

LIMITACION DE ARMAMENTOS Y DESARME EN AMERICA LATINA

I. — PRESENTACION.

Este trabajo tiene por objeto examinar el alcance de algunas experiencias de la región en materia de limitación de armamentos y desarme, los obstáculos que han encontrado y las posibilidad de señalar nuevos caminos.

La expresión desarme es utilizada en su significación más genérica, que se relaciona con distintos conceptos como la congelación o prohibición de adquisiciones de ciertos tipos de armas; la limitación de adquisiciones de armamentos, de gastos militares, de efectivos militares y de despliegues militares; medidas de fomento de la confianza, etc.

El problema consistiría en determinar las posibilidades de dar a los temas del armamentismo y desarme, un tratamiento fundamentalmente "regional", divorciándolos de la problemática mundial de la carrera armamentista; así como la delimitación del concepto de región que es extremadamente complejo y posiblemente equívoco. No se examinará con detenimiento lo que podría ser la vinculación entre la superación de elementos o situaciones de fricción y el desarme.

Se formularán algunas consideraciones sobre los impulsos internos a la carrera armamentista, sustentados entre otros factores en el rol político y social que históricamente han asumido las fuerzas armadas de los países latinoamericanos.

Se hará referencia a algunos antecedentes regionales del tratamiento de esta problemática, sin pretender que la enumeración sea definitiva. El examen de las experiencias recientes debe indicar que en América Latina se ha tratado formalmente cuestiones específicas tan significativas como el fomento de la confianza, el gasto militar, las características de los equipos militares y las posibilidades de encontrar acuerdos sobre ellos.

El trabajo no hará referencia a ningún aspecto relativo a las cuestiones del armamentismo nuclear. No obstante, es difícil ocultar la significación de una eventual introducción de armas nucleares en América Latina. Esta ominosa posibilidad, que es absolutamente indeseable, insertaría inextricablemente a la región en un esquema mundial inmanejable y representaría no solamente la liquidación de toda posibilidad de detener y revertir la situación actual sino que abriría la puerta a una carrera conceptual, política y estratégicamente diferente; de incalculables pero en todo caso siniestras consecuencias. Las seguridades de que en América Latina se proyecta exclusivamente la utilización pacífica de la energía nuclear son indispensables y serán bienvenidas.

Se procuraría finalmente identificar algunos "nuevos caminos" que podrían ser explorados. Es evidente que este intento tiene que estar enmarcado dentro de otra cuestión más amplia y fundamental, por elemental que parezca en su presentación: se trata de saber si el camino hasta ahora recorrido ha conducido a una mayor seguridad y no ha constituido un obstáculo adicional a las posibilidades de desarrollo de los pueblos.

Queda definitivamente entendido que aunque la carrera de armamentos y el crecimiento de los gastos militares tienen con-

siderables consecuencias económicas, sociales y políticas al interior de cada país, la tarea del desarme o de la limitación de armamentos y gastos no puede ser entendida sino como una responsabilidad conjunta de varios actores. Estaría en el interés de todos los pueblos reconocer desde el inicio esta condición sine qua non, de modo de poder hacer frente a los inevitables alegatos de quienes señalan que la preocupación por estos temas no puede responder sino a oscuras y hasta poco patrióticas motivaciones.

Se incluirán, al final, algunas conclusiones.

II.— EL CONCEPTO DE REGION.— EL CASO DE AMERICA LATINA Y SUDAMERICA.

El concepto de región tiene importancia fundamental para todo lo que se relaciona con la problemática de la carrera armamentista y el desarme. En efecto, si bien existe una confrontación global de ámbito planetario que en alguna medida se superpone o se inserta en todos los problemas específicos, la vigencia de situaciones de fricción bilaterales, subregionales o regionales, continúa constituyendo un poderoso estímulo de los fenómenos armamentistas.

La Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 33/91 E, de 16 de diciembre de 1978, decidió realizar un estudio sistemático de todos los aspectos del desarme regional¹. El estudio realizado comprende: a) las condiciones básicas que rigen el enfoque regional, en particular desde el punto de vista de las exigencias de la seguridad; b) la definición de las medidas que por iniciativa de los Estados interesados pueden prestarse a un enfoque regional y c) el vínculo entre las medidas de carácter regional y el proceso del desarme general y completo.

(1) Documento A/35/416; Naciones Unidas.— 1981.— Estudio de todos los aspectos de desarme regional. Informe del Secretario General.

Interesan particularmente algunos aspectos del estudio, como el que señala lo siguiente :

“Para la gran mayoría de los Estados, las amenazas a su seguridad, según ellos la perciben, y la necesidad de estar preparados militarmente, se relacionan sobre todo con las condiciones reinantes en su propia región; en consecuencia, los problemas que obstaculizan el progreso en materia de desarme son, en gran medida, de naturaleza regional. La importancia de un enfoque regional del desarme radica principalmente en esa situación”².

El concepto regional tiene significación para esta problemática, en virtud de las tensiones que pueden generarse al interior de la región y también porque se dan en ese espacio más limitado otras formas de interacción que pueden facilitar el tratamiento del tema.

Una región debe ser entendida como un ámbito que encierra dos tipos de dinámicas: cooperación y confrontación, que interactúan permanentemente y son posiblemente inextricables. En algunas regiones una de las dinámicas puede tener mayor significación que la otra pero esto tiene mucho que hacer con las actitudes y percepciones de los actores políticos y es, consecuentemente, susceptible de ser alterado en función de voluntad y decisión políticas.

Las decisiones que se refieren a estos asuntos, no responden pues a un carácter inexorable sino que son opciones que se han escogido deliberadamente y no pueden ser y quizá nunca fueron, las únicas posibles.

Respecto a la complejidad de definir el concepto de región en el contexto del desarme, el estudio ya mencionado señala lo siguiente :

(2) Idem (1) Párrafo 136.

“En relación con el desarme regional, debe adoptar un enfoque flexible del concepto de “región”. . . ello dependerá de la iniciativa de los Estados interesados y, en muchos casos, de la índole de la medida prevista. Así, a los efectos del desarme, dos o más Estados vecinos pueden constituir una “región” y, de hecho, lo mismo puede ocurrir con partes contiguas de los territorios de Estados, como en el caso de una zona limítrofe desmilitarizada. En otros casos, todo un continente u otra entidad geográfica conocida pueden constituir el marco más apropiado para medidas de desarme regional”³.

Esta formulación es interesante y adecuada porque sugiere que deben ser reconocidos los márgenes de maniobra indispensables para tratar el tema; márgenes que estarían determinados fundamentalmente por la voluntad de los Estados. Esto supone que si bien el concepto no puede desvincularse del todo de una realidad geográfica determinada, tampoco ésta constituirá por sí misma el criterio principal de la definición.

En ese mismo sentido dice :

“El criterio más importante para definir una región, a los efectos de una determinada medida de desarme, será normalmente el de su coherencia desde el punto de vista de las condiciones militares y del concepto de seguridad y las preocupaciones que tengan los Estados de que se trate, aunque ello también puede tener un sentido diferente, acordes con las medidas previstas y la situación política y de seguridad de la región”⁴.

La cita muestra cómo el examen de la situación existente es un pre-requisito para determinar el alcance de una región. Este examen en su doble vertiente geográfica y estratégica debería complementarse con otras consideraciones de tipo cultural, económico, político y social que, en su conjunto, sugieran a los actores que efectivamente constituyen una región.

(3) Idem (1) Párrafo 152.

(4) Idem (1) Párrafo 154.

Respecto a este asunto, el informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad presidida por Olof Palme indica :

“Los acuerdos regionales de seguridad, si fueran a ser viables, deben resultar de una iniciativa proveniente de la región misma y recabar el apoyo de una amplia mayoría de los países de la región... así, las aproximaciones regionales deben tratar no solamente las cuestiones de seguridad, sino también los problemas económicos que están influenciados por —y que a su vez pueden tener un impacto decisivo— sobre los problemas de la guerra y de la paz”⁵.

Históricamente se suponía que la expresión América Latina encerraba un concepto claramente delimitado y percibido y que constituía propiamente una región. Razones de vinculación histórica, geográfica, cultural, económica-social y hasta estratégica —en la medida que se entiende a los países latinoamericanos como dependientes de una potencia hegemónica ubicada en el mismo ámbito geográfico continental— sugerían que el concepto se refería a una realidad y era inequívoco.

Sin embargo, diversos factores hacen que el término no posea realmente la claridad conceptualizadora que durante mucho tiempo se le ha atribuído. En lo ideológico, América Latina recusa la hasta hace relativamente poco tiempo incuestionada uniformidad. En lo estratégico, un país latinoamericano tiene significativos acuerdos de seguridad con una potencia extracontinental; y una serie de países han optado por una multiplicidad de fuentes de aprovisionamiento de equipo militar a diferencia de lo que sucedía hasta hace algo más de dos décadas cuando el proveedor casi exclusivo era los Estados Unidos. En lo político, dentro de oscilaciones que han llevado de los regí-

(5) Seguridad común, un programa para el desarme.— Informe de la Comisión Independiente sobre Asuntos de Desarme y Seguridad, presidida por Olof Palme Londres 1982.— (traducción libre).— Página 95.

menes democráticos de gobierno a los totalitarios, América Latina reclamará el reconocimiento del pluralismo político, independientemente de que muchos de los países estén optando o hayan optado por formas de gobierno democrático y constitucional.

Mención aparte merecen otros factores como la composición misma de América Latina, incuestionada durante muchos años pero complicada con la emergencia de Estados no provenientes de la colonialización española o portuguesa. Esto se hace también notorio con la ya admitida referencia a "América Latina y el Caribe".

Por estas y otras consideraciones, las posibilidades de concertar un acuerdo para la limitación de armas convencionales en "América Latina" son muy remotas; como lo muestra, entre otros, el resultado de las diferentes tratativas que se plantearon en el marco del Sistema Interamericano .

Lo anterior no debe entenderse como un cuestionamiento de la significación y aplicación del Tratado de Tlatelolco. El hecho es que la idea de un "Tlatelolco de armas convencionales", que habría sido el propósito que informó la Conferencia de México de 1978 para tratar de estas armas, encontró el obstáculo formidable de una situación en que no se trataba ya de evitar la introducción de armas inexistentes en un contexto regional, sino de manejar una dinámica armamentista que para entonces había alcanzado enormes proporciones.

Aunque existe mucha diferencia entre América Latina y otra región como Europa, ello no basta para hacer posible el tratamiento de la problemática de las armas convencionales. El Embajador Jorge Morelli señala que :

"En la vertiente de las armas convencionales las tres subregiones latinoamericanas se diferencian entre sí (México y Centroamérica, Caribe y Sudamérica) en grado tal que se hace imperativo su separado tratamiento"⁶.

Es válido el criterio de que sería indispensable un tratamiento separado, de tipo subregional, de la problemática de las armas. Hay diversas dificultades que harían inmanejable para los efectos de la limitación de armamentos o del desarme, un concepto de región entendido de manera general pero posiblemente equívoca. Además de lo ya señalado, debe tenerse presente otros factores como el hecho que la crítica situación en América Central, con posibilidades de conflicto generalizado y de consecuencias difíciles de prever, no hacen pensable su participación en un esquema general para el tratamiento del tema. Por otra parte, esa situación tiene un marco político-diplomático en la gestión del Grupo de Contadora.

Por su parte, México constituye un caso diferente en el que su vecindad geográfica y la continuidad y presencia políticas del partido de Gobierno se han traducido en una significación relativamente menor de las fuerzas armadas en la vida política; y menores niveles de equipamiento y gasto militar.

Dividida así América Latina y excluidas dos subregiones por las consideraciones antes anotadas, quedaría el caso de América del Sur. Sin embargo, probablemente es más fácil sugerir que demostrar la posibilidad de identificar sin dudas a la América del Sur como una "región" o subregión para los propósitos del desarme o la limitación de armamento.

En lo geográfico, América del Sur está ciertamente vinculada a América Central, el Caribe, el Atlántico Sur, la Antártida y naturalmente el Pacífico; aún cuando es lícito suponer que las dos últimas regiones mencionadas no tendrían necesariamente —al menos por un tiempo— la significación estratégica de

(6) J. Morelli Pando "Armamentismo y Políticas de seguridad en América Latina: Una perspectiva peruana.— Discurso en el Seminario Internacional sobre Seguridad Regional y Paz en América Latina del Instituto de Estudios Internacionales de Chile.— 19-22 Noviembre de 1984.

la primera. Desde luego, sería necesaria una manifestación de voluntad política de los países en el sentido de que no tratarán de integrarse a esquemas estratégicos extra-subregionales.

En lo político, coexisten gobiernos de diferente extracción, aún cuando se advierte una clara tendencia a la democratización de los regímenes de gobierno. En lo histórico se da la presencia de ex-colonias españolas y el gigante brasileño, heredero del Portugal; una ex-colonia inglesa, una holandesa y un "territorio de ultramar" francés. Una parte del territorio argentino se encuentra ocupado por una potencia colonial. Además, como en otras partes del mundo, la historia de la subregión ha sido una de conflicto y cooperación. El primero, deriva fundamentalmente del proceso de definición del perfil territorial de los países superando las imprecisiones de los límites coloniales y otros factores de diverso tipo entre los que no deben dejar de mencionarse políticas de poder y de conquista que alteraron lo que había sido en algunos casos la posesión tradicional de determinadas áreas. Sería inútil negar la subsistencia de algunos elementos o situaciones de fricción tradicional, generalmente considerados como fuente principal de la carrera armamentista.

Se procurará, sin embargo, aprovechándose los criterios de flexibilidad y voluntariedad que se establecen en el estudio de Naciones Unidas ya referido, sugerir que no es impensable el esfuerzo político-conceptual que se requiere para abandonar el inmovilismo y explorar algunas vías de acción.

Se partirá del supuesto que los pueblos de América del Sur, y no solamente los Gobiernos, tienen un interés concreto y significativo en esta problemática; aunque no fuere sino por el hecho que son los primeros los que cargan con el enorme peso de una crisis económica y social sin precedentes entre cuyas causas figuran los gastos militares. Esto supone igualmente que se estaría llegando a una situación en que la problemática

de los armamentos y sus consecuencias económicas y sociales directas en la vida de los pueblos de América del Sur, no podría seguir siendo objeto de consideración exclusiva por parte de los gobiernos. Estos, sin embargo, serán los únicos que puedan concertar los necesarios arreglos y acuerdos.

América del Sur no tendría porqué partir de una conceptualización totalista o global del problema que se formula aproximadamente en referencia al día que las potencias nucleares realicen el desarme atómico y los bloques militares o países más armados den pasos significativos en materia de desarme convencional; para que sólo entonces América Latina (o cualquier otra región) pueda iniciar tratativas de desarme.

Aceptar lo anterior supone dos cosas: que América del Sur se consideraría adversario eventual de las potencias nucleares y que se admita que lo que ocurre en la región en términos de armamentismo y gasto militar no tendría fundamentación endógena a la región misma.

El primer caso debe ser descartado, sino por consideraciones ideológicas, al menos por razones prácticas. La brecha tecnológica, económica y de potencial entre el conjunto sudamericano y las potencias nucleares es de tal naturaleza que sería impensable que puede ser colmada en términos militares o estratégicos. Desde luego, se sigue partiendo del supuesto que todos los países de la región abrigan la misma voluntad de paz y están identificados por la ausencia de visiones o conceptualizaciones hegemónicas o de dominación militar.

Careciendo de objeto práctico una conceptualización de defensa o si se quiere de competencia con las potencias nucleares y los bloques militares, iniciarla sería sino suicida al menos ruinoso; y constituiría en todo caso un factor de distorsión de los intentos de aislar la problemática sudamericana.

Si bien existen los factores estratégicos a que se hizo referencia más arriba, debe tenerse presente que, por ejemplo, la

República Argentina ha señalado ya que la recuperación de las Islas Malvinas se buscará exclusivamente por medios pacíficos y negociados. También parecen haber pasado de moda las elucubraciones que se hicieron hace años con respecto a la concertación de acuerdos estratégicos para el Atlántico Sur. La indispensable presencia de Sudafrica y el carácter claramente bloquista de tales planteamientos, ha restringido sus posibilidades de aceptación en un contexto global y sudamericano que se orienta señaladamente hacia el cambio. Similares consideraciones caben respecto de lo que podrían haber sido en distintas oportunidades, algunos planteamientos para establecer formas de "relación especial" con una de las superpotencias; la cual tendría significación para determinados países sudamericanos también con referencia a sus vinculaciones con otros países de la región.

Otro factor de particular importancia radica en la actuación de los países proveedores de armas. Este factor introduce mayor complejidad en una problemática ya enormemente intrincada. Sin embargo, debe estimarse que la responsabilidad que deben encarar los países en desarrollo es fundamentalmente la propia; es decir evitar que la gestión de los países proveedores encuentre la receptividad que hasta ahora viene teniendo. Las adquisiciones de armamento siempre tratarán de ser emuladas por otros países, particularmente los vecinos. Suponer que la espiral puede ensancharse y alcanzar nuevos niveles en forma indefinida, constituye el factor central de lo que podría llamarse el razonamiento tradicional en la materia.

Finalmente, es un hecho que varios países de la región se han venido convirtiendo en importantes productores de armamentos, lo que constituye un factor de significación estratégica y económica innegable, cuya importancia no puede ser desestimada.

Es claro que no se ha agotado—ni se pretendía— el examen de las situaciones que, se supone, harían inextricable la

problemática sudamericana de un contexto mucho más amplio e inclusive global. Sin embargo, de lo que se trata aquí es de plantear las cosas desde una óptica diferente, en vista que el mantenimiento indefinido de las corrientemente utilizadas muestra que no habría más opción que el inmovilismo actual. La relativa modestia de los esfuerzos realizados para encontrar nuevas conceptualizaciones en este campo, que se orienten más bien al aislamiento de la situación sudamericana, sugiere que por lo menos el punto puede ser tratado en sectores académicos y políticos.

A este respecto Morelli señaló que :

“Para precisar más este concepto, pensemos en Sudamérica como una realidad sui generis, como la zona más alejada de todos los conflictos actuales y potenciales que confronta lo comunidad internacional y al mismo tiempo como zona que genera y debe resolver sola sus propios problemas. De este modo, si existe un grado de armamentismo en América del Sur, este armamentismo tiene efectos en cadena dentro de un proceso en donde sería impropcedente e inútil tratar de encontrar responsabilidades singulares”⁷.

El segundo aspecto sustantivo son los condicionantes de la situación en América del Sur. Ya se ha indicado que no se comparte el punto de vista que la carrera armamentista es una e indivisible; sino por el contrario el de que sin perder de vista las interrelaciones existentes, debería priorizarse y profundizarse el examen de los condicionantes endógenos sudamericanos de la actual situación.

Con relación a ésto pueden examinarse dos aspectos particularmente significativos: la subsistencia de elementos o situaciones de fricción internacional en el ámbito sudamericano y el impulso interno que la dinámica armamentista recibe dentro de cada uno de los países.

(7) Jorge Morelli. — Conferencia en la Universidad de El Salvador. — Noviembre 1979. — Buenos Aires.

Sobre el primero se indicó que es universalmente admitido que las fricciones constituyen un poderoso estímulo del incremento del equipamiento y del gasto militar. En la manera más bien genérica en que suele tratarse estas cuestiones en el debate público, se señala que es la existencia de los referidos elementos y situaciones de tensión lo que constituye la causa de la dinámica armamentista. La argumentación sugiere —aunque no lo precisa— que la superación de éstos traería consigo el desarme.

No obstante, la más ligera exploración de la experiencia histórica sugiere que el argumento no es necesariamente válido. Muchas cuestiones internacionales se han arreglado y sin embargo, los procesos de desarme o mejor dicho de relativa desmilitarización se han dado más bien como consecuencia de formas de desmovilización ocurridas al término de algunos de los grandes conflictos internacionales.

Es difícil identificar casos en que la superación de las situaciones que motivarían el armamento se haya visto acompañada de formas de desarme o reducción de gastos y efectivos militares. Esto, en todo caso, parece ser válido para las experiencias sudamericanas.

Podría pensarse pues, que el argumento de base no se refiere tanto a la superación de tal o cual situación concreta sino más bien a una circunstancia abstracta en la que no habrían razones de fricción o, lo que parece ser el fondo del asunto, en que todos los actores estuvieran de acuerdo en todo. Huelga decir que tal situación es absolutamente impensable e imposible. Mientras existan los actores actuales en las relaciones internacionales, es indudable que existirán diferencias y hasta conflictos. Esto está en la naturaleza de la interacción de los contactos entre actores independientes y probablemente no puede ser de otro modo.

En virtud de lo anterior, puede entenderse una conceptualización distinta en la cual las posibilidades de formas de reduc-

ción de armamentos o de gastos militares sean pensables independientemente de si las situaciones pudieren ser superadas o no. De lo que se trata es de perseguir el desarme por su mérito propio y por su significación en términos de seguridad común. A este respecto el informe Palme señala que :

“Los negociaciones para la limitación y reducción de armas requieren un alto grado de continuidad y estabilidad. Ellas no son regalos a un adversario o premios por su buena conducta, sino más bien un medio de promover la seguridad común y obtener beneficio de intereses compartidos. La tarea de la diplomacia es limitar, separar y subdividir los conflictos; no generalizarlos y sumarlos. El acuerdo político previo no puede ser hecho una precondition para las negociaciones sobre limitación de armamentos. Es más, los acuerdos sobre limitación de armas y desarme pueden hacer más fáciles de resolver las cuestiones pendientes”⁸.

El énfasis debe ponerse en las circunstancias específicas a una determinada región, en este caso América del Sur, cuya crisis económica y social reviste características ampliamente conocidas. Esto quiere decir que mientras la posibilidad de contentarse con una forma de razonamiento que podríamos llamar tradicional, es dable en condiciones en las que el conjunto de las sociedades puede seguir costeándolo, tal no parece ser el caso en América del Sur. En efecto, se atraviesa por una circunstancia en la que más que preguntarse sobre los beneficios que podría tener el derivar hacia fines de desarrollo parte de los gastos militares se trata fundamentalmente de interrogarse sobre la viabilidad institucional de sociedades sometidas al peso de la deuda externa y la crisis económica.

Baste señalar, como consecuencia de todo lo anterior, que la interrogante sudamericana debería plantearse ya no en términos de superar situaciones que pueden arreglarse o no, sino de explorar realmente los modos de lograr que los aprestos su-

(8) Idem (5) Página 140.

puestamente dirigidos al manejo de tales situaciones tengan un costo menor para las sociedades, cuyas preocupaciones y hasta angustias se vienen centrando en la necesidad de asegurar su supervivencia.

El otro factor que es objeto de un tratamiento sumamente cuidadoso fuera del campo académico, es el de la significación de los impulsos internos de la dinámica armamentista. Los países sudamericanos, al igual que los de otras regiones, han visto crecer constantemente sus efectivos y gastos militares. Pero además de eso, es un hecho histórico que en América del Sur y en América Latina en general, ha correspondido o corresponde a las fuerzas armadas un rol político y social diferente del de otras regiones, particularmente en el hemisferio norte.

Con relación a esta significación especial del rol político y social de la fuerza armada en la sociedad nacional, el senador peruano Enrique Bernalles, refiriéndose al Perú —pero es obvio que su reflexión podría hacerse extensiva a cualquier otra sociedad latinoamericana— dijo :

“... en las sociedades subdesarrolladas... la política forma parte del subdesarrollo y el poder de la sociedad civil es débil e inexistente... contrasta con esta debilidad el desarrollo relativo que en tales contextos alcanzan las fuerzas armadas... No es ajeno a esta dinámica, sino natural al subdesarrollo político, que surja entonces una cierta sobrevaloración del rol de las Fuerzas Armadas, como portadoras de valores y virtualidades que la civilidad no tiene. De allí la percepción en sectores de los altos mandos militares, sobre la misión tutelar y salvadora, la afirmación de poseer en exclusividad la conciencia de nación y el amor a la patria, la desconfianza a los partidos políticos y el rechazo a ideologías que son supuestamente portadoras de antivalores que contrarían los que ellas encarnan... Pero otra cuestión clave es la eliminación progresiva del falso antagonismo civilidad-fuerzas

armadas. La una no porta valores distintos de la otra y ambas en armónica conjunción encarnan la nación, pero con misiones y funciones diversas dentro de la unidad..."⁹.

Se ha producido en América Latina una mayor profesionalización y crecimiento de todas las fuerzas armadas y su significación política y social en el plano interno es, correlativamente, también más considerable. No se trata de señalar si esta situación es conveniente o no porque ello corresponde a la responsabilidad y decisión de cada sociedad nacional; pero es claro que como todo estamento profesional, las fuerzas armadas aspiran a un lugar de importancia dentro del ordenamiento interno.

Con respeto por las percepciones nacionales de seguridad y especialmente por la historia de nuestros pueblos tejida de dramáticos y dolorosos episodios, podría convenirse en que no puede minimizarse la significación de un factor cuya razón de ser y legitimación, se encuentran en buena parte sustentada en el mantenimiento y si es posible acrecentamiento de su rol y consecuentemente de los recursos que se le deben asignar.

Por otra parte, la profesionalización impulsa el anhelo de dotarse de equipamiento más moderno y sofisticado. La evolución en este aspecto ha sido dramática en el curso de las últimas décadas. Obviamente, el costo económico y la capacidad bélica son incuestionablemente mayores. Se trataría pues de evitar que la región se hunda en búsqueda de "El Arsenal Barroco" que describe M. Kaldor¹⁰ y de preguntarse, una vez más, si en la actualidad alguna de las naciones sudamericanas tiene la sensación de encontrarse más segura.

Naturalmente, las percepciones de seguridad al menos en el nivel de fuerzas armadas, no están absolutamente separadas

(9) E. Bernaldes.— "Pueblo, democracia y fuerza armada"; El Observador — Lima, 25 de agosto de 1983.

(10) Mary Kaldor, *The Baroque Arsenal*.— Andre Deutsh, London.— 1982.

de lo que puedan ser sus impresiones sobre la idea de "balance" o "equilibrio" entre distintas fuerzas. Es innecesario indicar que la complejidad intrínseca de este asunto, y su carácter dinámico, hacen que su planteamiento como una precondition para iniciar cualquier forma de tratamiento del problema equivalga a una negativa a hacerlo.

No es del caso ignorar que la complejidad de la problemática puede hacer que cualquier planteamiento que difiera del tradicional parezca ingenuo o irrelevante. Sin embargo, cabe insistir en que se trata de explorar alternativas a la vía seguida hasta el presente y que no habría conducido, como se suponía, a una mayor seguridad a ninguno de los actores ni a la región en su conjunto.

Para los fines del tema se trata, consecuentemente, de conceptualizar a la América del Sur como una unidad problemática con sus propias fuentes de fricción y desentendimiento, pero también con su propia posibilidad de encontrar maneras de disminuir el enorme costo actual de la prescripción seguida; deteniendo y si posible revirtiendo una tendencia cuyas limitaciones en términos de posibilidad de entendimiento y de garantía de seguridad, hacen posible considerar que se encuentra agotada. Con este objeto se examinará en el punto siguiente algunos intentos latinoamericanos y sudamericanos de encarar el problema; a efectos de demostrar que la región o sudamérica han pensado y piensan que a pesar de la enorme complejidad del tema hay cosas que se podían y debían hacer.

III.— EXPERIENCIAS LATINOAMERICANAS Y SUDAMERICANAS.

Se tratará de pasar revista a algunas de las experiencias registradas en este campo. Las que se consignan no son con seguridad todas las que efectivamente han ocurrido.

- En 1831 y 1849 Colombia y el Perú habrían acordado la reducción de sus fuerzas militares y limitaciones al número de personal militar permitido en zonas fronterizas;
- En 1881 Argentina y Chile acordaron neutralizar y desmilitarizar el Estrecho de Magallanes;
- En 1902 los mismos países acordaron en los “Pactos de Mayo” la reventa de barcos de guerra ya ordenados, a fin de mantener un equilibrio de fuerzas;
- En 1906 El Salvador, Honduras y Guatemala acordaron reducir sus fuerzas militares;
- En 1923 las Repúblicas centroamericanas adoptaron una convención sobre la limitación de armamentos fijando criterios para el máximo de fuerzas militares que podrían poseer;
- En 1923 la Quinta Conferencia Internacional Americana consideró la reducción y limitación de gastos militares y navales y adoptó una Resolución que condenaba “la paz armada que aumenta las fuerzas navales y militares más allá de los requerimientos de seguridad interna” y otra para prevenir el conflicto armado entre naciones latinoamericanas;
- En 1929 la República Dominicana y Haití acordaron no construir fortificaciones militares dentro de 10 kms. de la frontera común;
- En 1929 Chile y el Perú acordaron que el Morro de Arica sería desartillado;
- En 1933 se adoptó en el marco de otra Conferencia Interamericana una Declaración similar a la de 1923;
- En 1936 la Conferencia Internacional Americana de Consolidación de la Paz adoptó una recomendación relativa a la limitación de la carrera armamentista en la región;

- En 1958 Costa Rica propuso en la OEA la limitación de los armamentos convencionales y la prohibición de las armas nucleares;
- En 1959 la Quinta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó una Resolución (Nº XII) que establece una vinculación entre el desarme y el desarrollo y exhorta a los Gobiernos a considerar el problema de los gastos militares;
- En 1959 el Presidente del Perú propuso al de Chile una reunión sudamericana “a fin de estudiar un plan que limite las adquisiciones de armamento a las necesidades esenciales de la defensa de estos países”;
- En 1959 el Presidente de Chile presentó a la OEA una propuesta de limitación de armamentos;
- En 1963 los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México formularon una declaración que conduciría más adelante a la firma del Tratado de Tlatelolco;
- En 1967 en Punta del Este, los Presidentes de América formularon una declaración en la que se establece:
“... que las exigencias del desarrollo económico y el progreso social, hacen necesario aplicar a estos fines el máximo de recursos disponibles en la América Latina. En consecuencia, expresan su intención de limitar los gastos militares en proporción con las disposiciones constitucionales de cada país, evitando aquellos gastos que no sean indispensables para el cumplimiento de las misiones específicas de las Fuerzas Armadas y, cuando sea el caso, de los compromisos internacionales que obliguen a sus respectivos gobiernos”.
- En 1967 se suscribió el Tratado de Tlatelolco sobre proscripciones de armas nucleares en América Latina;
- En 1971 el Gobierno de Colombia propuso que se incluyera la eliminación de los gastos militares innecesarios en el

- temario de la Asamblea General de la OEA de ese año;
- En 1971 la Asamblea General de la OEA aprobó en San José una resolución para que el Consejo Permanente de la Organización estudie la declaración de los Presidentes de América sobre gastos militares;
 - En 1974 el Presidente del Perú Juan Velasco planteó a los gobiernos latinoamericanos una iniciativa para congelar durante los próximos diez años la compra de armamentos y destinar los recursos así preservados a programas de desarrollo económico y social;
 - En 1974 el Presidente de Colombia Misael Pastrana Borrero formuló un nuevo llamamiento a los países de América Latina para la limitación de la carrera armamentista;
 - En 1974 los Jefes de Estado de Panamá, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Chile y Argentina o sus representantes personales suscribieron la Declaración de Ayacucho que dice :

“Nos comprometemos a propiciar y dar apoyo a la estructuración de un orden permanente de paz y cooperación internacionales y a crear las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamentos y ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos, para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico y social de cada uno de los países de América Latina”.

- En 1975 y 1976, los representantes de los países firmantes de la Declaración de Ayacucho, con excepción de Argentina y Panamá celebraron reuniones técnicas;
- En 1976 los Representantes de las Fuerzas Armadas de Bolivia, Chile y el Perú suscribieron en Santiago un “Acuerdo de Cooperación para el afianzamiento de la paz y la amistad entre las fuerzas armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú;

- En 1978 los Cancilleres de los países firmantes de la Declaración de Ayacucho, suscribieron en Washington otra declaración en que reiteraban el compromiso asumido en la de Ayacucho y “expresaron, asimismo su disposición a explorar conjuntamente con los otros países latinoamericanos las posibilidades de concertar un acuerdo para la limitación de armas convencionales en la América Latina”;
- En 1978 (21 al 25 de agosto), por iniciativa del Presidente de México se celebró una Conferencia Latinoamericana para examinar el “desarme regional convencional”, que contó con la participación de veinte países latinoamericanos;
- En 1980 (11 de setiembre) en Riobamba, Ecuador, los Presidentes de Colombia, Ecuador y Venezuela y el representante personal del Presidente del Perú, con motivo del Sesquicentenario de la Constitución del Estado del Ecuador aprobaron una Carta de Conducta cuyo punto quinto dice:
“Propiciar un proceso de desarme subregional y regional que, inspirado en los postulados de la Declaración de Ayacucho, constituya una contribución efectiva al desarme general y completo, y permita liberar recursos para el desarrollo económico y social”.
- En 1983 los Presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela (17 de julio) suscribieron en Cancún una Declaración sobre la Paz en América Central que se refería, entre otros aspectos, al compromiso para la congelación del nivel de armamentos ofensivos existentes y el reinicio de negociaciones sobre acuerdos de control y reducción del inventario de armas con mecanismos adecuados de supervisión así como al establecimiento de zonas desmilitarizadas y medidas para fortalecer la confianza;
- En 1983 (9 de setiembre) los Cancilleres de los países Centroamericanos y los del Grupo de Contadora formularon un documento de 21 puntos para la paz en la subregión, que incluía disposiciones relativas al desarme;

- En 1983 la Asamblea General de la OEA aprobó a propuesta de Colombia una Resolución sobre “Conveniencia de la creación de un mecanismo de inspección de armamentos y efectivos militares en América”;
- En 1984 (24 de julio) los Jefes de Estado de Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Panamá con motivo del Bicentenario del nacimiento del Libertador Simón Bolívar, emitieron un manifiesto a los pueblos de América Latina; que establece: “una desenfrenada carrera armamentista que alcanza a los países en desarrollo, y que es contraria a los anhelos de paz y prosperidad que animan a sus pueblos . . . limitar los gastos de armamentos al mínimo indispensable para la seguridad de los países. Parte VIII. Declaración Final. Décimo segundo: reiteramos nuestra convicción sobre la necesidad de limitar los gastos en armamentos y derivar esos recursos a la tarea del desarrollo económico y social de todos los pueblos”;
- En 1984 en el marco de la Conferencia Económica Latinoamericana, celebrada en Quito del 9 al 13 de enero, los Jefes de Estado o de Gobierno y representantes de países latinoamericanos y del Caribe suscribieron una Declaración cuyo punto dos dice: “Insistimos en nuestro llamado en favor del desarme que permita reasignar los recursos dilapidados en la carrera armamentista y en armamentos hacia objetivos que contribuyan a fortalecer el desarrollo de todos los pueblos del mundo”.
- En 1984 (4 de mayo) el Parlamento Andino reunido en Lima exhortó a los Gobiernos de los países andinos a iniciar acciones encaminadas a la conclusión de un acuerdo sobre limitación de armas en América Latina;
- En 1984 (9 de junio) los países centroamericanos suscribieron el “Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica”, intento de limitación de armamentos

y efectivos militares con mecanismos de verificación y control;

- En 1984 (diciembre), los Presidentes de los Parlamentos Democráticos de habla Hispana expresaron en una Declaración Final su decisión de que se adopte en la región una política generalizada y efectiva de desarme y canalización de los recursos disponibles para el desarrollo y que por vías institucionales se examine la conveniencia y posibilidad de concertar un pacto de no agresión entre todos los países de la región;

El listado anterior es suficiente para mostrar una evidencia: en América Latina ha existido y existe una preocupación constante por las cuestiones de la problemática del armamentismo y el desarme. Tal preocupación ha tenido manifestaciones políticas concretas y, más importantes aún, ha sido objeto de tratamientos específicos y negociaciones en diversas oportunidades.

Esta ponencia considera que lo afirmado es absolutamente esencial en la medida que no habría lugar en América Latina, en América del Sur o eventualmente en los países andinos para afirmaciones que sugieran que vista la complejidad del asunto "no hay nada que hacer". Los países de la región han demostrado fehacientemente que entendían que sí habían cosas que hacer y, de hecho, han tratado de hacerlas. América Latina no está pues a la zaga de otras regiones en desarrollo con relación al tratamiento del tema.

Debe enfatizarse que dos aspectos examinados en el capítulo anterior, la posibilidad de no tratar a América Latina como una unidad sino más bien dividirla en sub-regiones que pueden ser objeto de tratamiento particular y el no establecer como precondition inescapable para tratar del armamentismo y desarme la superación de lo que podrían ser los elementos o situa-

ciones de fricción entre los países; se han concretado en algunas de las actividades señaladas en la lista referencial.

La conclusión preliminar que puede extraerse es que la repetición de intentos y tratativas, por modesto que haya sido, su resultado, demuestra que el interés está ahí. América Latina considera que los equipamientos y gastos militares son un problema que debe ser encarado y no se resigna a la idea que habría que considerarlos como inevitables, o por lo menos, irreductibles. La preocupación no habrá de desaparecer porque los Gobiernos no hayan tenido éxito hasta el presente. Por el contrario, es perfectamente previsible que aquella crezca, encuentre mayor eco en importantes sectores sociales, académicos y cívicos y también naturalmente en el nivel político.

Se pasará revista a algunos de los tratamientos concretos que ha tenido la problemática de la carrera armamentista y el desarme en la región; la que no será completa ni en profundidad.

Una primera consideración es que a diferencia de lo que podría haber ocurrido en décadas anteriores, en años más recientes la manifestación política se ha visto seguida de algún tratamiento concreto. Mientras declaraciones, propuestas o llamados efectuados hace algún tiempo, si bien mantenían vigente la significación del tema pero no se traducían en acciones, la preocupación expresada en 1963 condujo eventualmente al tratado de Tlatelolco y la iniciativa peruana de comienzos de 1974 llevó ese mismo año a la Declaración de Ayacucho y posteriormente a las reuniones técnicas que se celebraron como consecuencia de aquella. Similares consideraciones podrían hacerse respecto de la forma como se está encarando el problema de América Central.

La tarea concreta más significativa realizada en la región fue la Declaración de Ayacucho y las reuniones que derivaron de ella. Esta Declaración guarda relación, aunque no directa

con el Acuerdo de Integración Subregional Andino que, para entonces, tenía casi un lustro de vigencia. Panamá y Argentina concurren a la firma de dicha Declaración.

La Conmemoración en Lima del Sesquicentenario de la Batalla de Ayacucho tenía un significado especialmente simbólico, por cuanto en la última acción bélica contra la dominación colonial en el subcontinente participaron combatientes de varios países; por lo que se atribuyó a las celebraciones un carácter representativo de la unidad de tales países. La Declaración se ocupa de muy diversos asuntos. No obstante, el aspecto que más consecuencias ha tenido es indudablemente el relativo a "las condiciones que permitan la efectiva limitación de armamentos y ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos, para dedicar todos los recursos posibles al desarrollo económico social...".

La formulación parece enfocar tres aspectos particularmente importantes a los que se considera interrelacionados. La "efectiva limitación de armamento": supone que los armamentos en general deben ser limitados. Esto se diferencia de la formulación "ponga fin a su adquisición con fines bélicos ofensivos"; que supone que pueden ser identificados armamentos de tales características que deberían, consecuentemente, dejar de ser adquiridos. La consideración final "dedicar todos los recursos posibles..." que se entiende como consecuencia de los dos anteriores, introduce el criterio del logro de una efectiva limitación o reducción del gasto militar que podría ser dedicada a los fines del desarrollo.

El mérito específico de la Declaración debe encontrarse en el trabajo que como consecuencia de ella se realizó después. En efecto, es destacable y digna del mayor encomio la voluntad de los países participantes que se tradujo, concluidas las celebraciones, en una serie de reuniones técnicas durante los años 1975 y 1976.

La primera reunión de expertos celebrada en Lima emitió un comunicado de prensa en que se establece el carácter preliminar de la reunión en la que "revisaron criterios y estudiaron fórmulas metodológicas que han permitido elevar a sus respectivos gobiernos conclusiones y recomendaciones que visualizan un camino para llegar a una efectiva limitación en la adquisición de armamentos con fines bélicos ofensivos"¹¹. La reunión acordó que debían estudiarse una serie de asuntos incluyendo la definición de conceptos, la identificación de procedimientos de limitación de adquisiciones y medidas de verificación y control. Se estableció una secretaría pro tempore en la Cancillería peruana; se realizó un debate general y se consideraron diversos criterios.

A comienzos de setiembre se realizó en Santiago una segunda reunión en que se coincidió en varios aspectos relativos a la creación de un clima de confianza en la opinión pública, cooperación entre instituciones militares, proscripción de ciertas armas como las biológicas, químicas, tóxicas y las que alteran el equilibrio ecológico, etc.

La decisión más importante sin embargo, fue la constitución de tres grupos de trabajo que se dedicaron respectivamente a la cooperación entre instituciones militares; a la limitación de armamentos, determinación de parámetros macroeconómicos y uniformización de presupuestos militares; y por último a la posibilidad de fijar ciertos límites máximos a algunos tipos de armamentos. Tales grupos efectuaron reuniones en Santiago, Lima y Caracas, respectivamente.

La tarea de los grupos de trabajo fue realmente considerable, debatiéndose con corrección y criterios sumamente profesionales y técnicos. La relación de materias que fueron objeto de la labor de los referidos grupos es bastante amplia, abarcando

(11) El Comercio.— Lima, 1° de marzo de 1975.

do desde complejas formulaciones matemáticas para la determinación de parámetros macroeconómicos a los que pudieran referirse los gastos militares, medidas de cordialidad, confianza y acción conjunta de las fuerzas armadas; y listado de armas que debían ser prohibidas en la región o que debían solamente mantenerse hasta que fueran retiradas de servicio activo.

La tercera reunión de expertos prevista para celebrarse en Bolivia no se llegó a efectuar por cuanto no solamente se encontraron algunas discrepancias de significación entre los puntos de vista de las delegaciones con respecto a la determinación de los armamentos que debían ser prohibidos, sino también porque el ambiente político general había variado.

Cabe reconocer la gran significación que ha tenido la Declaración de Ayacucho y el tratamiento técnico y político de los temas que se derivó de ella. Nunca antes en América Latina se había conversado con tal profundidad de estas cuestiones complejas y con una participación técnico-profesional tan destacada de las fuerzas armadas.

Los resultados no se tradujeron en acuerdos concretos porque no se llegó a convergencias respecto a cuestiones muy importantes como si se trataría de limitaciones de armamentos o de gastos o de una combinación de los dos, la metodología para negociar acuerdos concretos y alguna imprecisión sobre si estos acuerdos deberían referirse a un ámbito andino, sudamericano o a América Latina en general.

El Centro de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Lima que produjo un estudio muy interesante sobre gastos militares y desarrollo en América del Sur señala :

“No es un eufemismo evaluar los logros de las negociaciones de Ayacucho de una manera positiva y, para el largo plazo, optimista. Han sido las primeras negociaciones multilaterales realizadas en América Latina en tiempos modernos con el objeto de lograr limitaciones de armamentos convencionales. Sin embargo, surgieron dificultades de orden diverso”¹².

En lo fundamental, este parecer se comparte. La falta de resultados concretos no puede ser entendida como negativa en la medida en que se demostró tanto la voluntad de tratar los temas como la posibilidad técnica de hacerlo. Debe más bien promoverse la nueva convergencia de voluntades políticas que haga posible la reanudación de la tarea. Dos factores adicionales abonarían tal posibilidad: la crisis económica que castiga duramente a todos los países y las cada vez más claras manifestaciones de voluntad cívica y política de abordar el problema.

Aproximadamente en la misma época de las tratativas derivadas de la Declaración de Ayacucho, las fuerzas armadas de Bolivia, Chile y el Perú celebraron tres reuniones en Lima, Santiago y Santa Cruz. En la segunda reunión (1976), las más altas autoridades castrenses de los tres países suscribieron un "Acuerdo de Cooperación para el afianzamiento de la Paz y la Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y Perú"¹³.

Este importante documento hace referencia a los principios del Derecho Internacional y señala "la más amplia comprensión a la situación de enclaustramiento que afecta a Bolivia..."; y enfatiza que "un principio de derecho internacional obliga a los Estados a cooperar entre sí en todas las tareas comunes, sobre todo al afianzamiento de la amistad y mantenimiento de la paz, y en todas las formas que afiancen y consoliden sus vínculos y armonicen sus intereses; y con mayor motivo cuando se trata de Estados que deben guardar entre sí las relaciones que preceptúan las normas de la vecindad".

(12) "Gastos militares y desarrollo en América del Sur".— Centro de Investigaciones Económicas y Sociales.— Universidad de Lima.— CIESUL.— Lima

(13) Acuerdo de Cooperación para el Afianzamiento de la Paz y Amistad entre las Fuerzas Armadas de las Repúblicas de Bolivia, Chile y el Perú.— Santiago, 27 de mayo de 1976.

Más adelante, el documento establece que las fuerzas armadas “cooperarán mutuamente para el afianzamiento de la paz entre ellos 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”. Añade que se celebrarán reuniones de consulta una vez al año o en otras oportunidades y se establecerá un “intercambio de informaciones a fin de contribuir a descartar situaciones que puedan devenir conflictivas y a eliminar apreciaciones erróneas sobre las actividades militares en la zona fronteriza”.

También sobre este documento puede indicarse lo señalado respecto a la Declaración de Ayacucho. Un tema sensitivo fue abordado con espíritu constructivo y con ánimo de fomentar la confianza militar y despejar situaciones erróneas, incluyendo el ámbito de las zonas de frontera así como el aspecto de la apertura de la información militar.

Otros dos acontecimientos tuvieron importancia para estos temas. El primero fue la Declaración suscrita en Washington —en oportunidad en que se celebraba en Nueva York la Primera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada al Desarme— por los Ministros de Relaciones Exteriores de los países que habían suscrito la Declaración de Ayacucho y el segundo la celebración, también en 1978, de una Reunión Preliminar de América Latina y el Caribe sobre Armas Convencionales que tuvo lugar en México.

La Declaración fue principalmente promovida por la Cancillería de Venezuela. Consideró este país, en vista que no se habían continuado los trabajos de los grupos técnicos constituidos a raíz de la Declaración de Ayacucho, que se hacía necesario dar un nuevo impulso al tratamiento del asunto. Se tuvo presente también algunas preocupaciones expresadas en el sentido que el tratamiento de estas cuestiones debería darse en un

ámbito más amplio. Argentina, como se ha indicado, no participó en la serie de reuniones técnicas y para viabilizar su presencia se consideró que era necesario asegurar también la del Brasil y, eventualmente, la de los demás países de la región.

La "exploración" que se propiciaba en la Declaración de Washington estuvo fundamentalmente a cargo de México, país que en diversas oportunidades se había manifestado sobre la importancia de tratar también la problemática del desarme convencional en América Latina. Las consultas condujeron eventualmente a la reunión antes citada, que se celebró entre el 21 y 25 de agosto. A esta reunión concurrieron representantes de Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela. Barbados y Guyana lamentaron no poder participar pero desearon éxito a la reunión.

Para la preparación del encuentro, el Gobierno de México preparó un interesante documento de trabajo relativo a "Limitaciones o Prohibiciones en la Transferencia y el Uso de Ciertas Armas Convencionales a Nivel Regional".

Al término de la reunión, el Presidente resumió en un documento propio los resultados de la cita. Consideró que la reunión había tenido carácter informal y que el objetivo de la invitación mexicana se refería a la conveniencia de intercambiar opiniones sobre una Conferencia de Naciones Unidas que habría de considerar prohibiciones de determinadas armas y al establecimiento de un mecanismo de consulta entre los países latinoamericanos y del Caribe sobre limitaciones de transferencias de ciertos tipos de armas y establecimiento de limitaciones o prohibiciones en el uso de éstas.

El resumen del Presidente menciona que fueron objeto de consideración importantes temas como el establecimiento de un mecanismo de consulta flexible para tratar de las limitaciones

o prohibiciones antes señaladas y servir de foro para intercambiar puntos de vista sobre otros aspectos del desarme; el reconocimiento de la importancia de la Declaración de Ayacucho; la exhortación a todos los países de América Latina y el Caribe para que participaran en el esfuerzo; etc.

La reunión de México no fue continuada, a pesar de los ofrecimientos de nuevas sedes que se presentaron. Pudo haber influido en esto, aparte de las siempre reales dificultades, algunas caracterizadas ausencias.

Aunque estos nuevos desarrollos no derivaron en acuerdos concretos, tampoco debe estimarse que fueron irrelevantes. Ellos sirvieron para mostrar que también en el plano general de América Latina y el Caribe, el asunto podía por lo menos ser planteado. En 1978 América Latina, con su participación en la Sesión Especial de Naciones Unidas e intentos como los resumidos, proyectó la imagen de una región donde se estaban enfocando con buena voluntad y empeño esos importantes problemas.

Finalmente, se tiene conocimiento que existiría cierto número de acuerdos operativos entre fuerzas militares, aparte de los conocidos sobre reuniones de Jefes de Estado Mayor, procedimientos de salvataje, rescate o búsqueda navales y aéreos, algunas formas de cooperación cívica o médica en áreas de frontera, etc.; destinados al manejo de incidentes menores o a prevenir su ocurrencia.

En resumen, puede enfatizarse lo ya señalado en el sentido que, más allá de las dificultades intrínsecas del tema y de las respetables preocupaciones de seguridad de cada uno de los países, América Latina ha manifestado inequívocamente su ansiedad por la significación de la problemática del armamentismo y el desarme, tanto por lo que representa en términos de tensión e inseguridad adicional como por el costo económico y

social que los gastos continúan demandando en circunstancias particularmente críticas. A partir de esta comprobación, debe quedar abierta la posibilidad de nuevos intentos políticos, técnicos y cívicos que se procurará presentar en el punto siguiente.

IV.— NUEVAS PERSPECTIVAS.

En las secciones precedentes se ha procurado mostrar cómo América del Sur podría ser entendida como una región y también que lo que ha faltado no son ciertamente manifestaciones de voluntad política sobre la necesidad y urgencia de tratar el asunto; y, ni siquiera, tratativas concretas para atender algunos aspectos de la problemática.

Ya se han señalado algunas de las dificultades encontradas; cuya legitimidad no requiere de mayor ahondamiento. Por su naturaleza misma, la cuestión es extremadamente sensible y despierta profundo recelo; la voluntad política de los gobiernos no ha sido necesariamente coincidente o no ha convergido en un momento determinado; no ha habido consenso sobre lo que debería ser el ámbito adecuado para el tratamiento de los temas: andino, sudamericano o latinoamericano; las propuestas y planteamientos se han originado muchas veces en circunstancias especialmente críticas y no han continuado recibiendo apoyo cuando lo más duro de la situación parecía haber pasado; 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 quien sabe lo más importante, los pueblos latinoamericanos han sido los grandes ausentes en el tratamiento del asunto.

Se debe atribuir una significación especial al último punto mencionado. Cualquier acuerdo que pueda ser alcanzado en estos temas habrá de requerir o el impulso de los pueblos mis-

mos o al menos su cabal apoyo. Es un hecho —probablemente lo es en otras regiones pero en América Latina es evidente— que existe una real falta de información y de educación sobre las cuestiones del armamentismo y el desarme. Las razones de ésto ya han sido aludidas anteriormente. Por ello, si bien podría afirmarse que los pueblos anhelan la concertación de acuerdos que representen al menos la limitación de gastos que son ellos los que en última instancia deben sufragar; es verdad también que no han podido articular una corriente de opinión pública con criterios de permanencia y significación, que represente una forma de estímulo o presión para que estos temas ocupen el debido lugar entre las preocupaciones gubernamentales.

Es prioritario que la problemática deje de ser un asunto exclusivamente gubernamental y se proyecte al ámbito más amplio y auténticamente nacional en que debe ser examinada. Se considera también indispensable que el tratamiento tenga carácter permanente, de modo que los inevitables fracasos que habrán de encontrarse no sean considerados como definitivos e inhibitorios de nuevos ensayos.

América Latina, pero particularmente Sudamérica, deben tener en cuenta todo lo que de hecho existe ya en materia de medidas de fomento de la confianza. En este tema es posible prever avances significativos sin grandes dificultades.

El aspecto fundamental de la participación amplia, supone que hay sectores que pueden y deben tener una presencia más activa. Habría que pensar en primer término en los parlamentos nacionales o mecanismos legislativos de los países interesados. El proceso de democratización de América Latina y de América del Sur en particular abre, en ese sentido, posibilidades reales.

Hay también una serie de sectores cívicos, políticos y profesionales que pueden y deben tener una creciente participa-

ción. La responsabilidad de los partidos políticos en términos de orientación y educación es incuestionable. Es posible igualmente pensar en las organizaciones sindicales, las agrupaciones gremiales de los distintos sectores de la economía, las iglesias; y posiblemente otros que podrían útilmente considerar algunos aspectos específicos. Del mismo modo, las organizaciones no gubernamentales, las entidades académicas y los institutos de investigación tienen definitivamente un papel importante.

En este mismo orden de ideas podría incluirse el tema del desarme en los programas escolares de educación cívica de los diferentes países. Esta materia podría ser tratada igualmente como parte de los programas de estudio de las academias diplomáticas e inclusive de los centros de formación militar.

En la creación de las corrientes de opinión pública que habrán de ser necesarias, los medios de información tendrán una responsabilidad especialísima. Estos medios no están prestando aún la enorme contribución que podrían aportar.

Es evidente, que una aproximación como la sugerida no corresponderá a un solo acto de voluntad política de los Estados interesados. El que se amplíe a sectores cívicos, académicos, económicos y de otra índole el tratamiento del asunto tendrá que ser, en definitiva, una responsabilidad y una decisión que ellos mismos tendrían que asumir y que representaría, que duda cabe, una auténtica muestra de democratización de los procesos sociales y políticos internos de cada país.

Adicionalmente, podría pensarse en algunos aspectos que vayan ubicando el problema en la nueva dimensión que se pretendería explorar. Así como el parlamento sueco sostiene un instituto de investigación independiente de reconocido prestigio: el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI); los parlamentos latinoamericanos o sudamericanos podrían asignar una partida, por modesta que fuera inicialmente, para establecer un instituto especializado de investigación.

Tampoco parece difícil que tales gobiernos acuerden procedimientos de consulta entre sus delegaciones en los foros donde se debaten estos temas y particularmente, en la Asamblea General de Naciones Unidas y en la Conferencia de Desarme en Ginebra, para los países representados en este último.

En este ensayo no se ha intentado elaborar sobre el significado de la relación entre desarme y desarrollo, por ser un tema sumamente conocido y porque se supone que debe existir una clara conciencia, al menos en el nivel político, sobre el costo económico y social del gasto militar. No obstante, es preciso enfatizar que sería deseable promover la difusión de informaciones sobre este asunto en vista de las características de la crisis que atraviesan los países y el significado dramáticamente tangible que podría tener cualquier limitación o reducción del gasto. Es preciso que se conozcan las inmediatas posibilidades de cualquier limitación o reducción para atender otras necesidades que conspiran contra la seguridad y las posibilidades mismas de supervivencia y mínimo bienestar de amplios sectores de la población en cada uno de los países, tal como lo demuestra el estudio de Naciones Unidas sobre la relación entre el desarme y el desarrollo¹⁴.

A los efectos de considerar de manera profesional y exhaustiva las importantes cuestiones relativas a la eventual reducción de los presupuestos militares, los países podrían tener en cuenta no solamente avances tan significativos como los realizados en las conversaciones técnicas derivadas de la Declaración de Ayacucho, sino también los sustantivos trabajos de investigación y estudios efectuados por Naciones Unidas.

Otro aspecto a explorar podría ser el del rol de las fuerzas armadas en la vida civil. De acuerdo con Hanning, ese rol pue-

(14) La relación entre Desarme y Desarrollo; Naciones Unidas.— Documentos.— A/36/356.— 1982; y Consecuencias Económicas y Sociales de la Carrera de Armamentos y de Gastos Militares; Naciones Unidas A/37/386.— 1983.

de comprender tres categorías principales. En primer término su participación en acciones de ayuda de emergencia en caso de desastres naturales y en disturbios civiles internos; el uso de las instituciones militares para propósitos de educación y entrenamiento y, finalmente, su participación en programas económicos y sociales¹⁵. Podría ser de interés examinar la manera cómo estas posibilidades, especialmente las de tipo cívico son actualmente utilizadas en el ámbito sudamericano o como podrían serlo en un contexto mayor que el nacional de cada país.

Es casi innecesario añadir que, en todo esto, corresponde a las mismas fuerzas armadas una tarea y un esfuerzo especial. Las fuerzas armadas latinoamericanas han promovido conceptualizaciones sugerentes en las que la seguridad venía a ser una conjunción de la defensa y el desarrollo. Las fuerzas armadas se consideran, en oportunidades con justo título, depositarias de respetables valores nacionales. Ahora sería el momento de ayudar a promover la viabilidad democrática de las naciones de América Latina.

En resumen, el propósito general sería que pudiera estructurarse una nueva manera de encarar los problemas de seguridad, en vista de las dificultades sustantivas que encuentra lo que sería la manera tradicional de hacerlo. No se ocultan las dificultades que esto encierra y hasta el recelo que podría motivar en quienes —y seguramente por razones respetables— todo es motivo de suspicacias. No obstante, una vez más, la interrogante a plantearse por todos los gobiernos, instituciones y personas honestamente interesadas en el tema debe permanentemente ser la misma: ¿El camino recorrido nos ha llevado realmente a mayores niveles de seguridad y desarrollo? Si la respuesta fuere negativa, no se advierte porqué algunas de las sugerencias apuntadas, u otras, habrían de ser impensables.

(15) H. Hanning V. *Peaceful Uses of Military Forces*, Praeger New York 1967; Citado por Frank Banaby en "Future War". Michael Joseph Ltd., London, 1984.

V.— CONCLUSIONES.

— El examen de la experiencia histórica muestra que existe una forma de pensamiento que estaría descubriendo sus límites. Todos los países están más armados y ninguno se siente más seguro. No obstante se cuestiona, generalmente en forma más bien vaga, la posibilidad misma de pensar en alternativas.

— El deseo de reducción de gasto militar y del armamentismo en América Latina ha sido expresado en numerosas oportunidades. La cuestión es percibida como una necesidad auténtica que requiere tratamiento adecuado.

— La negativa significación del acrecentamiento y sofisticación de equipos militares en términos de tensión entre los países y de gasto militar para la economía de los pueblos, especialmente en desarrollo, ha sido abundantemente demostrada.

— Las tareas vinculadas al desarme deben ser objeto de tratamiento interno e internacional. En lo interno está en el interés de cada sociedad encontrar los procedimientos para hacer posible las formas más económicas y democráticas de defensa. En el plano internacional está en el interés de todos los países y pueblos reducir los costos de la función de seguridad. La conjunción de los dos factores propiciará, adicionalmente, la disminución de las tensiones.

— América Latina no puede aislarse —como no puede ninguna otra región— de los acontecimientos mundiales. No obstante, tampoco debe considerar que se encuentra en el centro de ellos; al menos en lo que a preparación militar se refiere.

— Si bien América Latina es tradicionalmente entendida como una unidad conceptual, las circunstancias actuales no parecen hacer posible un enfoque global a la región de la problemática del factor militar y de los armamentos.

— Hay razones prácticas para procurar la separación hasta donde sea posible para los fines del desarme, algunas subunidades que podrían ser América Central, el Caribe, América del Sur y eventualmente el área andina.

— En el caso de América Central hay un proceso político-diplomático en marcha que debe examinar entre otras la cuestión de los efectivos militares. El Caribe tiene una vinculación estratégica con la confrontación Este-Oeste y consecuentemente no podría ser parte, al menos en un principio, de los esfuerzos por tratar la limitación de las armas en la región.

— América del Sur puede ser entendida como una unidad en la medida en que tiene su problemática propia; y podría hacer un esfuerzo por aislarse de confrontaciones extra-subregionales de modo a generar su propia dinámica de limitación y control de armamentos.

— En el contexto de América del Sur podrían darse dos dinámicas en el mismo espacio. La propiamente sudamericana y la andina. Esta última debería verse facilitada por el fenómeno de la integración y sus distintas manifestaciones económicas, políticas, sociales y culturales.

— Partiendo del supuesto que existe una voluntad sustancial de paz en todos los países de la región, los países sudamericanos tendrían razones para procurar alcanzar entre sí mismos formas de limitación de adquisición de armamentos y de gastos militares.

— No es exacto lo que se afirma en el sentido que sería necesario lograr primero el desarme nuclear y avances significativos en el desarme convencional de los bloques militares para que América Latina o América del Sur inicien sus propios ensayos. La justificación del esfuerzo debe encontrarse en el beneficio propio y directo que pueda obtenerse.

— Debe quedar entendido que sería extremadamente di-

fácil lograr avance alguno si los países interesados se consideraran como parte de un esquema estratégico de nivel mundial.

— La experiencia histórica establece la necesidad de separar, por impensable que parezca, la superación de los elementos de fricción o diferencias de los problemas del armamentismo. Sugerir que la superación de los primeros conducirá inexorablemente a la de éstos, no corresponde a la experiencia ni atiende a la inevitable aparición de nuevos elementos de fricción.

— La defensa nacional es tarea de todos los nacionales, según definición de diversas constituciones políticas. Por ello, esa responsabilidad no debe —ni en la práctica podría— ser exclusiva de los cuerpos profesionales.

— El tratamiento de la problemática general, vale decir, seguridad nacional, defensa nacional, seguridad interna, gasto militar, equipamiento militar y rol social y político de la fuerza armada, son asuntos que interesan a toda la ciudadanía.

— Como en toda sociedad, el rol social y político de las fuerzas armadas en la región se relaciona con factores históricos, políticos, económicos y sociales. La historia latinoamericana muestra una significación especial del rol de las fuerzas armadas, que tendrá que ir siendo redefinido en función de los procesos de avance social e institucionalización política, que en la actualidad se orientan claramente hacia formas de democratización.

— La relativa ausencia de participación civil en el proceso de formulación de políticas de defensa y conciliación de éstas con las necesidades del desarrollo, sugiere que deben ser organizadas nuevas y más amplias formas de coordinación en el ámbito interno de los países.

— Existe una responsabilidad ciudadana en interesarse en estos temas. Esta responsabilidad puede ser asumida individualmente o por intermedio de los partidos políticos y agrupaciones

u organizaciones sociales como los sindicatos, las iglesias, los gremios profesionales, universidades o centros de investigación, agrupaciones cívicas, etc. La convergencia de similares esfuerzos en los distintos países de la región propiciará un ámbito diferente y más favorable a la concertación de acuerdos.

— América Latina en general y América del Sur en particular, han dejado definitivamente atrás la etapa en que el tratamiento de la problemática del armamentismo y el desarme podría haber sido considerado como “un hermoso sueño”. Se han celebrado reuniones, concertado acuerdos y negociado en niveles sumamente técnicos sobre cuestiones complejas. Se encuentran en aplicación una serie de “medidas de fomento de la confianza”. Los pueblos anhelan acuerdos y los políticos reconocen la necesidad y urgencia de concertarlos.

— El inicio de un tratamiento renovado de estas cuestiones requerirá impulso político de parte de los gobiernos e impulso ciudadano dentro de cada país. Las características de la crisis económica que se sufre y las manifestaciones de insatisfacción social que se perciben, hacen aconsejable y necesaria la prioridad que debe asignárseles.

— Existe ya en las respectivas fuerzas armadas de los países de América Latina, el reconocimiento de la urgencia y legitimidad de los múltiples llamados que se hacen en favor de la limitación de los armamentos y gastos militares.

Dentro de una nueva forma de encarar el problema, su tratamiento debería darse en diferentes niveles públicos y no gubernamentales. Debe ser permanente y debe propiciar una creciente participación ciudadana.

Finalmente, por obvio que parezca, deberían quedar excluidas las actitudes maximalistas planteadas en términos de que como no se puede conseguir todo, no valdría la pena tratar de alcanzar algo en materia de limitación de armamentos y desarme.