
América Latina como una zona de paz: el problema del control de armamentos

*Sergio González Gálvez**

Ningún país puede ser, al mismo tiempo, uno de los responsables de mantener la paz mundial y abastecer indiscriminadamente de armas a otros países.

Introducción

El 14 de febrero de 1997 se cumplirán 30 años de la firma del Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina, o Tratado de Tlatelolco; se trató del primer acuerdo internacional por el cual se estableció, en una región densamente poblada, una zona libre de armas nucleares (ZLAN).¹

La idea de crear ZLAN se había planteado en diferentes ocasiones, a partir de 1956, en la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AGONU). Aunque dichas propuestas incluían a diversas regiones del mundo —entre las que figuraban Europa Central, África, Oriente Medio, los países del Mediterráneo, los países asiáticos, bálticos y nórdicos—, las propuestas relativas a Europa Central y África merecieron una consideración más detallada. En lo que atañe a África, por ejemplo, la AONU adoptó dos resoluciones: una con anterioridad a la primera de las relativas a América Latina y otra con posterioridad a ella.

Sin embargo, fue la propuesta latinoamericana la que habría de materializarse primero en un instrumento jurídico que se convertiría en guía y ejemplo de otros tratados similares para el establecimiento de ZLAN en regiones pobladas: el Tratado de Tlatelolco.

Los móviles que inspiraron la presentación de las diferentes propuestas para la creación de ZLAN fueron, sin duda, los mismos que provocaron los esfuerzos desarrollados paralelamente en la AONU y en el Comité (luego Conferencia) de

* Subsecretario de Asuntos Multilaterales de la SRE.

¹ El Tratado de Tlatelolco data de 1967. En su versión original, puede ser consultado en Alberto Székely, *Instrumentos fundamentales de derecho internacional público*, México, UNAM, 1981, tomo II, pp. 657-675; en su versión actual, enmendado en tres ocasiones, se reproduce en la sección de discursos y documentos de este mismo ejemplar de la *Revista Mexicana de Política Exterior* (N. del E.).

Desarme para poner fin a los ensayos de armas nucleares y tornar imposible la proliferación de esas armas.

Hoy podemos registrar con plena satisfacción la vigencia del concepto de ZLAN como una de las formas más efectivas para avanzar hacia un desarme nuclear de alcance mundial, sobre todo si continúan proliferando los tratados con características similares al de Tlatelolco, como afortunadamente es el caso. El Tratado de Tlatelolco no solamente es el pionero en cuanto al enfoque para tratar de avanzar en el proceso de desarme reduciendo las áreas en conflicto, sino también es el modelo que se ha seguido en otros acuerdos integrados por un tratado principal y protocolos adicionales en los que se especifican compromisos de países con algún interés en la zona. Además, está en el origen de la tesis que promueve la creación de acuerdos regionales de control de armamentos y de desarme como elemento fundamental para avanzar en dicho proceso mundial. En esa tesis se sostiene la importancia de las medidas de desarme regional adoptadas por iniciativa de los Estados de la región de que se trate, con la participación de todos los Estados interesados y habida cuenta de las características inherentes a cada región.

Sin duda, los acuerdos regionales y subregionales de control de armamentos y de desarme pueden contribuir a solucionar pacíficamente las diferencias y conflictos en un área determinada del mundo. Por ello, México y los otros países latinoamericanos que integran el llamado Grupo de Río —efectivo mecanismo de concertación política en la región latinoamericana— resolvieron en la Reunión Cumbre de Cochabamba, Bolivia, de septiembre de 1996, iniciar consultas sobre dos aspectos del desarme regional no explorados hasta ahora: en primer lugar, el tráfico ilícito de armas, fenómeno que agrava problemas como el narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado; y, en segundo, el control de armamentos convencionales de carácter ofensivo en la región. Con ello se busca evitar el desvío de recursos tan necesarios para nuestro desarrollo en un momento en el que se reinicia la recuperación económica en América Latina; se pretende que América Latina no sea sólo una ZLAN sino, también, una zona de paz y de desarrollo.

La iniciativa, formulada por el presidente Ernesto Zedillo en la reunión cumbre mencionada, es congruente con la sólida posición pacifista sostenida tradicionalmente por México como miembro de la comunidad de naciones. Nuestro país ha pugnado siempre por mantener y fortalecer la vigencia de la prohibición a cualquier uso o amenaza de la fuerza armada en las relaciones internacionales; por la solución pacífica de todos los conflictos y la adopción de medidas efectivas de desarme, tanto nuclear como convencional, con miras a lograr en un plazo razonable el desarme general y completo a nivel mundial, bajo un control internacional eficaz.

La necesidad de alcanzar acuerdos de desarme general

Al analizar las ventajas o desventajas del control de armamentos a nivel internacional, algunos expertos mantienen que todo país tiene la facultad soberana para determinar sus necesidades de seguridad y, en consecuencia, el derecho a adquirir o fabricar las armas que estime adecuadas. De acuerdo con esos argumentos, cuando se tienen efectivos y equipo militares modernos se tiene un símbolo, si no es que un prerrequisito de la soberanía nacional, además de que se aumenta la autoestima, la flexibilidad diplomática que se puede desplegar y, por lo tanto, el poder de negociación estatal. Hay quienes argumentan, incluso, que la transferencia de armas de una gran potencia a un país en crisis, supuestamente para estabilizar la situación, debe ser una alternativa aceptable para la comunidad de naciones, ya que en muchos casos “evita” la intervención armada; también hay quienes sostienen que poseer armas convencionales poderosas ha sido en la práctica un disuasivo al deseo o a la ambición de adquirir armas nucleares.

Esas posiciones —equivocadas, en nuestra opinión— parecen querer ignorar que el comercio o transferencia de armas son fundamentalmente formas de hegemonía política y militar, así como un medio a través del cual los productores y los abastecedores pueden financiar el mantenimiento y desarrollo de su propia industria militar.

Los peligros de la carrera armamentista

Posiciones como las antes descritas ignoran que la existencia de altos niveles de armamento en un país o una región aumenta las posibilidades de que ocurra un conflicto armado, además de que afecta negativamente las economías de los países que adquieren o fabrican las armas, sin lograrse el nivel de armamento que proporcione una seguridad nacional estable.

La carrera de armamentos tiene graves consecuencias en cadena. Aunque los ejemplos abundan en la actualidad, tomemos un caso ocurrido hace más de 30 años: en octubre de 1965, Estados Unidos aceptó vender a Argentina 50 aviones *Skyhawk* (A-4B de ataque) pero, en virtud de las demandas de la guerra que en esa época tenía lugar en Vietnam, la orden se redujo a 25. Al hacerse pública esta venta, Chile solicitó igual trato de Estados Unidos, país que sólo le ofreció 16 aviones A-4B y 16 F86 de la época de la guerra coreana, por un monto total de 5.5 millones de dólares (MDD). Chile rechazó esa ganga financiera, pues su interés militar era obtener F5, aviones que Washington no tenía interés en vender a América Latina en ese momento. Ante el rechazo

estadunidense, Chile logró una orden de 21 aviones *British Hawker Hunter* por 20 MDD. Al saberlo, Perú decidió pedir a Estados Unidos aviones de combate, a lo que Washington nuevamente ofreció los obsoletos F86, venta que nunca se llegó a concretar. Perú buscó entonces, en Francia, la compra de 12 aviones *Mirage III-5*; el costo fue de 20 MDD, muy bajo para los precios del mercado, quizás debido a la importancia que tenía para París entrar al mercado latinoamericano de armas modernas. En la misma época, Venezuela adquirió 74 aviones F86, los cuales habían servido en la fuerza aérea de la República Federal de Alemania (RFA); según algunos medios informativos internacionales, ello movió a Brasil a ampliar su fuerza aérea y comprar 100 aviones *Mirage* de modelo original.

La cadena de eventos descrita, sólo una de las muchas que pueden citarse para fundamentar la importancia de llegar a acuerdos que limiten la carrera de armamentos en nuestra región, nos muestra que el problema a vencer nunca es de carácter exclusivamente militar. Ni en América Latina ni en ninguna otra región. Como bien señala el estudio del Secretario General de la ONU sobre los aspectos del desarme regional,² el establecimiento de zonas de paz en el mundo requiere que los países de la región de que se trate tengan la firme intención de preservarla libre de injerencias de potencias ajenas, no sólo a través del control de armamentos, sino también mediante el fomento activo de la cooperación regional en las esferas económica, social, política, entre otras. En el caso de América Latina, esa cooperación se lleva a cabo, entre otras instancias, a través del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, más conocido como Grupo de Río, por haberse fundado formalmente en esa paradisíaca ciudad brasileña, el 18 de diciembre de 1986.

Además de la cooperación regional, e interregional, debemos agregar la urgente necesidad de fortalecer los organismos internacionales encargados de mantener la paz internacional. Los países deben tener la seguridad de que una agresión en su contra será examinada con la celeridad necesaria y, en su caso, se adoptarán las medidas para detenerla y sancionar al culpable. En el caso de América Latina, resulta difícil concebir el fortalecimiento de los mecanismos de paz dentro de la Organización de los Estados Americanos (OEA). En esta materia, en nuestra opinión, la OEA ha llegado a su límite; así parecerían mostrarlo las enmiendas a la Carta de Bogotá y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), y el poco apoyo otorgado al Pacto de Solución Pacífica de Controversias, aprobado en Bogotá en 1948. La posibilidad más viable parecería estar en el sistema de la ONU. Sin embargo, fuera de ambas

² Documento ONU A/35/416.

organizaciones, podría pensarse en la alternativa de llegar a compromisos para desarrollar mecanismos de solución de conflictos como parte integrante de los posibles acuerdos de control de armamento en la región.

Control de armas, desarme y opinión pública

En América Latina, quizás el más grave obstáculo para lograr acuerdos significativos de control de armamento es la asimetría de intereses en juego. Difícilmente pueden sentarse a hablar sobre limitaciones o restricciones de armas países tan disímboles, por ejemplo, como Brasil y San Kitts y Nevis. Asimismo, es comprensible la renuencia a adoptar medidas de autocontrol regional si el resto del mundo continúa armándose. Sin embargo, la gran variedad de problemas derivados de la asimetría de intereses pueden resolverse como parte del diálogo político que promueven instancias como el Grupo de Río, la Cumbre de las Américas, la propia OEA y, desde luego, el trabajo de la Conferencia de Desarme de Ginebra y su correspondiente seguimiento en las sesiones anuales de la AGONU.

En 1978 se celebró el X periodo extraordinario de sesiones de la AGONU, dedicado al tema del desarme. Por vez primera desde la inmediata posguerra se llevó a cabo, en esa ocasión, una evaluación general de los objetivos que debe alcanzar la comunidad organizada de naciones en materia de desarme. El documento final, adoptado por consenso de todas las naciones, señaló que: "junto con negociaciones de medidas de desarme nuclear, deberían proseguirse resueltamente la limitación y la gradual reducción de las fuerzas armadas y de las armas convencionales en el marco de los avances hacia el desarme general y completo".

Dicho documento también señaló que debían proseguirse

...resueltamente, a escala bilateral, regional y multilateral, la concertación de acuerdos y la adopción de otras medidas, con miras a fortalecer la paz y la seguridad a un nivel inferior de fuerzas mediante la limitación y la reducción de las fuerzas armadas y las armas convencionales, tomando en consideración la necesidad de los Estados de proteger su seguridad, teniendo presente el derecho de legítima defensa consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y sin perjuicio del principio de la igualdad de derechos y de la libre determinación de los pueblos, conforme a la Carta, así como teniendo en cuenta la necesidad de asegurar el equilibrio en cada fase y de que no puede afectarse la seguridad de ningún Estado con base en parámetros razonables.

Unos meses después de la adopción del documento citado, la AGONU decidió realizar un estudio sistemático de todos los aspectos del desarme regional y pidió al Secretario General que realizara el estudio con ayuda de un grupo de ex-

pertos gubernamentales.³ El estudio mencionado fue publicado el 8 de octubre de 1980. Entre los muchos puntos importantes que subraya, conviene destacar lo referente a la difusión de información. De acuerdo con ese estudio:

...una opinión pública sensible e informada puede ser un importante factor para el éxito de los esfuerzos de desarme. La difusión de información acerca de la carrera de armamentos y los esfuerzos por detener e invertir su curso pueden contribuir a ese fin, lo mismo que el fomento de la educación y de las actividades de estudio, reuniones, seminarios y publicaciones de toda índole sobre el tema.

De acuerdo con el mismo estudio, una opinión pública informada sólo puede actuar constructivamente si entiende claramente las cuestiones de que se trata y los puntos de vista respectivos. En efecto, los hechos relacionados con la carrera armamentista deben ser divulgados a fin de que el público en general esté en condiciones de comprender los temores, las aspiraciones, las políticas y las propuestas de todas las partes.

El desarme regional en América Latina

El tema del desarme regional se ha mantenido en la agenda de la ONU y de la OEA, en una forma u otra, sin que se hayan escuchado voces disidentes que pongan en duda el concepto. Parecería aconsejable, en consecuencia, examinar las posibilidades reales de adoptar en América Latina medidas eficaces de control de las armas convencionales que afecten su transferencia, uso o fabricación, y darles la difusión debida, tomando en cuenta que los países de la región, salvo excepciones, no tienen aún un alto nivel armamentista si se les compara con otras áreas del mundo (Europa y Medio Oriente).

A pesar de la multitud de problemas fronterizos y de otra índole que hay, o ha habido, entre los países latinoamericanos, cabe recordar que, en este siglo, sólo se han producido tres conflictos armados internacionales *prolongados*: la Guerra del Chaco entre Bolivia y Paraguay (1932-1935); el enfrentamiento entre Perú y Ecuador (1941), todavía latente; y el conflicto ocurrido entre El Salvador y Honduras (1969). Además, los países de la región han expresado en distintos foros internacionales su voluntad de adoptar medidas de desarme convencional a fin de poder utilizar los limitados recursos de que disponen cada uno para su propio desarrollo.

³ Resolución 33/91E, del 16 de diciembre de 1978.

En lo que toca a las iniciativas de acuerdos regionales en materia de control de armamentos, más allá de América Latina, conviene recordar que la idea de establecer acuerdos de desarme entre países de una región no es nueva. En la Conferencia de Berlín (1884-1885), por ejemplo, se realizó un esfuerzo para formalizar la neutralización permanente de un área de África Central; posteriormente, en la Conferencia de Bruselas (1890), se logró establecer un régimen de control sobre la importación y el uso de armas en África subsahariana. Es claro que ambas iniciativas respondían a los intereses de las potencias coloniales para preservar su control sobre territorios que, entonces, dominaban.

La época más significativa en el enfoque regional del desarme se inicia en los años cincuenta, cuando en el seno de la ONU se presentaron propuestas polacas y británicas para controlar el armamento en Europa Central; iniciativas soviéticas para zonas como Medio Oriente y el Mediterráneo; además de otras propuestas aplicables a Europa, por parte de Rumania, o al Pacífico, por parte de Taiwán.

Algunos otros acuerdos sobre control de armamentos a nivel regional han producido resultados concretos. Por ejemplo, el Tratado Rush-Bagot (1917) abrió el camino para la desmilitarización de la frontera entre Canadá y Estados Unidos; fue en extremo oportuno, dada la sensibilidad existente, en ese momento, en las relaciones entre Estados Unidos y Gran Bretaña. Aparte de ese ejemplo, claro está, se encuentra la creación de ZLAN: en el orden en que fueron adoptados los tratados correspondientes, corresponden a la Antártida y América Latina y el Caribe. Asimismo, en el pasado reciente, se han negociado acuerdos para crear ZLAN en el Pacífico Sur, el Sudeste Asiático y África.

Las propuestas previas a la segunda guerra mundial

Si bien hubo importantes propuestas tendientes a desmilitarizar parcialmente la región, o parte de ella, ninguna fue coronada por un éxito completo. Hace más de 100 años, en 1831 y 1849, Colombia y Perú firmaron tratados que establecían la reducción de las fuerzas militares de los dos países y limitaban el número del personal militar permitido en las zonas fronterizas. En 1881, Argentina y Chile acordaron neutralizar y desmilitarizar el estrecho de Magallanes.

Ya en este siglo, en 1902 y 1903, Argentina y Chile negociaron un acuerdo para la venta o desarme de algunas naves a fin de mantener un justo equilibrio de fuerzas (aunque dos años después el acuerdo se canceló); en 1906, la primera iniciativa centroamericana surgió cuando El Salvador, Honduras y Guatemala acordaron reducir sus fuerzas militares. En 1923, las repúblicas centroamericanas adoptaron una Convención sobre la Limitación de Armamentos, en

la cual se fijaba la máxima fuerza militar de que cada uno podía disponer, basándose en criterios como el tamaño de la población, el área territorial y la extensión de la frontera. Además se acordaba la creación de guardias nacionales y se prohibía poseer más de 10 aeronaves por país, así como la adquisición de naves de guerra, exceptuando las lanchas guardacostas. A pesar de que la exportación de armas de un país centroamericano a otro estaba prohibida, no se establecieron límites a la importación de armas de otras fuentes, como tampoco se estableció mecanismo de inspección alguno para garantizar que no se violaba el citado acuerdo. Después de la segunda guerra mundial, los niveles de las fuerzas militares convenidos fueron ignorados y, finalmente, en 1953, Honduras denunció formalmente esta convención.

La consideración de la reducción y limitación de gastos militares y navales sobre bases justas y prácticas se discutió como un tema aparte en la V Conferencia Interamericana (1923). Como resultado de ello, se adoptó una resolución que condenaba la “paz armada que aumenta las fuerzas navales y militares más allá de los requerimientos de seguridad interna”.

En 1929 se lograron dos acuerdos: por el primero, la República Dominicana y Haití acordaron no construir fortificaciones militares dentro de los 10 km de su frontera común; por el segundo, Chile y Perú decidieron desmantelar sus fortificaciones en el Morro de Arica.

Origen del armamento importado

Si bien antes de la segunda guerra mundial el armamento de los países latinoamericanos tenía su origen principalmente en Europa, esa situación se alteró sustancialmente después de ese conflicto, cuando Estados Unidos vendió sus sobrantes de guerra a un costo relativamente bajo. Esta modificación de la estructura del mercado no sólo se debió al interés de Estados Unidos en deshacerse de un armamento obsoleto sino a una clara política tendiente a mantener cierto control sobre el mercado latinoamericano. Sin embargo, el mercado latinoamericano se abrió.

El primer caso fue cuando Perú adquirió, en Francia, 12 aviones *Mirage III/5* supersónicos, y 2 *Mirage III* de entrenamiento con un costo muy bajo, privilegio militar que después compartieron Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Esto marcó un resurgimiento de la importante relación que existía entre América Latina y Europa, en cuanto a venta de armas, antes de la segunda guerra mundial. Este hecho, y la presencia de MIG (en sus diferentes versiones) en Cuba, a partir de los sesenta, creó una nueva situación.

Ahora vivimos una situación parecida: Estados Unidos mantiene ciertas limitaciones en sus ventas de armas a América Latina (que muy posiblemente se

cancelarán en breve), mientras otros vendedores de armas llevan a cabo intensas promociones en la región. Esta situación sólo hace más urgente que los países del Grupo de Río se pongan de acuerdo sobre algunos principios respecto de esta materia; con base en ellos, deberá negociarse con los países vendedores de armas para que respeten, sin discriminación alguna, las medidas adoptadas regionalmente.

Cuatro propuestas concretas de desarme regional aplicables a América Latina

Después del conflicto mundial que concluyó en 1945, se han discutido en foros internacionales cuatro propuestas concretas regionales en materia de desarme referidas a nuestra región.⁴

Propuesta de Costa Rica. La primera de las propuestas presentada con medidas concretas la formuló Costa Rica, en la OEA, el 5 de marzo de 1958; se pedía limitación en los armamentos convencionales y prohibición de las armas nucleares. En el proyecto de resolución, ese país centroamericano sugería la creación de un Comité Especial, el cual debería, una vez que examinara las necesidades de defensa interna y externa del hemisferio, formular propuestas específicas para la XI Conferencia Interamericana, la cual nunca llegó a celebrarse.

La propuesta se basaba en tres premisas: las fuerzas existentes tenían muy poco valor militar para la defensa del hemisferio; las fuerzas modernas que se requerían para cambiar esa situación costarían demasiado; y, el sistema de seguridad colectiva era lo suficientemente eficaz para controlar posibles conflictos entre Estados de la región, lo cual eliminaba la necesidad de tener fuerzas militares numerosas. El único enemigo a combatir, según lo

⁴ No debemos olvidar la Declaración de Ayacucho, firmada el 9 de diciembre de 1974 por representantes de Argentina, Chile, Bolivia, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela, por la cual dichos países expresaron su voluntad política de "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". Sin embargo, si bien expresaban importantes aspiraciones, no sugerían medidas concretas. Los mismos países, reunidos en Washington el 22 de junio de 1978 reafirmaron, como una respuesta a sondeos de las cancillerías mexicana y costarricense, su disposición a explorar, conjuntamente con los otros países latinoamericanos, las posibilidades de concertar un acuerdo para la limitación de armas convencionales en América Latina.

veía el embajador Gonzalo Facio, de Costa Rica, era lo que él llamaba la “subversión continental”.

La propuesta costarricense despertó, de inmediato, serias dudas. Numerosos delegados pusieron en duda la idea de limitar la capacidad de América Latina para defenderse mientras Estados Unidos mantuviera los niveles de sus fuerzas militares; para ellos, una propuesta de desarme regional que no fuera parte de una estrategia global de desarme sólo distraía la atención del problema fundamental: el desarme nuclear, además de ser discriminatoria contra los Estados latinoamericanos.

Algunos países con gobiernos militares mencionaron las necesidades de una defensa continental siempre cambiante, las obligaciones asumidas conforme al TIAR y los problemas de seguridad que creaba la guerrilla en algunos países como obstáculos para considerar favorablemente la propuesta costarricense. Todos estos argumentos sirvieron para que nunca se tomara medida alguna sobre esa iniciativa.

Propuesta chilena. En 1959, el presidente de Chile presentó una propuesta de limitación de armamento que fue sometida a la consideración del Consejo de la OEA el 10 de marzo de 1960. En ella se pedía la convocación de una Conferencia Especializada sobre la Limitación y el Equilibrio de Armas. El Consejo creó un grupo para estudiar la propuesta, el cual debería considerar también una iniciativa de Bolivia, relacionada con la de Chile, intitulada “Situaciones Resultantes de Conflictos Anteriores y Posibles Soluciones para Armonizar el Ideal de Mantener la Paz con esas Situaciones”. Es de suponer que este título describía la preocupación del país patrocinador por el antiguo conflicto entre Bolivia y Chile. Tampoco se adoptó en la OEA decisión alguna sobre el particular.

Tlatelolco. La tercera iniciativa latinoamericana sobre desarme es sin lugar a dudas la más exitosa y la que ha sentado un importante precedente. Nos referimos desde luego a la Declaración de los Presidentes de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México, del 29 de abril de 1963, la cual inició el proceso que culminaría cinco años después con la adopción del Tratado de Tlatelolco para la Proscripción de las Armas Nucleares en la América Latina.

No tratamos aquí el caso del Tratado de Tlatelolco por referirse a armas nucleares exclusivamente, pero nada impide que, por decisión de los Estados parte, pudiera ampliar su aplicación a otras armas de destrucción en masa o a armas que aún no existan en el continente latinoamericano. Es claro que ello requeriría enmiendas al tratado, pero bien podría aprovecharse el mecanismo de inspección que establece dicho instrumento, que es uno de los más

perfectos mecanismos de supervisión en vigor. El Tratado de Tlatelolco bien puede servir de modelo para los acuerdos a elaborar sobre armas convencionales.⁵

Propuesta de 1978. Con objeto de llevar a la práctica la idea de que el Tratado de Tlatelolco lleva implícita su proyección a la limitación del armamento convencional en la región latinoamericana, así como teniendo en cuenta la necesidad de que los recursos que se destinan a armamentos en la región puedan utilizarse para la solución de problemas relacionados con el desarrollo de nuestros países, un grupo de naciones latinoamericanas inició, a principios de 1978, intensas consultas con otros países del área para llevar a cabo una reunión sobre problemas de desarme convencional.

Dichas consultas culminaron en una conferencia internacional, celebrada en la ciudad de México, del 21 al 25 de agosto de 1978, con la que se inició el esfuerzo más actual sobre el problema. En dicha conferencia participaron 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. Ni Brasil (en esa época se encontraba bajo un régimen militar) ni Chile (bajo la dictadura) participaron en ella. Barbados y Guyana mandaron sendos mensajes deseando éxito a la reunión, primera vez en la historia latinoamericana que se celebraba una conferencia dedicada exclusivamente a problemas de desarme convencional. Intencionalmente, la reunión se llevó a cabo fuera del ámbito de la OEA; no se invitó a ningún otro país de fuera del área, ni siquiera a los países europeos con territorios en el continente americano.

Actualidad del desarme convencional en América Latina

Como resultado de la propuesta de 1978, los países latinoamericanos reunidos en la ciudad de México en agosto de ese año adoptaron un documento en el que se establecen los elementos básicos para el diálogo futuro sobre desarme regional convencional. Por su importancia, se destacan a continuación algunos de los puntos principales de ese documento:

Establecimiento de un mecanismo de consulta, flexible, abierto a la participación de todos los Estados de la región. A través de dicho mecanismo

⁵ Así lo sugirió, hace unos años, el interesante estudio *Controlling Future Arms Trade*, del Council on Foreign Relations.

se propiciarían, entre otras actividades, las siguientes: a) estudio y recomendaciones sobre la posible limitación de la transferencia de cierto tipo de armas convencionales hacia América Latina y el Caribe, así como entre países del área; b) estudio y recomendaciones para el establecimiento de limitaciones y/o prohibiciones en el caso de cierto tipo de armas convencionales consideradas excesivamente nocivas y/o de efectos indiscriminados; y c) servir de foro de intercambio de puntos de vista sobre otros temas relacionados con las negociaciones de desarme, con miras a la necesidad de lograr un desarme general y completo bajo un control internacional eficaz, tomando como base las prioridades fijadas por el X periodo extraordinario de sesiones de la AGONU.

Liberación de recursos para el desarrollo. Se hizo un reconocimiento de la importancia que tiene la Declaración de Ayacucho, suscrita en 1974 y reafirmada en 1978, en lo que se refiere a la estructuración de un orden permanente de paz y cooperación internacionales y a la creación de condiciones que permitan limitar efectivamente los armamentos para dedicar los recursos liberados al desarrollo económico y social de los pueblos. Además, se hizo una respetuosa y fraterna exhortación a *todos* los países de América Latina y el Caribe para que participen en este histórico esfuerzo, teniendo presente que los recursos liberados como resultado del mismo debieran ser utilizados para el desarrollo económico y social de la región.

Consenso. Decidieron procurar, por todos los medios a su alcance, alcanzar un consenso para la elaboración de las recomendaciones sobre la materia.

Aunque en la reunión de México también se decidió la celebración de una reunión ulterior, que sería llevada a cabo en Ecuador, la cambiante situación política del continente impidió que se continuara con este importante esfuerzo.

Como parte del proyecto antes descrito, se llevaron a cabo consultas con los países proveedores de armas convencionales a América Latina (los cuales fueron identificados con base en las estadísticas publicadas por el Instituto de Investigaciones para la Paz Internacional, de Estocolmo), con objeto de obtener su apoyo inicial a la idea de establecer una autolimitación regional de armas convencionales en América Latina.

En esa ocasión, Australia, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, República Federal de Alemania, Suecia y la Unión Soviética, de entre los proveedores, expresaron públicamente su apoyo a la idea en foros de desarme o como resultado de entrevistas bilaterales con altos funcionarios mexicanos.

Consultas especiales con Estados Unidos y la Unión Soviética

Se invitó a los gobiernos de Estados Unidos y de la entonces Unión Soviética para que una de las reuniones bilaterales que celebraban para tratar los distintos aspectos de la transferencia de armas convencionales a nivel mundial (conocidas como CAT), las cuales se habían celebrado tradicionalmente en Finlandia, tuviera lugar en la ciudad de México.

La reunión se celebró del 5 al 15 de diciembre de 1978. Esta reunión permitió a México, como Secretaría *Pro Tempore* del esfuerzo iniciado en su capital, efectuar consultas informales sobre la materia con ambas superpotencias. En las consultas participaron los más importantes expertos militares y en temas de seguridad rusos y estadounidenses.

En parte, la citada reunión constituyó un fracaso debido a la posición de uno de los dos países de querer limitar las negociaciones a África y América Latina y no aceptar ni siquiera la discusión del comercio de armas a Irán (época del Shah), las Coreas y China. Pero México logró su propósito. Del intercambio de opiniones informales con los expertos se pueden destacar varios puntos importantes.

Comentarios de los expertos soviéticos. El principal cliente de la Unión Soviética en ese momento en América Latina era Cuba, que gastaba más de 5% de su producto nacional bruto en gastos militares (el más alto del hemisferio) y tenía el segundo ejército más grande de la región después de Brasil, y posiblemente el mejor en cuanto a entrenamiento y motivación política.

Cuba, un país del tamaño de Tennessee, en Estados Unidos, tenía entonces más de 600 tanques, 100 naves de manufactura soviética, algunas con proyectiles *Styx* teledirigidos y una fuerza aérea de 210 aeronaves de combate, a los que Moscú agregó un escuadrón de MIG 23 y otro de MIG 27, en 1978, y modelos posteriores después, teóricamente capaces de alcanzar blancos en Estados Unidos y regresar a sus bases. Como punto de comparación, Cuba tenía suficientes aviones de combate e interceptores para enfrentarse en términos iguales a un país como Italia, situación que cambiaría con la desaparición de la URSS, pues el apoyo básico que le daba esa superpotencia se redujo 80%, o más.

De acuerdo con las informaciones de esos expertos, en 1973, Perú ordenó 200 tanques soviéticos T-22. En agosto de 1976, ese país habría comprado dos escuadrones, es decir 36 aeronaves, del modelo SU-22 (bombarderos-aviones de combate supersónicos con un alcance de 260 millas); posterior-

mente, en 1977, el gobierno peruano ordenaría 36 más SU-22, a un costo de 250 MDD. Ese mismo año, Moscú exportó a Perú 30 helicópteros gigantes MI-8, un sistema SA-3 antiaéreo, 200 tanques T-55 y cañones de 122 y 130 milímetros, con sus sistemas de protección con baterías SZU-23 convirtiéndose, así, en el cuarto país latinoamericano con capacidad ofensiva, aparte de Cuba, Argentina y Brasil. Al parecer, Perú ha adquirido recientemente aeronaves modernas y equipo de tierra, también de Rusia, para modernizar sus fuerzas armadas.

La entonces Unión Soviética sujetaba su actitud de autolimitación a que Estados Unidos no ganara ninguna otra ventaja militar a las que ya tenía en el hemisferio; también buscaba que las medidas que se tomaran no significaran dar prerrogativas para que los países latinoamericanos más avanzados tecnológicamente pudieran fabricar armas y aprovecharse de la prohibición de importar armas de fuera de la zona para fines comerciales. En general, los soviéticos pretendían que de ninguna forma se pusiera en peligro lo que ellos tipificaban como el derecho de Cuba a mantener sus defensas mientras no se regularizaran las relaciones entre ese país caribeño y Estados Unidos.

Comentarios de los expertos estadounidenses. Es claro que, debido a la posición de Estados Unidos en el continente, sus esfuerzos de autolimitación enfrentaban serias complicaciones. Por ejemplo, la administración Carter se guió en cuestiones de desarme en las recomendaciones de un informe preparado por la Fundación Rockefeller en 1976, en el cual se recomendaba una congelación en la venta de armas; ésa fue la política que trataron de aplicar el Departamento de Estado y la Agencia de Control de Armas y Desarme, si bien el Pentágono y los vendedores de armas siempre pugnaron por abolir la legislación que limita la venta estadounidense de armas al extranjero, por estimar que lo único que ha logrado es perder mercados de armas para Estados Unidos en favor de otros países exportadores, con la consecuente disminución de la influencia política que conlleva abastecer a las fuerzas armadas de un país.

Quizá la combinación de criterios que equilibró la posición entre las diferentes agencias del gobierno estadounidense sobre el control de armamentos está reflejada en los llamados "Lineamientos Carter". De acuerdo con ellos, Estados Unidos no sería el primero en introducir armas modernas a una región, ni autorizar la producción de armas modernas para exportación. Lo anterior significó además, en el caso de América Latina, una autolimitación unilateral a países de la región de armas tales como ciertos proyectiles teledirigidos, bombas con mecanismos para dar en el blanco (conocidas como *smart bombs*), bombas en racimo, municiones de acción

retardada, armas radiológicas, napalm, lanzallamas, así como navíos de gran tamaño.

Para algunos, el hecho de que Cuba se encuentre situada dentro de la zona latinoamericana hace aún más atractiva para Estados Unidos la idea de promover acuerdos que limiten las armas convencionales en la región; sin embargo, ese argumento no tiene mucho valor si se toma en cuenta que para que haya autolimitación deberá haber garantías especiales para los países latinoamericanos. Cuba tendría, de hecho, a través de los acuerdos, garantías de que podría acudir a otro foro o mecanismo regional para denunciar cualquier acto hostil en su contra.

Conclusiones

El éxito logrado en convertir a América Latina en una zona libre de armas nucleares demuestra la voluntad política de los países del área en convertirla en una zona de paz. Aunada a esta voluntad política, existe una conciencia latinoamericana sobre la urgente necesidad de evitar el desvío de recursos financieros tan necesarios para nuestro desarrollo, así como de que la recuperación económica de América Latina no se traduzca en mayores ventas de armas a la región ya que, como tratamos de fundamentarlo, el incremento en el armamento no da seguridad.

México espera que se pueda avanzar sobre dos aspectos fundamentales del control de armamentos en la región: por un lado, la posibilidad de adoptar una convención de alcance continental que prohíba el tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos y, por el otro, “concertar medidas para prevenir una carrera armamentista en América Latina y el Caribe que, de ocurrir, tendría repercusiones negativas al desviar recursos financieros necesarios para nuestro desarrollo económico”, lo cual podría lograrse con algún sistema de autocontrol en la compra, la venta, la transferencia y la fabricación de cierto tipo de armas convencionales que se convendrían entre los Estados directamente interesados.

En relación con el primero de estos aspectos, se ha avanzado significativamente en la preparación de un proyecto de convención que muy posiblemente sea presentado por el Grupo de Río a alguno de los organismos regionales con competencia para tratar temas de esta naturaleza. Con respecto al segundo, se han iniciado consultas para avanzar en el complejo tema del autocontrol de armamento convencional.

El tráfico ilícito de armas es un serio problema para todos los países de América Latina. Por ello, es factible que los gobiernos lleguen a conclusiones sobre cómo enfrentarlo en un plazo breve. México, por ejemplo, sufre este

problema con gran intensidad en su frontera norte, pero también en su frontera sur ya que es un destino primario para la exportación ilegal de armas de fuego provenientes de Estados Unidos. Este problema se agrava debido a la extensa frontera, de más de 3 000 km, que divide a los dos países. Otros factores que inciden en él son: la amplia oferta de armas que existe en Estados Unidos y la demanda de armamento estadounidense; el efecto que esto pueda tener de convertir a México en "puente hacia América Latina" del mercado de armas; la propia demanda interna mexicana de armas; el crimen transfronterizo, entre otros.

Aunque la incidencia del tráfico mundial de armas de fuego en relación con el tráfico ilícito de narcóticos ha sido difícil de establecer, en el caso del tráfico transfronterizo de armas entre Estados Unidos y México existe evidencia que sugiere que las organizaciones delictivas, incluyendo a los narcotraficantes, se están beneficiando cada vez más del tráfico ilícito de armas. Así, según el análisis cualitativo de las cifras producidas por el Sistema Estadístico Uniforme para el Control de Drogas (SEUCD) de México, durante 1995 y entre enero y octubre de 1996, se aseguraron en México 20 726 armas de fuego cortas y largas, de las cuales 39% —8 147 armas— corresponde a los decomisos vinculados con delitos contra la salud.

En relación con el control de la carrera armamentista en América Latina, México estima que el tema debe considerarse tomando en cuenta tres elementos fundamentales: a) las necesidades de seguridad de cada uno de los países de la región; b) información verídica sobre el armamento que realmente existe en el área; y, c) asegurar el compromiso de los países exportadores de armas a la región de respetar los acuerdos de autocontrol que adopten los países directamente interesados.

Las limitaciones de tipos específicos de armas deben cubrir tanto transferencia como producción; el ideal sería categorizar las armas que no pueden ser introducidas al área, o fabricadas por considerarlas un elemento destabilizador en la región. Sabemos que ambos procesos son complejos, pero también estamos conscientes de que la voluntad política de América Latina es cada vez más clara en su interés y voluntad de convertir a la región en una zona de paz y prosperidad, y de que evitar el desvío de recursos para fines militares superfluos es quizás una de las medidas concretas más útiles para avanzar en el propósito que todos los países del área compartimos.

El preámbulo del Tratado de Tlatelolco determina con precisión cuáles son los objetivos y los fines que los Estados parte, en nombre de sus pueblos, han querido alcanzar al convenir en ese instrumento internacional. Los Estados de América Latina y el Caribe han deseado, con el Tratado de Tlatelolco, poner fin a la carrera de armamentos, especialmente los nucleares, y consolidar un mundo

en paz fundado en la igualdad soberana de los Estados, el respeto mútuo y la buena vecindad. Afortunadamente, esa meta está a punto de lograrse; sin embargo, el camino por recorrer es aún largo; sin duda, asegurar el éxito de las propuestas hechas por México en Cochabamba y avaladas por todos los jefes de Estado de los gobiernos miembros del Grupo de Río significaría un importante avance en la tarea de declarar una guerra sin cuartel a la guerra y a todo lo que la propicie.
