un gran impacto sobre la paz y la seguridad en el área, especialmente si adhieren todos los países militarmente importantes de la región.

Sin embargo, desde el momento en que las relaciones entre los propios Estados latinoamericanos se ven caracterizadas por rivalidades o por conflictos abiertos,

[11] Reunión preliminar de América Latina y el Caribe sobre armas convencionales, México D. F. 21-25 de agosto 1978. y ARCON I/1 y ARCON/DT 1/rev. 2, agosto 24, 1978.

en la mayoría de los casos, ningún acuerdo sobre limitación de armamento será probable si esas controversias persisten.

Además, los gobiernos en los países latinoamericanos son crónicamente inestables y tienen, entonces, una demanda constante de armas para el uso interno; es difícil prever qué categorías de armas podrán ser consideradas necesarias por una o por otra junta militar para suprimir a sus adversarios políticos.

La conducta de países que no pertenecen al área sería de la mayor importancia para mantener acuerdos sobre limitación de armas que podrían ser alcanzados en una subregión latinoamericana. Es difícil imaginar que un grupo de naciones esté de acuerdo en observar tranquilamente y con ecuanimidad el incremento militar significativo de un país vecino justo a los largo de sus fronteras.

Una medida de control de armas es un instrumento político y es usado con fines políticos. Estos fines involucran los objetivos relativos a la prevención de la guerra y a la estabilidad militar. Evidentemente, la estabilidad política no puede fabricarse sólo a través de un control del armamento. Este control es un instrumento de utilidad limitada pero esencial[12].

El único camino para alcanzar las metas relativas al control de armamento es, en todo caso, hacer posible que el pueblo participe plenamente en la vida de su país y poder establecer relaciones de confianza entre los pueblos de diferentes naciones. Sólo cuando exista un diálogo franco - una participación vital en la confianza mutua y en el respeto - podrá haber verdadera paz y seguridad en la región latinoamericana.

Referencias

Anónimo, ARCON I/1 Y ARCON/DT 1/REV. 2 - México-D. F., México. 1978;
Anónimo, DOCUMENTO DE NACIONES UNIDAS. A/S--10/AC 1/34 - 1978;
Anónimo, DOCUMENTOS DE OPANAL, S/INF. p244 - 1981;
Anónimo, II REUNION DE EXPERTOS SOBRE LIMITACION DE ARMAMENTOS, DOCUMENTOS. 13, 34 - Santiago de Chile. 1975;
Anónimo, THE TIMES-PRENSA. 06/05 - 1981; Reunión preliminar de América Latina y el Caribe sobre armas convencionales.
García-Robles, A., EL TRATADO DE TLATELOLCO. p247-248 - México, El Colegio de México. 1977; Towards a new political order in Europe?
Jorgen-Holst, Jan, NUPI NOTAT. 232 - Oslo, Noruega. 1979;

Este artículo es copia fiel del publicado en la revista Nueva Sociedad Nº 59 Marzo- Abril de 1982, ISSN: 0251-3552, **<www.nuso.org>.**

[12] Jan Jorgen Holst, "Towards a new political order in Europe?" NUPI NOTAT, N° 232, enero 1979, Oslo, Noruega.