

CONSIDERACIONES TEORICAS SOBRE ARMAMENTISMO Y DESARME

El problema de los armamentos no es nuevo. Desde la remota antigüedad, las civilizaciones y los Estados han consagrado a los instrumentos bélicos una parte de sus recursos con el fin de atender a necesidades "internas" y a lo que se consideraba aspecto normal de la vinculación, es decir, la guerra.

Sin embargo, el examen del problema en sus causas, características y efectos es relativamente reciente. Ello obedece probablemente a una más clara percepción de los inconvenientes de la guerra moderna, a la aspiración de que ella sea evitada y al incremento del costo en términos reales y relativos de los armamentos para cada Estado, derivado del incremento de los volúmenes de armas y de su más costosa fabricación producto de la sofisticación tecnológica.

Por otra parte, podría establecerse una forma de diferenciación entre el problema de las armas y el problema del armamentismo. Las armas serán por un período aún impredecible, necesarias para el mantenimiento del orden interno y la paz pública. El armamentismo por el contrario, hace referencia necesaria a la vinculación internacional, en la cual se manifiesta como el deseo de un Estado de aventajar a otros en volumen y ca-

lidad de los armamentos a su disposición que son considerados como "garantía" de su seguridad; deseo que al ser idéntico al de cada Estado provoca una suerte de espiral o carrera que acaba convirtiéndose en un lastre considerable para el desenvolvimiento de la vida normal de los países, que se ven obligados a dedicarle recursos crecientemente importantes.

No hay un solo país que admita la imputación de ser armamentista. Cada Estado alega que sus adquisiciones militares o las fabricaciones que efectúa, responden siempre a las necesidades "mínimas" de su seguridad nacional, al tiempo que rechaza el participar en cualquier forma de carrera armamentista. Las alegaciones de que tal o cual país no es armamentista o de que se preocupa tan solo por la seguridad nacional, carecen de valor referencial suficiente para entender las características del proceso armamentista y deben ser consideradas generalmente como declaraciones orientadas a despejar parte de las suspicacias que despierta el aprovisionamiento de armamentos.

El armamentismo es pues, generalmente, lo que hacen los demás; la acusación que se pueda formular contra otros países que fabrican o adquieren armamento. Cuando un país tiene sobre otros superioridad militar e incrementa su poderío, alega no ser armamentista porque tiene superioridad. En el caso inverso, el país que pretende equipararse militarmente a uno superior alega no ser armamentista, precisamente, porque no tiene superioridad. En todo caso, en un mundo en que la salvaguarda de la seguridad está en última instancia en manos de los Estados, jueces y partes de sus respectivas seguridades nacionales, el concepto de armamentismo posee un valor referencial muy modesto.

No parece haber una relación de causa a efecto entre los armamentos y la guerra aún cuando el problema puede ser de naturaleza circular. La discusión sobre si es la tensión la que produce el incremento de los armamentos o es la existencia de

los armamentos la que aumenta la tensión, continuará vívida por un largo tiempo. Por ello, no hay enfoque serio de desarme o de control que no contemple simultánea o paralelamente procedimientos y fórmulas para garantizar la seguridad y favorecer la situación pacífica de las controversias.

Consecuentemente, parece conveniente examinar el proceso de armamento en relación con la actividad y la percepción general de los países. En este sentido, se examinarán algunas de las consideraciones básicas que motivan su actuación, tanto en función del incremento como de la disminución de las armas.

En relación con las razones para armarse habría que señalar, en primer término, que las fuerzas armadas se consideran como un símbolo de la independencia y de la soberanía de un país. La experiencia africana y asiática, posterior a la Segunda Guerra Mundial, muestra que los nuevos Estados procedieron a dotarse inmediatamente de una fuerza armada organizada y jerárquica, aún cuando su independencia hubiese sido alcanzada pacíficamente.

Una importante función que corresponde a las fuerzas armadas es el mantenimiento del orden interno, sea reconocida o no por el ordenamiento jurídico. Esta razón hace que, inclusive, la estructura de algunas fuerzas armadas esté orientada, antes que al enfrentamiento con un enemigo externo, a la preservación del tipo de orden que las autoridades político-militares consideran debe ser mantenido.

En ciertos contextos internacionales, la preservación del orden interno o la defensa contra agresiones ideológico-políticas proporciona un excelente pretexto para la actividad armamentista. Como los países no suelen proporcionar información detallada sobre sus adquisiciones militares, mientras pueden evitarlo, nada obsta para que una alegada o real necesidad de combatir guerrillas o la agitación laboral sea oportunidad para adquirir "de paso" otro tipo de armamentos que evidentemente tiene distintas finalidades.

Anotese también que las fuerzas armadas son una fuente importante de empleo, e inclusive factor de promoción de ciertas actividades económicas. Es conocida la manipulación que en muchos países desarrollados se efectúa con el número de personal de las fuerzas armadas en función de razones coyunturales de carácter laboral. Igualmente, muchos ejércitos tienen establecidos programas de extensión orientados a la preparación de sus miembros para tareas civiles que incluyen desde la alfabetización hasta la capacitación tecnológica y técnica en sectores no necesariamente militares; por no mencionar las actividades llamadas de "acción cívica" y que pueden comprender construcción de carreteras, asistencia médica, etc.; además de la participación directa de las fuerzas armadas en los procesos industriales. En lo que se refiere a los Estados Unidos, se cita con frecuencia la significación de las adquisiciones militares en relación con una coyuntura económica determinada. En muchos casos las fuerzas armadas tienen organizaciones industriales propias que participan en diversas medida en los procesos económicos.

También se considera que las llamadas "presiones militares", son importantes factores de armamentismo. Los militares, como elementos profesionales especializados, constantemente solicitan como de necesidad impostergable la modernización de los instrumentos de combate. Con el desarrollo de la tecnología moderna, estos instrumentos vienen siendo crecientemente más sofisticados y costosos y, en consecuencia, la modernización o el mejoramiento de los equipos bélicos adquiere una mecánica propia que es muchas veces difícil de controlar. Son conocidas las pugnas entre las diferentes fuerzas dentro de cada país por obtener mayores recursos.

Otro elemento, no por mencionarse al último menos importante es el que se relaciona con la función esencial de las fuerzas armadas, es decir, subsanar para cada Estado la inseguridad que se deriva de las situaciones internacionales en las que

la capacidad de tales fuerzas armadas es, con razón, evaluada como factor esencial del poder. Este es el aspecto fundamental de la existencia de fuerzas armadas propias a cada país y en el contexto internacional de nuestras épocas continúa siendo el argumento de significación.

Existen de otra parte diversas razones por las cuales el sistema de armamentos de los países tiende a mantenerse dentro de determinados límites. En circunstancias "normales", en el sentido de diferentes de un armamentismo importante y urgente —orientado probablemente a una agresión inminente o a la defensa de ella— la tendencia es a mantener ciertos niveles de fuerza; lo que no se debe a que los países sean pacifistas sino a que el mantenimiento de fuerzas es sumamente costoso.

Por ello, los procesos de alistamiento en muchos países son relativamente lentos y moderados y se percibe una creciente ampliación de las posibilidades de exceptuarse del servicio o la reorganización de las fuerzas armadas sobre bases predominantemente profesionales.

Otro factor que interviene para mantener niveles limitados de armamento, es el costo de la adquisición o de la producción de las armas. Probablemente no existan países en los cuales la graduación de armamentos para la venta externa compense el esfuerzo económico que se debe dedicar al armamento propio. Es cierto que la venta de armamentos provee un elemento muy importante de presión sobre los países consumidores que se encuentran en una situación de "dependencia para la defensa". Todo ello, frente a las necesidades sociales existentes en cada Estado, hace que el incremento de armamentos sea siempre motivo de una complicada decisión.

Por último, se estima que no toda población se siente identificada con sus fuerzas armadas, en el sentido de considerarlas reflejo de ella y elemento insustituible para su seguridad y defensa, que serían las condiciones para que gozaran de respeto y consideración. Por el contrario, muchas fuerzas armadas, o sus

cuadros dirigentes, son acusados de ser grupos privilegiados, desvinculados de las reales necesidades del país y consagrados al mantenimiento de una situación que sus actividades esotéricas y excluyentes tiene por objeto garantizar. Existe pues, en algunos países, un temor percibido o difuso a incrementar la capacidad bélica por considerarse que ello relieves la significación del "establishment" militar. Además, es un hecho conocido y estudiado el que en torno a la venta de armas o fabricaciones militares se monten negocios enormes muchas veces vinculados a maniobras oscuras o comisiones.

De lo expuesto se podría concluir que la actuación de los Estados deriva de una forma de compromiso entre lo que considera sus necesidades de armamento y las razones que sugieren la limitación de éstos.

La competencia entre los Estados por una serie de objetivos diversos, muchas veces incompatible, unida al sistema actual de manejo de los asuntos externos de los Estados —caracterizado por el tratamiento público de los asuntos, la radicalización nacionalista de objetivos a veces secundarios, etc.— hace que la capacidad real de negociación de los países sea relativamente menor a la que tuvieron en el pasado. Los gobiernos, presionados por la presentación como vital de cualquier diferencia de intereses, por mínimos que sean, no pueden muchas veces acordar compromisos o fórmulas de conciliación, bajo pena de ser acusados de traición, entreguismo, capitulación, etc. Consecuentemente, las políticas de fuerza van cobrando cada día una significación mayor y con ellas las necesidades de alianzas, compromisos de defensa, políticas armamentistas, etc.

Tal sería en líneas generales el esquema internacional en el que los Estados tienen que tomar decisiones sobre los objetivos aparentemente contradictorios de las políticas de desarrollo y de seguridad. En nuestros días, se establece una interesante y promisorio vinculación entre estas políticas indicando que el

desarrollo es condición de la seguridad lo cual, sin embargo, lamentablemente, no exime de la delicada función de señalar dentro de la asignación de recursos insuficientes, las proporciones que de éstos deban corresponder a una u otra.

En el entendimiento conceptual de que en general convendría a los países el desarrollo de políticas de no armamentismo, examinaremos las principales formas que puede revestir.

La primera de ellas sería la del desarme total. Esta tendencia se basa en la consideración simplista de que, de eliminarse los instrumentos con los que los hombres hacen la guerra, ésta desaparecerá automáticamente como una realidad y como una perspectiva. Lamentablemente, ello no es así. En el hipotético caso que se diera un desarme total, ello no significaría que se habría eliminado los factores de tensión o desinteligencia; que se habrían liquidado los desniveles de tecnología y económicos que posibilitarían a algunos países rearmarse en lapso muy breve; que se habría encontrado un sistema que permitiese la solución pacífica, justa y equitativa de los diferendos entre Estados.

Debe tenerse en cuenta la motivación profunda de un proceso de adquisición o de fabricación de armamentos. La frase de Morgenthau "los hombres no pelean porque tienen armas, tienen armas porque consideran necesario pelear", es por sí sola demostrativa de la enorme ambigüedad que existe en el examen de las características del desarme. La atribución de responsabilidad en la problemática internacional a los armamentos per se, carece de fundamento. Sin armas, pero con razones que encuentran justificadas para pelear, las naciones no harían sino retrotraer las formas de conflicto bélico a las primitivas modalidades tribales, independientemente de que la irrenunciable capacidad tecnológica devolvería los armamentos en forma proporcional a las capacidades de cada Estado.

Por ello, luego de los intentos moralistas que promovió la participación del Presidente Wilson en las relaciones internacionales del período inmediatamente posterior a la Primera Guerra Mundial, poco se ha hablado de desarme total —algunas iniciativas soviéticas serían la excepción, aún cuando cierto recelo sobre el fondo de sus intenciones no sería infundado— como no sea para referirse a un desideratum cuya cristalización no es suceptible de admitir plazo fijo ni condiciones fáciles de determinar.

Frente a este desarme total, se dan las formas más asequibles del desarme parcial o las diversas manifestaciones que admite el llamado control de armamentos. Examinaremos en primer lugar la última de ellas por referirse a un término que puede metodológicamente incluir los variados tipos del desarme parcial.

El término no concierne la producción o la posesión de armamentos, sino que se refiere a limitaciones o prohibiciones en la experimentación, el despliegue o la utilización de los mismos. Si bien es cierto que el término se ha empleado con relativa frecuencia para referirse a armamentos nucleares, nada obsta para que sea utilizado en general para toda suerte de armamentos.

Dentro de la acepción genérica “control de armamentos” se incluyen varias actividades que examinaremos brevemente.

La primera de ellas es el grupo de las llamadas de “información”. En este sector, se intercambia información sobre ciertas actividades militares como presupuestos, sistemas de reclutamiento, programas de instrucción, etc. Igualmente, se cursan invitaciones para la asistencia de agregados militares a maniobras, paradas, desplazamientos, etc.

No es necesario insistir sobre las serias limitaciones de esta actividad. En estrategia nuclear, que requiere información

sobre, por ejemplo, las bases de lanzamiento de misiles, es evidente que ella no puede ser proporcionada con lo cual se establece una grave restricción. Sin embargo, también en materia de disuasión nuclear habría que indicar que la misma se basa en la adecuada información que sobre los armamentos es preciso comunicar al enemigo eventual; lo que muestra la complejidad del asunto.

Otra actividad de este grupo sería el conjunto de las relacionadas con el control de crisis e inclusive la solución pacífica de conflictos. Nuevamente en el campo de la estrategia nuclear nos encontramos con que las super-potencias parecen haber desarrollado un sofisticado sistema de comunicación orientado a la solución de situaciones críticas; de las cuales el más citado ejemplo es la de los misiles de 1962. Por extensión, podría considerarse que ciertas prácticas internacionales o disposiciones internacionales vigentes, como por ejemplo el Tratado Interamericano de Soluciones Pacíficas, quedarían incluidas en este campo puesto que su finalidad es, precisamente, evitar la utilización de los armamentos.

Otra forma sería la neutralidad o la neutralización en la que los países sujetos a ese tipo de regímenes pueden producir o adquirir armamentos, pero no pueden incorporarse a alianzas militares; como es el caso de Austria.

Un tipo de desarme o de limitación de armamentos es el que se impone por otras potencias como resultado de una derrota militar o de una situación de debilidad. Tal sería el caso de las limitaciones impuestas a Alemania al término de las Guerras Mundiales.

Otra forma de control concierne los acuerdos, muchas veces bilaterales o regionales, relacionados con el despliegue de armamentos. Los Estados Unidos y la Unión Soviética han convenido ciertas medidas para que la inspección recíproca de sus unidades navales y aéreas, básicamente en la zona del Medite-

ráneo, no llegue a producir accidentes. Argentina y Gran Bretaña han convenido en no dirigir unidades navales hasta una cierta distancia de las islas Falkland o Malvinas, con el objeto de no complicar más la controversia que mantienen. Ciertos acuerdos para que el despliegue militar en zonas fronterizas no llegue a traducirse en incidentes, que en la mayoría de los casos no son deseados por los países, parecen ser bastantes frecuentes.

El otro gran sector de esta denominación genérica de control de armamentos, pero con un elemento adicional de significación, vendría a ser el desarme parcial que recubre dos modalidades principales. La primera, es básicamente una forma de control que se traduce en limitaciones o techos a la producción o a la adquisición de armamentos. En otras palabras es un acuerdo de "no armarse". Dentro de esta categoría podrían incluirse los resultados eventuales de las conversaciones sobre limitación de armas estratégicas (SALT), o el acuerdo de limitación en la fabricación y despliegue de los misiles contra misiles (ABM). Ciertos acuerdos regionales, como por ejemplo el tratado de Tlatelolco, son de la misma naturaleza, así como el acuerdo de Moscú de 1963 que prohíbe la realización de explosiones nucleares en el espacio extraterrestre, la atmósfera o bajo el agua.

Existe también las formas de control de armamentos denominadas humanitarias y que han sido plasmadas en las conocidas convenciones de La Haya y Ginebra y que establecen por ejemplo la prohibición de utilizar gases o el empleo de balas blandas o las llamadas dum dum.

La segunda categoría vendría propiamente a ser la del desarme parcial. Aquí, a diferencia de la anterior, donde el acuerdo es para no incrementar la capacidad bélica de los países, se produce una efectiva reducción de la misma. El desarme parcial admite calificación, la cual ha sido examinada por la doc-

trina. Así, se habla de reducción incompleta en armas de todas las categorías o de reducción completa en algunas categorías de armas o de combinaciones de las dos. Si a ello se añade formas de acuerdo para limitaciones en el reclutamiento de personal o presupuestarias o de entrenamiento, se tendrá una idea de la increíble complejidad conceptual, técnica y de negociación que presenta el examen de los problemas de desarme.

Metodológicamente se establece una diferenciación entre el llamado desarme cualitativo y cuantitativo. Evidentemente, el primero se refiere a tipos de armamento y podría incluir a personal de ciertas calidades y el segundo a limitaciones o reducciones numéricas. Aún cuando estas formas admiten combinaciones que son las que generalmente se practican, su utilidad es relativa puesto que la experiencia muestra que este tipo de limitaciones tiende a ser automáticamente compensada con el otro factor; es decir, limitaciones cualitativas con cantidad y limitaciones cuantitativas con calidad.

Las medidas de desarme pueden ser examinadas desde un punto de vista unilateral, bilateral o multilateral. Hay razones que abonan en servicio de cada una de esas modalidades y que repasaremos esquemáticamente.

En relación con las medidas unilaterales, ciertas consideraciones morales se añaden a otras prácticas para promover dentro de cada Estado la reducción de fuerzas. Se estima, entre otras cosas, que el mantenimiento de fuerzas bélicas es moralmente inapropiado y que los recursos deben asignarse más bien a la solución de problemas de la economía nacional. Muchas veces la opinión pública cree que la guerra no es una posibilidad en el futuro previsible y consecuentemente favorece esa tendencia. Se considera también que la diplomacia es la que debe resolver los problemas internacionales y que ésta no requiere necesariamente de la amenaza de la fuerza o que de ser necesario se pueden encontrar otras fuentes de influencia. Se estima igualmente que otras naciones pueden o deben estar actuando en la

misma forma y que en todo caso, de tomarse una iniciativa, otras naciones seguirán el ejemplo y procederán por su parte a medidas unilaterales de desarme. Hay también quien considera que otros países no atacarán a uno que está desarmado o en proceso de desarme y que, de ser éste el caso, otros Estados o las Organizaciones Internacionales intervendrían o lo defenderían. Por último, se cree que en caso de invasión la oposición del tipo de resistencia pacífica o de no cooperación, puede ser más efectiva que el enfrentamiento con las armas.

Es innecesario extenderse sobre la relativa futilidad de muchas de esas consideraciones. Ellas serían comprensibles en un estadio moral de la humanidad que lamentablemente aún no hemos alcanzado. La robustez del Estado-Nación y el fortalecimiento de las tendencias nacionalistas harían pensar que son más bien consideraciones contrarias las que tienen virtualidad en nuestros días. Sin embargo, se tiene conocimiento que con un carácter tentativo y experimental, el concepto de desarme unilateral no es intraducible a la realidad. Ciertos actos de desarme unilateral pueden ser el detonante psicológico para medidas de naturaleza similar entre otros países o pueden servir para la concertación de negociaciones formales bilaterales o multilaterales de desarme.

Las medidas bilaterales o multilaterales requieren de negociación y acuerdo formal que debe no solamente fijar las modalidades de desarme sino también las medidas que garanticen la seguridad de las partes durante el proceso. Debe tenerse en cuenta las múltiples dificultades que por su misma naturaleza supone un acuerdo de este tipo en el cual el nivel de confianza de las partes —que son enemigos potenciales— es ciertamente muy bajo, lo que hace penosa la negociación y rodea el acuerdo final de contingencias y excepciones que se traducen en el escaso significado que hasta nuestros días ha tenido esta forma de concertación. Para la realización de estas negociaciones se entiende que la fortaleza relativa de las partes es aproximadamen-

te similar y que todas ellas tienen una percepción suficientemente clara de la existencia de un interés recíproco en la disminución de sus potenciales militares, sea por razones de economía, de deseo de reducir las tensiones, de limitar la influencia de los sectores militares, etc.

Examinaremos, en forma esquemática, algunas de las principales dificultades que parecen acompañar un proceso de desarme. En primer lugar, tal como se señalara más arriba, existe el problema de que es más fácil no armar que desarmar; es decir, fijar un tope antes de ser alcanzado o acordar la no fabricación o adquisición de armas, que deshacerse de ellas una vez que las mismas están en posesión de los países. Por otra parte, los factores de recelo, falta de confianza o desconfianza se potencian en procesos que deben ser conocidos si se quiere llegar a algún resultado.

Una vez alcanzada alguna definición de control de armamentos o de desarme parcial, deben ser resueltos otros importantes problemas que conciernen a la necesaria inspección, tales como que se debe inspeccionar, quién debe hacerlo, cuándo es factible, dónde realizar la inspección y también cómo hacerlo. Todos ellos plantean interrogantes de consideración y han sido, en la práctica, uno de los más difíciles obstáculos a la concreción de acuerdos.

Otro problema, de similar importancia, es el de establecer las modalidades para hacer compulsivo el cumplimiento del acuerdo. No debe perderse de vista que a todo lo largo del tratamiento del problema del armamentismo o del desarme, lo que está en juego es la posibilidad de encontrar formas de convivencia internacional que representen un menor costo real para los países y una disminución de los elementos que hacen factible la realización de acciones devastadoras. Como el precio de errores de cálculo puede ser la supervivencia misma del Estado, el recelo de los gobernantes y de grandes sectores de la población es, muchas veces, enorme. La frase del delegado de Francia en el

Comité de Desarme de las Naciones Unidas: "No control sin desarme; no desarme sin control; pero progresivamente, todo el desarme que pueda ser controlado", es ilustrativa, a la vez, de la naturaleza del problema y de la complejidad del mismo.

El no armamentismo y el desarme son, por otra parte, excelentes instrumentos de propaganda. Es difícil asegurar cuándo el tratamiento del tema es una medida destinada a buscar efectivamente un arreglo, a manifestar intenciones no por piadosas menos vacías o a edulcorar fabricaciones o adquisiciones importantes de armas frente a la preocupación de otros Estados. El tratamiento del desarme, como el de la Paz, es el propósito de todos pero hasta el momento una modesta realización. Todo hace pensar que en el futuro se continuarán con las actividades aparentemente orientadas a dar solución a estos problemas sin que pueda afirmarse que exista una voluntad real de lograrlo. La experiencia soviético-norteamericana ha mostrado algunas realizaciones importantes en sí pero muy modestas frente a la totalidad del problema. Inclusive, las negociaciones han servido en algunas oportunidades para el despliegue de lo que los estudiosos llaman "la técnica del joker" en la que se presenta toda una gama de ofertas interesantes, muy estrechamente interrelacionadas entre sí, pero que incluyen una que es inaceptable para la parte contraria lo que motiva su rechazo y la consecuente acusación de propiciar el armamentismo, ser enemigo de la paz, imperialista, etc.

Una importante corriente de pensamiento, bajo la denominación genérica de "Peace Research", pretende la promoción de soluciones parciales pero crecientemente significativas a los problemas del control de armamento, del desarme y, en general, de otros factores que tienen que hacer con la preservación de la paz, a través de una extensiva utilización del conocimiento aportado por las Ciencias Sociales; lo que representa un enfoque del mayor interés al liberar la búsqueda de la paz de sentimentalismos que no por generosos han sido menos estériles.

Aún cuando una apreciación razonable podría echar serias dudas sobre la validez del aforismo de *Vegecio* "Si vis pacem para bellum", éste mantiene como dijo Madariaga, una vitalidad increíble. Desde la época romana y también antes, la humanidad se ha preparado con todo entusiasmo para preservar la paz pero lo que ha conseguido y seguirá probablemente consiguiendo es la continuación de las guerras.

Lo expuesto debiera ser suficiente para apreciar algunas de las principales dificultades de distinto tipo que presenta el tratamiento de estos problemas, pero también de las posibilidades que sus eventuales, aunque por largo tiempo parciales soluciones ofrecen para una más sana y económica convivencia de los Estados. En un mundo de tensiones e interdependencia crecientes, los mejores y mayores armamentos no garantizarán probablemente la paz externa de los pueblos ni, con seguridad, su paz interior. Por ello, no podría denegarse que estamos quizá en una etapa intermedia en la que, posiblemente, deba concentrarse el esfuerzo y la reflexión. En todo caso, debe pensarse que los desarrollos interamericanos e internacionales del asunto exigirán nuestra reflexión sobre estos temas.