

REGULACION DE ARMAMENTOS Y DESARME

La publicación del libro "Las Negociaciones sobre la Regulación de Armamentos y el Desarme Nuclear", del diplomático peruano Dr. Félix Calderón, recuerda que ésta no es materia extensamente tratada en América Latina. Sea porque la región no muestra un gasto y equipamiento militar muy significativos en relación con otras áreas del mundo, sea porque los países latinoamericanos no han establecido una relación desprovista de ambigüedades entre las instituciones militares, otros sectores del gobierno y la sociedad en general; el hecho es que no ha emergido un interés sostenido y compartido en las cuestiones relativas a las armas.

Es claro que el manejo de estos temas padece en América Latina de varios tipos de confusiones. Algunas, de carácter histórico, dicen relación con el papel de las fuerzas armadas. Adicionalmente subsiste, más allá de los preceptos constitucionales y legales y de las declaraciones en contrario que reiterativamente se producen de parte y parte, una ambigüedad en la vinculación entre las instituciones militares y otros sectores del aparato estatal. Basta una ojeada a la historia política latinoamericana para advertir que la "alternancia" entre gobiernos civiles y militares ha dejado como secuela varios grados de "incomodidad" en cada sector respecto del otro. En el plano revelador de las

expresiones verbales, es relativamente común escuchar en muchos países latinoamericanos, comentarios políticos sobre las "excelentes relaciones que mantiene el gobierno con las fuerzas armadas", o viceversa; como si no se tratase de elementos de una sola unidad.

Consecuencia de ello parece ser cierto estilo de actuación que se orienta a mantener preocupaciones "separadas"; siendo la defensa y hasta la seguridad, prerrogativa de las fuerzas armadas, a veces sin más limitaciones que las de tipo presupuestario; y conservando considerable autonomía para definir el "enemigo potencial", las doctrinas estratégicas, el ordenamiento de las fuerzas y los sistemas de armas.

Desde luego, esto puede considerarse una generalización inconveniente y se no pretende que cada caso nacional pueda ser cortado con esta misma medida; pero lo indicado corresponde a una situación en la que todos pueden encontrar varios elementos comunes.

Por estas y otras razones, entre las que se podría incluir el profesionalismo militar, América Latina en general, no ha sido ajena a los fenómenos políticos, estratégicos, militares, sociales y económicos relacionados con las armas. No obstante que es perceptible en la mayoría de los países de la región que desde el término de la Segunda Guerra Mundial el gasto, los equipamientos y efectivos y en general la "presencia" militar han aumentado considerablemente, las sociedades no se han sensibilizado respecto a la cuestión de armamentos como fenómeno de características sui-generis.

Por ello, salvo el caso del Tratado de Tlatelolco que establece la proscripción de armas nucleares en América Latina y que si, por desgracia, no pudiera cumplir su cometido se crearía una situación que motivaría consternación y repudio generalizados, no se advierte un interés suficientemente específico y profundo en los niveles políticos y sociales para encarar la

cuestión de los armamentos. Los pocos y modestos intentos realizados, como se sabe, no condujeron a resultados concretos.

Sin embargo, los conceptos de desarme, limitación de armamentos o limitación de gastos militares o de gastos en armas, a veces usados sin excesiva precisión, afloran tercamente en el discurso político y parlamentario; recogiendo, que duda cabe, anhelos de amplios sectores de la población que o no consideran viable la posibilidad de conflicto externo o perciben, aunque sea intuitivamente que parte del gasto militar puede ser aplicado en servicio de apremiantes necesidades sociales. Téngase presente que, en muchos casos, los indicadores de relación entre gastos militares y satisfacción de necesidades sociales resultan poco halagadores.

A las dificultades políticas evidentes para abordar tema tan sensible y en el que no debieran caber posicionamientos dogmáticos, se adiciona una relativa modestia en el esclarecimiento académico de la materia, y más aún, una casi total ausencia de información apropiada para sectores más amplios de la sociedad sobre la naturaleza, características y experiencias relacionadas con la limitación de armamentos y el desarme. La primera parte de este problema, puede estar empezando a modificarse con los trabajos de Alfonso García Robles sobre la desnuclearización de América Latina, las investigaciones que empiezan a ser promovidas por instituciones como FLACSO, Santiago de Chile, el Centro Peruano de Estudios Internacionales, el Centro de Estudios del Desarrollo de la Universidad Central de Venezuela y algunas otras activas instituciones académicas en Brasil, Argentina, Colombia, México y Puerto Rico; aunque es obvio que queda muchísimo por hacer.

Prevalece en general una falta de diálogo, al interior de las sociedades y también en el plano internacional de nuestra región, donde la posibilidad de explorar racionalmente el problema, en lo que puede tocarnos directamente, muchas veces es descartada de plano por razones de "seguridad".

Por ello, debe darse la bienvenida a los esfuerzos que desde una perspectiva académica —y eventualmente social y política— aborden la materia en nuestra región. Ellos contribuirán a ampliar los hasta ahora reducidos tratamientos del asunto y mostrarlo en su verdadera naturaleza que no es de inspiración religiosa o mística —aunque no puede dejar de apoyarse en una fundamentación ética— sino la de un problema de manejo y acomodo político en que “todos” los participantes tengan posibilidad de apuntar a un objetivo común en términos de mejores condiciones de seguridad a menor costo.

Tal es el caso del libro publicado recientemente por el Dr. Félix Calderón, distinguido diplomático peruano, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de París, quien presta actualmente servicios en la representación ante la Conferencia de Desarme en Ginebra.

El título “Las Negociaciones sobre la Regulación de Armamentos y el Desarme Nuclear” ha sido publicado en Lima por la Asociación Peruana de Investigación para la Paz (APEP) con apoyo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYTEC); y fue prologado por el eminente internacionalista mexicano Alfonso García Robles, Premio Nóbel de Paz.

El libro representa un trabajo impresionante de más de quinientas páginas, y será seguido de un volumen adicional con anexos. En él, se hace un examen sustantivo, erudito y profundo de los acuerdos multilaterales de limitación de armamentos y desarme suscritos a partir del término de la Segunda Guerra hasta nuestros días; además de otros específicos. El Índice comprende así: I.—El Estatuto del OIEA y el Tratado Antártico; II.—El Tratado de Moscú de 1963; III.—Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre incluso la Luna y otros Cuerpos Celestes; IV.—El Tratado de Tlatelolco; V.—El Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares; VI.—El Tratado sobre los Fondos Marinos; VII.—La Convención sobre la Proscrip-

ción de las Armas Biológicas; VIII.—Acuerdo SALT; IX.—La limitación de los ensayos nucleares; X.—La modificación del medio ambiente con fines militares; XI.—Los acuerdos SALT II; XII.—Las armas excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados; XIII.—El Tratado de Rarotonga; y XIV.—El Desarme Nuclear. Además, se incluye una sólida bibliografía referida a cada uno de los aspectos examinados.

En una sustantiva introducción, y luego de consideraciones generales sobre la guerra y la paz y el papel de las armas, el autor resume el carácter *sui-generis* de la situación que vivimos a nivel mundial, a la que califica como una en que "... la paz total ha quedado sacrificada en aras de la proscripción de la guerra total. Es decir, ni paz total ni guerra total, sino coexistencia de procesos parciales de guerra y paz que interactúan constantemente".

Consecuencia de este estado de cosas, es el recuerdo que a continuación nos hace que en la "paz" que vivimos desde el término de la Segunda Guerra Mundial, han muerto más de veinte millones de seres humanos en conflictos de varios tipos. De este hecho político, que evidentemente no se agotó con el empleo militar del "arma definitiva", deriva el examen del ya antiguo y tantas veces frustrado anhelo de lograr formas de "regulación" ("arms control" en el sentido de la expresión inglesa) o limitación de armamentos y desarme.

Tras diferenciar y explicar los términos, tarea nunca inútil cuando son reales las presiones o actitudes que preferirían descartar en bloque la posibilidad del desarme, pasa revista a los numerosos intentos realizados en estas materias. Nos recuerda así que hace casi un siglo el tema es asumido y, tras los repetidos fracasos experimentados, vuelto a asumir; como si las frustraciones no consiguieran hacer admitir la más común y menos científica de las generalizaciones negativas en esta materia: la de que "es imposible".

Imposible no; pero sumamente difícil sí lo es. Ahí están para demostrarlo los múltiples intentos que no condujeron a nada; pero también los pocos aunque sustantivos sucesos que demuestran que aproximaciones limitadas a ciertos tipos de armas, o a su ubicación o a un número determinado de países, son factibles y, de hecho, fueron llevadas a la práctica.

La revista de Calderón muestra cómo el proceso se acelera luego de la Segunda Guerra, se extiende e institucionaliza por influencia de factores como la gestión de las Naciones Unidas, el llamado apremiante de vastos sectores de la comunidad internacional y también por una suerte de reconocimiento de que habría un límite al armamentismo indiscriminado, sea porque el uso de ciertas armas puede ser nocivo para todos, por la peligrosidad de extender su emplazamiento a áreas como los fondos marinos o el espacio; o por otras varias que de hecho hicieron posibles los acuerdos alcanzados.

Estos acuerdos fueron gestionados en el ámbito institucional de la ONU; otros directamente entre las superpotencias y, en fin, hay casos especiales como el Tratado Antártico y el de Tlatelolco que se inscriben en el marco conceptual de la no-militarización de zonas geográficas. Refiere también en esta Introducción los casos de otras tratativas de importancia como las relativas a las Medidas de Fomento de la Confianza, las negociaciones de Viena sobre la reducción mutua y equilibrada de fuerzas militares en Europa y otros contactos e iniciativas, constituyendo en general un útil resumen de los esfuerzos que no tuvieron como resultado la formalización en forma de Tratado.

La parte central del trabajo, como se ha indicado, es un riguroso examen de los Tratados concertados, desde los que denomina "precursores": el Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica y el Tratado Antártico, hasta el Tratado de Washington de 1987 relativo a la eliminación de los misiles de alcance medio y menor que abre una perspectiva que

una vez más, fue largamente considerada imposible en el ámbito del armamento nuclear.

Para el detallado examen de cada uno de los acuerdos que constituyen Capítulos específicos de la obra, Calderón sigue un esquema relativamente similar, iniciándolos mediante una introducción a la materia y la revisión de los antecedentes; pasando luego a la revista de las negociaciones, el análisis de los dispositivos principales, el seguimiento de las acciones derivadas como puede ser el caso de las conferencias de examen, y también el establecimiento de "balances" o conclusiones y la indicación de posibles nuevos desarrollos o posibilidades. Todo ello se realiza en forma de una documentada exposición con abundantes referencias y pertinentes anotaciones y comentarios que demuestran la seriedad y acuciosidad del trabajo.

Dicho ésto, sería del caso referirse a algunos aspectos del contenido. Apropiadamente, se inicia con el examen de la negociación del Estatuto del Organismo Internacional de Energía Atómica, llamado a regular la cooperación internacional en las actividades nucleares pacíficas, mostrando cómo presta un irrenunciable servicio en área tan sensible.

A continuación pasa a examinar el Tratado Antártico de 1959; significativo desde varios puntos de vista. Fue tarea germinal establecer esa zona libre de armas nucleares; aunque se tratase de área deshabitada. Pero también es importante que otros de sus dispositivos establezcan limitaciones y prohibiciones militares y, adicionalmente, procedimientos de verificación que fueron pioneros.

Mayor interés despertó en la opinión pública, sin embargo, el "Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua" firmado en Moscú en 1963 y que reúne ya la adhesión de más de 115 países. Este Tratado fue, en su momento, una transacción frente a las presiones —que no han desaparecido

ni habrán de desaparecer— para que se acordase una terminación de todos los ensayos con armas nucleares. El estudio muestra la participación de países en desarrollo —figurando por América Latina Brasil y México— en el órgano negociador que establecía entonces Naciones Unidas con el nombre de Comité de Desarme de Dieciocho Naciones. Examina también el fenómeno registrado el 22 de Setiembre de 1979 en una región próxima a Sudáfrica; sin que haya sido posible comprobar fehacientemente —aunque parece muy probable— que se tratara de la explosión de un artefacto nuclear.

Del acuerdo aprobado en 1967 sobre “Principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la Luna y otros cuerpos celestes”; derivaron otros importantes convenios de amplia aceptación internacional. Téngase presente que los lanzamientos de los primeros satélites artificiales hacían previsible que se extendiese al espacio la carrera armamentista que ya tan duramente se disputaba en el Planeta. En este mismo Capítulo se formulan útiles esclarecimientos y resúmenes sobre el desarrollo de los misiles y los inicios de la exploración del espacio ultraterrestre, dramáticamente subrayado por el lanzamiento del Sputnik en 1957; hasta el planteamiento reciente de la Iniciativa de Defensa Estratégica conocido como Guerra de las Estrellas.

El Tratado de Tlatelolco de especial relevancia por tratarse del establecimiento de una zona libre de armas nucleares en área densamente poblada, a diferencia de lo acontecido en el caso de la Antártida, es examinado con detenimiento. En conclusión, convergente con la opinión de otros analistas, Calderón estima que “. . . Luego de haber transcurrido veinte años. . . la no nuclearización militar de América Latina es todavía una empresa inconclusa. . . indispensable intensificar los esfuerzos para romper el presente inmovilismo. . .”, apuntando al final las iniciativas en curso para tratar de atender a tan justificada

preocupación.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares es, indudablemente, el más duramente cuestionado de los acuerdos en materia de armas. Suscrito en 1969, ha experimentado constante crecimiento en el número de Estados partes en el mismo (son ya más de 130); a pesar de la irreductibilidad de la oposición de ciertos países que no han dejado de considerarlo discriminatorio y de la frustración que reiteradamente produjeron las conferencias de revisión de su cumplimiento, en lo que dice respecto a la obligación del Art. VI de "... celebrar negociaciones de buena fe sobre medidas eficaces relativas a la cesación de la carrera de armamentos nucleares en fecha cercana y al desarme nuclear...". Concluye Calderón que el TNP fue satisfactorio en términos de prevenir la no proliferación de armas nucleares y promover la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos y señala también que con la firma del Tratado de Washington de 1987 se estaría entrando a una nueva fase de negociaciones que son de suyo alentadoras.

El Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo se abrió a la firma en 1971. Por su naturaleza, guarda estrecha relación con las negociaciones sobre derecho del mar que iniciaban en aquella época una nueva fase. El acuerdo restringe el uso militar de los espacios marítimos y constituye, en ese sentido, una limitación importante.

La Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, fue abierta a la firma en 1972. Su importancia radica no solamente en la prohibición de producir sino en el hecho que las armas existentes en esas categorías deberían ser eliminadas; es decir constituía un auténtico acuerdo de "desarme".

El Cap. VIII dedicado a los Acuerdos SALT' (Strategic Arms Limitation Talks) examina ese importante proceso de ne-

gociaciones y acuerdos norteamericano-soviéticos. Originalmente orientados a impedir el desarrollo y la generalización de los misiles antibalísticos, que debían destruir vehículos portadores de armas nucleares durante su trayecto y que hubieran constituido un factor desestabilizador de la estrategia de disuasión por destrucción mutua asegurada (MAD); tuvo importantes desarrollos posteriores y se establecieron prácticas de contacto y negociación de considerable proyección entre las superpotencias. El tema siguiente es la limitación de los ensayos con armas nucleares y las posibilidades, todavía no definidas, de lograr un acuerdo general de prohibición de tales ensayos.

La modificación del medio ambiente con fines militares u hostiles es una de las modernas posibilidades de ampliar los instrumentos de destrucción. Calderón anota su vinculación con el clásico Protocolo de Ginebra de 1925 y otros Convenios como el de armas biológicas y el Protocolo I de 1977 adicional a los Convenios de Ginebra de 1949. Señala que a diferencia de otros textos, éste contó apenas con un apoyo relativo tanto en la Conferencia del Comité de Desarme como en la Asamblea General de 1976. La impresión de que será necesario establecer una prohibición "comprehensiva" y no sólo parcial como la existente, no se ha desvanecido. El Cap. siguiente XI trata de los acuerdos SALT II; consistentes básicamente en el tratado URSS-EU sobre limitación de armas estratégicas ofensivas de 1979.

Continúa el examen con la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que pueden considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados que se adoptó en 1980, acompañada de varios protocolos sobre fragmentos no localizables, minas y otros artefactos y armas incendiarias. Este acuerdo, vinculado estrechamente al derecho humanitario, retoma el tratamiento contractual de asuntos relativos a armas convencionales.

El Tratado de Rarotonga abierto a la firma en 1985 se dirige a establecer una zona libre de artefactos nucleares explosivos en un área del Pacífico meridional. Concluye el libro con el Capítulo relativo al desarme nuclear, básicamente referido hasta ahora al acuerdo de Washington de 1987 sobre eliminación de misiles de alcance medio y menor. Califica el autor esta situación como de una "... nueva dinámica que puede muy bien generar (el Tratado de Washington) en pro del desarme nuclear", añadiendo luego que a pesar de su modestia "... es un acuerdo histórico... se conviene la destrucción de armas existentes y desplegadas...". También es significativo el procedimiento de verificación.

Dicho ésto, cabría volver a la significación general de este importante trabajo de investigación académica para una realidad como la de América Latina. Habría que decir, en primer término, que todo lo relativo al desarme y la limitación de armamentos es significativo para esta región y para el mundo en desarrollo en su conjunto; no solamente porque existe una responsabilidad política y moral por el problema de las armas a nivel mundial que debe ser reclamada a quien corresponda, sino también porque como lo indican aproximaciones recientes, existen vinculaciones decisivas entre la carrera armamentista y cuestiones como la deuda externa, la ecología, la disposición de recursos para el desarrollo, etc., por no hacer referencia a las tradicionales políticas de poder.

Más allá del Tratado de Tlatelolco y determinados acuerdos sobre armas convencionales, interesa también este trabajo desde dos puntos de vista. Para las personas vinculadas al tema constituye lectura indispensable en la línea de estudios clásicos como "Disarmament" de Dariush Chilaty o trabajos incluidos en las publicaciones y anuarios del Instituto Internacional de Investigación para la Paz de Estocolmo (SIPRI) y algunos otros. Para las personas interesadas, que sería deseable fueren muchas en distintos sectores de la sociedad, se trata de una

fuentes de consulta valiosas y completas sobre lo realizado en la materia.

Calderón concluye la sección introductoria con la reflexión a que pueden llegar todas las personas que examinan esta materia desde una perspectiva diferente a la de creer que solamente el aumento de armamentos incrementa la seguridad y porfiadamente creen en la posibilidad de alternativas racionales. "Vivimos en un mundo que no honra ni al hombre ni a su ciencia. Se prefiere gastar más en armas que en salvar vidas humanas" anota con cierta exasperación. Aquí es que se produce su aporte a la visión de los que indudablemente creen que sí se puede hacer algo en materia de carreras armamentistas.

Como hombre de estudio, su contribución es esa: el examen serio y detenido de lo realizado, la disección de los puntos de vista respectivos, la separación de lo sustantivo de lo adjetivo, la clarificación de cómo es que no se trata de todo o nada si no de ejercicios político-diplomáticos de negociación y acercamiento de posiciones que, "imposibles" al principio, parecen razonables cuando alcanzados.

Que América Latina no comparta las características de la problemática que hasta ahora ha sido mayormente manejada en la negociación internacional, no quiere decir en absoluto que la materia le es ajena. Sea para promover conjuntamente las posiciones que correspondan en relación a determinados tipos de armamentos y su tratamiento internacional, en Naciones Unidas y otros ámbitos; sea para examinar en su propia área lo que puede y debe ser hecho en materia de medidas de fomento de la confianza, reducción de gastos militares, coordinación de políticas de producción y aprovisionamiento de armamentos y, en general, de todo aquello que pueda ir acercando percepciones con vistas al diseño de esquemas de seguridad compartida, es evidente que puede y debe establecerse en nuestra área una agenda política.

Para ello, el trabajo académico no puede ser omitido. El que se comenta abre vías que deben ser activamente transitadas por quienes creen que las cosas no tienen necesariamente que ser lo que son; especialmente cuando ellas no son particularmente satisfactorias. Tal es el caso de las armas y el esfuerzo realizado por este aún joven y prometedor diplomático y estudioso a quien tuve como distinguido alumno hace algunos años y del que naturalmente es esperable nuevas realizaciones, merece ser reconocido en todas las acepciones del término.