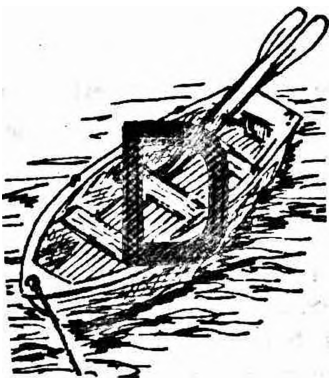


CAMBIOS ORGANIZACIONALES EN EL SISTEMA INTERNACIONAL, REQUERIDOS PARA UNA POLITICA DE CONTROL DE ARMAMENTOS

Por
Samuel GINSBERG Rojas
Capitán de Fragata
Armada de Chile

Trabajo presentado en el Instituto de Estudios
Internacionales. Universidad de Chile.

1.- EL PROBLEMA.



ETERMINAR QUE cambios requiere el sistema internacional para lograr una política efectiva de control de armamentos a nivel internacional y aplicable en especial a América Latina, cae sin duda en el marco de la seguridad internacional general y de América Latina en particular.

El problema se plantea entonces a mi juicio en los siguientes términos, ¿qué tipo de política de control de armamentos garantiza debidamente la seguridad individual y colectiva de los países latinoamericanos; y qué tipo de organización regional y universal se requiere para hacer efectiva dicha política?

..Pero, ante todo, ¿es necesaria una política de control de armanentos para garantizar mejor la seguridad de un país?

2.- CONTROL DE ARMAMENTOS Y SEGURIDAD NACIONAL

La seguridad nacional, concebida como el conjunto de medios que permite garantizar la integridad territorial e independencia interna y externa de un país, tiene sin duda en el sistema de armamentos su más firme baluarte.

Sin embargo, si bien el establecimiento militar es la mejor defensa ante el ataque militar, y el mejor disuasivo ante la amenaza del uso de la fuerza, no es ciertamente el único. No sólo porque una amenaza militar puede neutralizarse asimétricamente con una amenaza económica, por ejemplo, sino porque entran a jugar en el sistema de seguridad nacional las alianzas y los sistemas de seguridad colectiva.

No se requiere ser tan poderoso para disuadir a un potencial adversario si se cuenta con

un aliado más fuerte que el virtual enemigo y menos aún si hay un sistema de seguridad colectiva bien establecida en que cualquier agresor, cualquiera sea su ideología, pasa a ser el enemigo de todos.

Habiendo sido proscrito el uso de la fuerza como instrumento de política nacional, que es suprimir un importante atributo de la soberanía nacional, paradójicamente, no hay ninguna prescripción taxativa que limite o regule los armamentos, que constituyen un instrumento de la primera.

Ello ha ocurrido sin duda porque se ha considerado quizás que el armamento en sí tiene un valor neutro, y que su peligrosidad radica en el uso que se le dé.

Sin embargo, la historia señala que si bien el armamentismo no constituye la causa de los procesos de tensión y desencadenamiento de guerra, ha contribuido sustancialmente a ellos por efecto de retroalimentación en la agravación de tensiones. De tal modo que cualquiera disposición limitativa constituirá un buen aporte hacia la seguridad internacional, aparte de la razón antes dada, de que significará una disminución de daños en el caso en que se produjera la guerra.

Pero bien sabemos que el sistema de seguridad colectiva, por su carácter político y por la polarización del mundo en dos corrientes ideológicas bastante contrapuestas, no funciona con la efectividad que es dable desear.

Es posible que la creación y fortalecimiento de una tercera posición logre hacer funcionar con eficacia el sistema actualmente diseñado; pero ello no se aprecia que haya de lograrse en un futuro inmediato.

Bajo estas circunstancias, ¿es posible e incluso factible establecer un sistema de regulación de armamentos entre países potencialmente enemigos, y que tenga reales visos de ser cumplido?

La época actual ha sido testigo de cómo las dos superpotencias que se disputan la hegemonía mundial, se han abocado a una serie de conversaciones de regulación de armamentos que culminaron con los convenios SALT I, y su protocolo adicional; en tanto continúan las conversaciones para establecer un nuevo convenio el SALT II, que actualiza y amplía el primero.

No hay duda que dichos acuerdos no tienen un carácter propagandístico, sino que en

ellos subyace una motivación muy racional; sabiendo que ambos pueden mantener la paridad del poderío militar, cualquiera sea la velocidad de incremento de armamentos de uno de los rivales, en vez de continuar una carrera progresiva sin limitaciones, es más rentable mantener dicha paridad con una razón de incremento menor e incluso regresiva; sin que ello afecte su posición ante terceros países.

Los beneficios prácticos se aprecian aquí tanto en tiempo de paz como de guerra.

En otras palabras, lo que han pretendido potencias virtualmente enemigas a través de este proceso de control y regulación de armamentos, es el lograr el máximo de seguridad con el mínimo de armamentos.

El problema es: ¿es este proceso extensible a todo tipo de armamento y todo tipo de actores, considerando entre éstos a los del Tercer Mundo y muy en especial a los de América Latina?

Lo que sí es claro de lo hasta aquí expuesto, es que una política de control de armamentos permite:

1. - Prevenir las guerras. Da más tiempo para negociar la solución de los conflictos.
2. - Limita los gastos en armamentos, los que se pueden destinar a fines de desarrollo; y
3. - Limita los daños en caso que se produzca una conflagración.

Pero ello implica aceptar el actual statu quo o reconocer que se puede modificar a través de medios que no constituyan el empleo de la fuerza militar. Esto, al menos, la humanidad lo ha reconocido a través de las disposiciones jurídicas que tienen actualmente validez universal.

3.- ELEMENTOS A CONSIDERAR EN UN PROCESO DE CONTROL DE ARMAMENTOS.

Concebido el control de armamento como el procedimiento a seguir para obtener el máximo de seguridad con el mínimo de armamentos y entendido que, para que el proceso sea efectivo, debe realizarse a través de un acuerdo mutuo con el o los probables enemigos, cabe determinar, primero, qué elementos debe comprender para que sea completo y sea considerado al menos dentro de un proceso de regulación de armamentos.

Un sistema de armamentos comprende : el potencial humano que integra los ejércitos y fuerzas armadas en general; los armamentos en sí, ya sean de carácter convencional o nuclear y de aplicación táctica o estratégica, y el establecimiento militar-industrial que produce armamento y apoya logística y directamente a los ejércitos.

A estos aspectos, reconocidos generalmente como esencialmente militares, agregaría yo el conjunto de acciones económico-políticas orientadas al esfuerzo bélico, ya sea el presupuesto militar por un lado y la propaganda de guerra, por otro.

De tal modo que cualquier esfuerzo que se haga para controlar estos aspectos de una política militar caería dentro del proceso de control de armamentos.

V este control o regulación de armamentos puede comprender no sólo el simple control del existente o por adquirir, sino también la limitación de los niveles de éste; su reducción o su eventual supresión.

Adicionalmente, una política de control de armamentos debe comprender entre otros los siguientes principios :

- a.- El de la seguridad, que sólo se mantendrá a través de un proceso gradual y proporcional. Cualquier alteración fundamental en la equivalencia militar afectará sin duda la seguridad de uno de los estados involucrados.
- b. - El de la supervivencia de la humanidad. Si bien el principio anterior es fácil de admitir, no ocurre lo mismo con éste, que si bien descansa en bases razonables fáciles de comprender para las potencias nucleares, no tiene el mismo significado para países no nucleares para los cuales dicho peligro es ajeno, salvo a través de una escalada horizontal en que se vean mezcladas las referidas potencias.
- c. - El principio de la conservación ecológica. Como el anterior, este principio es fácilmente comprensible para las potencias con armamento nuclear. Pero ocurre que los países no nucleares no tienen el poder para exigirselo, salvo que ellos mismos se comprometan en este sentido. Adicionalmente, el deterioro ecológico, si bien de interés común para toda la humanidad, no alcanzará niveles significativos en el caso de una guerra convencional, pese a

la sofisticación y poder destructivo de las armas comunes.

- d - El principio de la responsabilidad. Ninguna política de regulación de armamentos será efectiva, a mi juicio, si no hay un procedimiento de determinación de responsabilidad personal, tanto a nivel de gobernantes como de la conducción de la política militar, y como asimismo, a nivel de la ejecución de las disposiciones de carácter militar, ante cualquiera infracción de las disposiciones de regulación de armamento o uso indiscriminado de armas.

ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL EN LATINOAMERICA.

Una política de control de armamentos en Latinoamérica, que se ciña a los principios antes enunciados, deberá considerar debidamente las necesidades individuales y colectivas de seguridad de los Estados Latinoamericanos.

En relación al primer punto deberá incluir las necesidades internas y exteriores de seguridad. En relación al segundo, requerirá un acuerdo previo de éstos en relación a su posición conjunta con respecto al resto del mundo.

En todo caso, podrá considerar varias alternativas.

Si habrá alineamiento con el bloque occidental representado por Estados Unidos, si se tomará una posición neutralista o tercer mundista "a outrance" o si se permitirá una posición independiente y flexible, a expensas de la solidaridad.

Para llevar a cabo ésta u otra política colectiva de regulación y control de armamento, se requerirá a nuestro juicio, de la siguiente estructuración organizacional.

- 1° De la creación de una Agencia Latinoamericana de Desarme y Regulación de Armamentos (ALADRA), que cumpla las siguientes funciones esenciales.
 - a.- Servir de foro para las discusiones sobre armamentismo y control de armamento, y determinar las políticas colectivas de esta materia, tanto de aplicación interna como externa a la región.
 - b. - Servir de órgano de verificación del cumplimiento de los acuerdos regionales y universales sobre regulación de armamentos y de denuncia de las infracciones a los referidos acuerdos.

c.- Hacer los estudios y proposiciones que estime convenientes o que los gobiernos le propongan y que sirvan de base de discusión o de acción en materia de regulación de armamentos.

Este organismo puede depender o no, pero en todo caso deberá mantener estrecha relación con la Conferencia del Comité de Desarme de las Naciones Unidas.

2º De una política conjunta Latinoamericana en relación:

a. - La creación de un Tribunal "Internacional Penal", que considere las violaciones graves a los acuerdos colectivos de regulación de armamentos como crimen internacional para los efectos de establecer la responsabilidad personal.

b. - La reestructuración del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para los efectos de la formación y control de la fuerza internacional de paz y seguridad o la institucionalización dentro de la Carta de la Resolución 377 (V) de la Asamblea General, en relación a esta misma materia.

c.- La formulación de Códigos internacionales de conducta que incidan en materias de control de armamentos, como por ejemplo.

1) Código Internacional de Conducta sobre propaganda de guerra.

2) Código Internacional de informaciones de Seguridad y armamentismo para misiones Diplomáticas y de miembros de las Agencias Internacionales de Desarme.

3) Código Internacional de Conducta Militar, que respetando el principio de la obediencia militar como fundamento de toda disciplina considere debidamente la responsabilidad personal por actos que vulneran gravemente disposiciones de Derecho Internacional y Regulación de Armamento.

d. - Sistemas de determinación y control de presupuestos de guerra, producción particular o estatal de armas y comercialización de éstas.

e. - Sistemas de cooperación y acción conjunta para mitigar daños de guerra y facilitar la reconstrucción.

5.- CONCLUSIONES.

El proceso de regular y llenar el control de armamentos tiende a proveer el máximo de seguridad individual y colectiva con un mínimo de armamentos.

Este sistema no debe descansar sólo en el principio de colaboración entre países amigos y sostenedores del principio de seguridad universal, sino muy en especial en la negociación entre virtuales enemigos, en la premisa que la limitación y regulación de armamentos beneficiará a ambos.

Toda política de seguridad y defensa debe incluir no sólo el garantizar a través del armamentismo la propia seguridad, sino también tratar de reducir el armamento contrario a través de concesiones mutuas.

No hay duda que en una guerra o ante la inminencia de una guerra, toda limitación que se le imponga a un Estado en materia armamentista carece de sentido; como carece de sentido imponer dicha limitación a aquel Estado que desea satisfacer como fuera, determinados intereses vitales que considera esenciales para su existencia como nación independiente.

Pero no lo es tanto si se impone dicha limitación o se la auto-imponen todos los presuntos contendientes, manteniendo así el equilibrio existente.

Y lo es menor, si se considera que toda guerra de agresión está prohibida por el Derecho Internacional, de tal modo que imponer restricciones a una carrera o un proceso armamentista, constituye tan sólo la consecuencia necesaria de un principio ya adoptado y universalmente aceptado por la comunidad internacional.

Lo anterior requiere sí, mejorar y ampliar los mecanismos y procedimientos; jurídicos y políticos para solucionar las controversias en forma pacífica.

Dado el costo de los procesos armamentistas y su influencia negativa en el desarrollo de los pueblos y considerando asimismo el peligro que significa para los países del Tercer Mundo la carrera armamentista de las grandes potencias, que hace más probable el desencadenamiento de una guerra, América Latina debe tomar conciencia de ello y configurar una posición conjunta que le permita influir en alguna forma en el desenvolvimiento de este proceso.

La creación de una Agencia Latinoamericana de Desarme y Regulación del Armamento, constituye, a mi juicio, la solución más adecuada en esta primera fase. Ella sería un mecanismo de estudio y encuentro para los países latinoamericanos, para forjar políticas conjuntas y coherentes, y con el tiempo podrá constituir un apropiado instrumento de regulación, control y verificación del armamentismo en esta área del mundo.

Un esfuerzo serio de Latinoamérica en este sentido no sólo le dará mayor relevancia mundial, sino también constituirá un aporte significativo en procura de la paz regional y universal.

BIBLIOGRAFIA

- 1.— Brennan, Donald G: "Arms Control , Disarmament and National Security, Nueva York 1961.
2. - Dedalus: "Arms, defense policy and arms control . Summer 1975.
3. — Michael H.H. Louw: "National Security, a modern Approach , Institute for Strategie studies-University of Pretoria-South Africa. Abril 1977.
4. — Karol Malcuzyński: "PlanGomulka, el Bloqueo de los Armamentos Nuclcares en la Europa Central". Agencia Occidental de Prensa, Varsovia 1965.
5. — Louis Henkin: "Arms Control", Prentice-Hall, Inc. USA 1961.
6. — SIPRI: "Prospects for arms control in the ocean" NO 7, Octubre 1973.
7. — Jacques le Panse: "Armament et desarmement a Page nucleairc.Notes et etudes documentaires No 4456", 17 Febrero 1978.
8. — U.S. Arms. Control and Disarmament Agency, "Arms control" 1977.
9. — Thomas C Schelling; Morton H. Halperin : "Strategy and arms control", Nueva York, 1961.

