

CONSIDERACIONES MEXICANAS SOBRE LA TRANSFERENCIA DE ARMAS CONVENCIONALES Y SUS IMPLICACIONES

Luis Herrera-Lasso M.

Las preocupaciones de un país como México respecto a los problemas de la seguridad internacional se han centrado en lo que es, sin duda, la principal amenaza a la estabilidad y existencia misma del sistema internacional: la desaparición del armamento nuclear y con esto la eliminación de la posibilidad de un holocausto que terminaría con la civilización moderna como la conocemos hoy en día.

Según las estimaciones de un grupo internacional de científicos, en la década de los setenta, un intercambio masivo del armamento nuclear disponible a finales de esa década, implicaría una destrucción tal que las superpotencias tardarían al menos 100 años en la tarea de reconstrucción para volver a una situación similar a la del momento de la guerra. Esto, como es obvio, significaría un reajuste completo del sistema internacional en su conjunto y, en definitiva, un drástico cambio cualitativo en la redistribución del poder, sistemas políticos y de producción, formación de culturas de posguerra nuclear que serían totalmente distintas, y por muchas décadas, programas dirigidos casi exclusivamente a la sobrevivencia del género humano.

A pesar de ser la amenaza nuclear el factor número uno de destrucción potencial del planeta, la velocidad e intensidad de la carrera armamentista en el área de armas convencionales o no nucleares, es hoy en día uno de los problemas más serios de la seguridad internacional. Las percepciones de la seguridad en términos de posesión de todo tipo de armamentos, así como de su utilización en conflictos regionales o localizados, contribuyen de manera creciente a una mayor desestabilización del sistema, provocan situaciones que podrían acercarnos a la utilización de las armas nucleares, e impiden, desde el momento en que son procesos que fortalecen dinámicas belicistas, el avance en las negociaciones sobre armas estratégicas entre los dos

bloques o directamente entre las dos superpotencias.

En este nivel de análisis debe considerarse el creciente flujo de armas convencionales que, sobre todo en las últimas tres décadas, ha sido utilizado como instrumento de política exterior, o como negocio de gobiernos, de grandes corporaciones, o de individuos, fenómeno que ha contribuido de manera significativa a la militarización del planeta y a la creciente sofisticación en la destrucción en los lugares en que se han desencadenado conflictos bélicos.

Cuando hablamos de armamentos convencionales, nos referimos a una amplísima gama de instrumentos de guerra o para la guerra que incluye desde aviones supersónicos de ataque, barcos destructores, submarinos con equipo de gran sofisticación; hasta bazukas, fusiles, granadas y una gran variedad de pertrechos de guerra; pasando por los equipos más modernos de transporte, comunicaciones, abastecimientos y, por supuesto, municiones y explosivos de todo tipo, incluyendo vehículos de lanzamiento que pueden ser utilizados con cargas nucleares o explosivos convencionales indistintamente.

El creciente fenómeno de la transferencia de armamentos convencionales se da dentro de un ámbito político-estratégico mundial con determinadas características que hacen posible o promueven la proliferación de conflictos con armas convencionales, siempre buscando evitar la "escalada" hacia niveles de enfrentamiento que conllevarían la utilización de armas nucleares.

La multipolarización del poder político y militar a nivel mundial ha influido de manera importante en la agudización de este proceso. Desde el momento que se superó, no sólo el monopolio atómico por parte de una superpotencia, sino que incluso el juego del equilibrio nuclear trascendió la

relación entre los dos líderes de bloque, con el ingreso de Francia y Gran Bretaña al club nuclear, y posteriormente con la presencia de China y de otros países del llamado Tercer Mundo como la India, ha llevado a una dinámica de proliferación y dispersión de la capacidad destructiva nuclear que nos coloca en un escenario mucho más complejo.

La proliferación nuclear tiene su origen en el supuesto de que el poderío nuclear funciona, efectivamente, como poder de disuasión, efecto demostración de la relación entre las superpotencias; que su posesión es un importante símbolo de respeto e imagen internacional y, no menos importante, que en un mundo de creciente armamentismo a todos los niveles, el que no lo hace necesariamente perderá o verá paulatinamente reducidos sus espacios en el ámbito internacional. Esta misma dinámica se aplica a un nivel mucho más amplio en el terreno de las armas convencionales.

Otro fenómeno que ha promovido la proliferación de la producción y distribución de armamento convencional, es precisamente la enorme limitación que representa la no utilización de las armas nucleares en los conflictos locales. Esta situación privilegia automáticamente el uso de las armas convencionales como la única manera "racional" de hacer la guerra, pues la utilización de arsenales nucleares llevaría automáticamente a la "irracionalidad" del uso de la fuerza como medio de solución de los conflictos.

Cuando se habla de la proliferación de armamento convencional, necesariamente deben contemplarse dos niveles, que también se aplican a los armamentos nucleares: la proliferación vertical, que consiste en el desarrollo y perfeccionamiento de nuevos sistemas de armas a partir de sistemas ofensivos y defensivos dentro de los complejos militares, sobre todo de los países más desarrollados, y que se diseñan y desarrollan a partir de sus propias necesidades derivadas de su concepto particular de seguridad nacional.

En el segundo nivel debemos hablar de la proliferación horizontal que consiste en la venta o transferencia de armas de los productores a los consumidores. En este ámbito, los gobiernos o instancias que compran o reciben armas de los productores, usualmente deben adecuar sus esquemas operativos de seguridad nacional a la tecnología y tipos de armamentos que producen los países desarrollados. No obstante, es cada vez más frecuente la producción de armas destinadas a las necesidades particulares de los países en desarrollo. Este es el

caso de aquellos armamentos ofensivos llamados de "contraingurgencia" que suministran por venta o transferencia los centros de poder a sus aliados, principalmente del Tercer Mundo.

Los principales actores en la venta o transferencia de armas son los gobiernos, pues a pesar de que en los grandes complejos militares de Occidente las compañías privadas productoras de armamentos juegan un papel fundamental en el diseño, producción y venta de los insumos para la guerra, en todos los casos existe un estricto control gubernamental sobre la clientela de estas firmas, y sólo con la autorización explícita de sus gobiernos estos productores pueden vender su mercancía en el exterior. Esto se aplica fundamentalmente a las compañías estadounidenses, sobre todo por el hecho de que la venta y transferencia de armas de ese país al resto del mundo responde fundamentalmente a criterios políticos.

Los compradores por su parte, también presentan diversas características. En primer lugar, encontramos a los gobiernos, sobre todo de los países del Tercer Mundo, que ante la imposibilidad de desarrollar su propia tecnología e industria militar, tienen que recurrir a la compra o recepción de productos del exterior. La mayor parte de éstos buscarán adecuar su potencial militar a lo que ellos consideran sus necesidades de seguridad nacional frente al exterior y, en no pocos casos, a nivel interno con los armamentos que se encuentran disponibles en el mercado internacional.

Debe mencionarse aquí que a nivel de producción de armamentos, las líneas de competitividad y los avances tecnológicos siguen una trayectoria más o menos paralela entre aquellos países productores y distribuidores de armas. Esto es, las tecnologías que llevan al desarrollo de determinado tipo de armamentos en los países desarrollados o con capacidad de producción militar, son más o menos similares, pues en la mayor parte de los casos buscan contrarrestar las fuerzas del enemigo que se encuentran más o menos al mismo nivel. Por ejemplo, las armas que reciben los aliados de la Unión Soviética en Medio Oriente, principalmente Siria, deben ser similares en efectividad y nivel de sofisticación a las que recibe Israel u otros aliados tácticos de Estados Unidos, pues de otro modo existiría un desbalance que favorecería abrumadoramente a una de las partes. La misma situación la encontramos en el sur de Africa y en algunas áreas potenciales de conflicto en el este de Asia.

Para los países del Tercer Mundo esto se traduce en un proceso de importación o recepción de ar-

mamentos que son tan sofisticados y modernos como se los permite su capacidad económica, el estado de sus relaciones con los principales centros de poder político y militar, así como la importancia que para dichos centros pueden tener los países receptores. A Estados Unidos, por ejemplo, le resulta especialmente importante que Israel, en el Medio Oriente, o El Salvador y Honduras, en Centroamérica, tengan la fuerza militar suficiente para poder enfrentar a sus enemigos que son considerados igualmente enemigos de Estados Unidos.

Esto nos lleva necesariamente a una distinción que en este ámbito resulta fundamental y que tiene que ver con los criterios de los países distribuidores o vendedores de armas. En primer lugar, debemos mencionar a los países que son los principales actores del juego político-estratégico internacional, que son a la vez los líderes en la producción de armamentos convencionales y para quienes la distribución o venta de equipo bélico se lleva a cabo fundamentalmente a partir de criterios político-estratégicos. Es el caso de Estados Unidos, la Unión Soviética y, en menor medida, China. Para estos gobiernos el vender o transferir armamentos, más que ser una manera de lograr balanzas comerciales favorables, es un importantísimo instrumento de política exterior. De ahí que, en el caso de estos países, las transferencias, que en ocasiones superan a las ventas, obedezcan a criterios políticos tales como apoyar y reforzar el aparato militar de los países amigos, sobre todo de aquellos cuya participación en el juego global resulte especialmente importante. Esto se aplica tanto a regiones donde se puedan localizar focos potenciales de conflicto o confrontación que de alguna manera involucren a las superpotencias, como a aquellas áreas en donde los conflictos son más abiertos.

Además de las dos superpotencias y China, varios países desarrollados cuentan con importantes industrias de armamento convencional, cuya producción, y en este caso casi exclusivamente venta, obedece a criterios más comerciales. Este es el caso de países como Francia, Gran Bretaña, Suiza, la República Federal de Alemania, Suecia, e incluso países como Brasil e Israel que se han convertido en los punteros en la producción y venta de armas en el mundo en desarrollo. Resulta oportuno señalar que, en no pocos casos, la venta o transferencia de armamento convencional del más sofisticado, sobre todo a aquellas áreas de guerra abierta, tiene como propósito el utilizar las guerras localizadas como escenarios de prueba de los avances más modernos. Así se ha hecho en Corea, Vietnam,

Medio Oriente y América Latina.

Por parte de los compradores de armas, encontramos que además de los gobiernos que compran o reciben armamentos convencionales procedentes de los centros de poder con los que tienen una relación política-estratégica más estrecha (relaciones en las que por lo general subyace una importante dependencia económica), existen también otras entidades en el orbe internacional que adquieren grandes cantidades de armas.

Tal es el caso de los movimientos independentistas, revolucionarios o de oposición que buscan derrocar gobiernos por la vía armada; los grupos mercenarios que se dedican a hacer la guerra para un "patrón" que puede ser un gobierno extranjero, o algún movimiento terrorista. Esta otra clientela, cuyas compras de armamento se hacen en múltiples pedidos pequeños, entre otras cosas por ser movimientos clandestinos de armas que no cuentan con la autorización, por lo menos explícita de los gobiernos por lo general no comprenden armamento pesado, esto es, barcos, aviones, misiles, transportes blindados, tanques, por citar los principales, tiene un importante significado político pues mantiene "calientes" ciertas zonas o focos de conflicto, fenómeno que a su vez propicia una mayor transferencia de gobiernos a gobiernos para poder contrarrestar sus efectos.

El mercado negro de armamentos, sobre todo de armas de segunda mano que se reciclan en ocasiones hasta en cinco o seis guerras distintas, ha resultado una manera sumamente efectiva de reaprovechar el armamento. Este ha sido el caso sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, y las guerras de Corea y Vietnam, de donde los comerciantes privados de armas rescatan grandes embarques de armamento de desecho o abandonado en los campos de batalla, le hacen reparaciones menores y lo revenden, sobre todo, a las entidades no gubernamentales que demandan armas. En estos casos los comerciantes nunca son productores y su negocio simplemente consiste en reciclar los armamentos de una guerra a otra. Es por esto que no es difícil encontrar en ciertos conflictos locales armas que fueron utilizadas en guerras anteriores. Incluso este movimiento clandestino de armas ha llevado en no pocos casos a confusión sobre el origen de los distintos proveedores de armas en determinados conflictos, y que en ocasiones se pueden interpretar como apoyos clandestinos de gobiernos a ciertos grupos en pugna. Es un hecho que en este tipo de comercio las armas "pierden su nacionalidad" con gran rapidez.

Otro fenómeno cada vez más frecuente en el mundo del comercio de armamentos son las ventas por triangulación. Es el caso de un país, usualmente poderoso, a cuyo gobierno le interesa apoyar militarmente a otro gobierno o facción política militar en otro lugar del planeta y que por razones de imagen política no lo puede hacer abiertamente; por lo tanto recurre a aliados menores para que sean ellos los que efectúen las transferencias, ya sea con sus propios armamentos o con el armamento del país productor pero disfrazado. Es el caso de la transferencia de armas de Israel a países como Sudáfrica y Guatemala.

En todo momento debe tenerse presente que el fenómeno de la venta o transferencia de armas — que anteriormente señalamos que deben identificarse como fenómenos distintos — siempre estará vinculado al fenómeno de la guerra y por lo tanto tendrá indefectiblemente una connotación política de menor o mayor trascendencia. Es por esto que no es de extrañar que exista un control tan estricto sobre la producción y distribución de armamentos. En lo que hace al armamento pesado, resulta casi imposible su producción y distribución, sobre todo, considerando su sofisticación tecnológica, costo económico y dimensiones, lo que hace que difícilmente se puedan producir y comerciar estos productos en la clandestinidad. Pero incluso en lo que se refiere al movimiento de armamentos livianos, no sólo existe un control estricto sobre las ventas y producción de las empresas privadas que se dedican a esta actividad, sino que incluso los llamados "comerciantes del mercado negro", que han proliferado sobre todo en Occidente, necesitan la aprobación o visto bueno de las principales potencias involucradas y de los gobiernos de los países desde donde operan, que tienen conocimiento cierto de sus operaciones y que, en el momento que lo decidan, podrían suprimirlos del mercado con el solo argumento de estar desarrollando una actividad ilícita. Sin embargo, no son pocos los casos que se conocen en que estos comerciantes clandestinos hacen sus compras de despojos de guerra directamente a instancias oficiales y, lo que es más importante, realizan transacciones de venta por recomendación, o con los contactos de los mismos gobiernos.

Hablar de la magnitud, origen y destino de los movimientos de armas nos lleva nuevamente a revisar los criterios de los principales exportadores. En primer lugar debe destacarse, como ya mencionamos, el criterio político-estratégico utilizado por las grandes potencias que son, de hecho, las princi-

pales exportadoras de armas. En este sentido, podemos afirmar que los movimientos de armas hacia los países en desarrollo dependen fundamentalmente de las dos superpotencias y que son ellas, en conjunto con otros tres o cuatro países, las responsables de estar tapizando de armas el planeta.

En el caso de los países medianos productores de armas, sí nos encontramos con que prevalece un criterio económico, de comercialización o de ganancia, aunque también a este nivel existe un criterio político-estratégico superior, pues en todos los casos estos productores y exportadores medianos son parte de alguna de las alianzas político-militares de los dos bloques, esto es, la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia, que incluyen a los países de Europa Occidental y de Europa del Este respectivamente, siendo estos, después de las superpotencias, los principales proveedores de armas.

Los efectos y consecuencias del creciente comercio internacional de armamentos son vastos y complejos. Además de los ya señalados en términos de desestabilización internacional y propensión a proliferar conflictos locales, sobre todo, los países del Tercer Mundo han debido pagar un alto costo por mantener el ritmo de la carrera armamentista, ya en términos políticos, debido a la factura que deben pagar por la transferencia de armamentos; o bien en términos económicos, por lo que deben sacrificar de los recursos destinados al desarrollo para mantener su aparato bélico. En el ámbito militar la dependencia tecnológica y económica no se da de manera muy distinta de como la encontramos en otras áreas de la producción. Esto ha llevado a algunos países en desarrollo a tratar de construir su propia industria militar, sobre todo para poder reducir su dependencia en el campo de la seguridad, que resulta incluso más delicada y contundente que en el ámbito propiamente económico.

Para los países que por falta de recursos económicos, humanos y tecnológicos ha resultado imposible desarrollar su propia industria militar, aunque tengan la voluntad política para hacerlo, el costo de mantener una carrera armamentista acelerada es mucho más alto. Tal es el caso en América Latina, Asia, Medio Oriente y África. Esto debido, de manera muy importante, al nivel de sofisticación de los armamentos que aumenta su costo de manera desproporcionada año con año. Para estos países, es suficiente con que sus vecinos o potenciales enemigos adquieran armamento de cierta sofisticación para que ellos busquen hacer lo propio.

Vinculado al problema de la transferencia de armas se ubica uno no menos complejo: la transferencia de tecnología militar. En el mundo occidental existe un Comité Coordinador de los países industrializados para las exportaciones hacia los países comunistas que se concentra en la Embajada de Estados Unidos en París. En esta oficina se acuerdan todos aquellos productos o tecnologías que estarían vetados para exportar a los países comunistas. Desde que el Presidente Reagan ocupó la Casa Blanca, las restricciones se han incrementado. Sin embargo, el problema de la transferencia de tecnología militar no es sólo un problema de venta de patentes o licencias de producción, sino que se convierte también en un serio problema de espionaje, control y destino de estas tecnologías.

De los principales esfuerzos que se han hecho a nivel internacional para el control de la transferencia de armamentos, hasta la fecha, ninguno de ellos ha podido culminar, ni existe actualmente instrumento jurídico alguno que tenga vigencia.

En el caso de Estados Unidos, y sus relaciones con la Unión Soviética, hubo un intento por parte del Presidente Carter que se oponía contundentemente a que se utilizara la venta de armamentos como un instrumento de la política exterior estadounidense y como medio para la reafirmación del interés nacional.

A partir de esta posición, por primera vez Estados Unidos declaró una restricción unilateral a la transferencia de armamentos convencionales en mayo de 1977. Este mismo año Cyrus Vance fue a Moscú y propuso incluir en las conversaciones bilaterales sobre desarme el problema del control de la transferencia de armamentos. A partir de esta iniciativa se celebraron cuatro reuniones hasta diciembre de 1978 para tratar de llegar a un acuerdo sobre transferencia de armas que pudiera llevar a una disminución sustantiva del fenómeno. Sin embargo, estos intentos fracasaron y éste quedó como el único intento entre las dos superpotencias, que no se ha vuelto a repetir.

Para Latinoamérica tenemos en la *Declaración de Ayacucho* de diciembre de 1974, un intento por controlar la transferencia de armamento, proyecto que encontró limitaciones de carácter técnico muy importantes y que no culminó. Por la misma época, entre 1975 y 1977, también hubo un esfuerzo entre Perú, Bolivia y Chile, por alcanzar un acuerdo tripartita para la limitación en la adquisición de armamentos que tampoco progresó. En 1978 hubo un intento de reactivación de la *Declaración de Ayacucho* por parte de Venezuela, pero tampoco

se reunieron las condiciones suficientes para que se pudiera rescatar lo que ya se había trabajado y seguir adelante, quedando como último antecedente respecto a este proyecto. En ese mismo año, México convocó a una reunión de América Latina y El Caribe con la finalidad de discutir las posibilidades de crear un organismo regional que supervisara los límites de la adquisición y transferencia de armamentos convencionales que desafortunadamente tampoco tuvo éxito.

Actualmente la participación de México en un esfuerzo por establecer límites a la adquisición y transferencia de armamentos, está fundamentalmente centrada en la labor de los países de Contadora para la paz y la seguridad en Centroamérica, que a diferencia de otros proyectos sí ha llegado en su tratamiento y desarrollo a resolver gran parte de los problemas técnicos que han detenido o que han obstaculizado otros proyectos a nivel regional.

Curiosamente encontramos que en el caso de América Central se firmó la *Convención sobre Limitación de Armamentos en América Central*, en el año de 1923, que establecía el congelamiento efectivo de fuerzas armadas y guardias nacionales, la prohibición de exportación de armas y municiones entre países centroamericanos y establecía límites para el número de aviones y barcos de guerra. Este acuerdo no tuvo los resultados deseados, aunque es interesante señalar que estos mismos puntos, estos mismos asuntos, y entre los mismos países son la parte central del *Acta para la Paz y la Cooperación en Centroamérica*, de septiembre de 1984, en el capítulo de seguridad, para lo cual existe otro antecedente importante, un acuerdo de 1889 entre estos mismos países centroamericanos y que incluía también cuestiones de seguridad.

Como puede deducirse por la descripción a grandes pinceladas del fenómeno de la transferencia de armas es, de hecho, un factor de enorme trascendencia en el ámbito político-estratégico internacional, tanto por sus efectos, como por su vinculación estrecha con la dinámica del factor poder, uso y posesión de la fuerza en la Era Nuclear.

Esto convierte a dicho fenómeno en un área de difícil tratamiento político y de negociación, y prueba de ello es que a la fecha no se ha logrado alcanzar ningún acuerdo significativo que ponga freno a la militarización acelerada del planeta vía la transferencia y comercio de armas.

Para un país como México ha sido difícil ejercer una mayor influencia en esta área. Su participación como comprador de armas es mínima e inexisten-

te como exportador. Sin embargo, y como señalábamos líneas arriba, lo que se ha alcanzado en este terreno en el marco de las negociaciones del Grupo Contadora es un avance significativo en cuanto

a superación de obstáculos técnicos para una negociación de esta naturaleza; y esto, en sí, ya significa una contribución de la mayor importancia para negociaciones similares en otras regiones.