

LIMITACION DE ARMAS

CONFERENCIAS NAVALES DE 1921-1922-1930-1936

Mario Barros Van Buren*

Una y otra vez...

Se ha dicho que el hombre es un ser de reacciones limitadas por la simple razón que su propia naturaleza lo es. Para vivir y desarrollarse debe actuar en función de un medio físico que obedece a reglas ordenadas y cíclicas. Autores como Toynbee han creído ver en la historia social del ser humano un efecto directo de una mutua compenetración, y así su conducta tendería a repetir, a través de los siglos, una y otra vez, sus reacciones anteriores, apenas modificadas por las variantes históricas y por el progreso material. Es verdad que "la historia no se repite", porque el tiempo no pasa en vano y porque la relación misma entre el hombre y la naturaleza evoluciona constantemente. Pero el capricho del suceder puede configurar circunstancias parecidas y entonces el hombre, determinado por parámetros limitados, tenderá a reaccionar ante ellas en la misma forma en que, con sus aciertos y sus errores, reaccionaron sus antepasados.

Charles Petrie decía que el primer deber de un estadista es "saber historia". Y para los efectos de este trabajo "saber historia" es conocer la reacción humana ante un hecho social determinado y detectar las circunstancias que volvieron a converger en él para producir los mismos efectos. Los hombres tienen memoria, aun para olvidar sus rencores.

Los pueblos no tienen memoria, salvo para sus rencores. Por eso, como decía el filósofo, "siempre tropiezan en la misma piedra".

De todos los hechos sociales que el hombre debe enfrentar con su cíclica contradicción, tal vez el más importante –y doloroso– es la guerra. Cada cierto tiempo el ser humano cree firmemente que los problemas internacionales pueden y deben ser solucionados por la violencia armada. Una vez ante el espectáculo de la muerte, del hambre y de la destrucción que toda guerra trae consigo, su reacción es la del rechazo y la condena. Es así como, a lo largo de los siglos, los hombres han exaltado la guerra como el más noble esfuerzo colectivo y, alternativamente, la han estigmatizado como un castigo de Dios y un mal del infierno. En el siglo IX, el ideal caballeresco no concibió la guerra sino como "la espada de la justicia divina". El joven adalid era educado para ella. Sus armas eran veladas en un altar y benditas por la fe. En muchos pueblos de la antigüedad, la guerra era sagrada. En China se la llamó "la más alta de las ciencias y la más hermosa de las artes". La propia Iglesia Católica, cátedra de paz, predicó nueve cruzadas contra el infiel –incluyendo dos en la misma Europa– y los Papas estimularon y aun dirigieron de esta manera las más formidables empresas militares de la Edad Media. La escolástica elaboró hasta el último detalle la teoría de

* El autor es miembro de la Academia Chilena de la Historia, de la Academia de Historia Militar, del Instituto Geopolítico de Chile y profesor de Relaciones Internacionales. Actualmente se desempeña como Embajador de Chile ante el GATT, con sede en Ginebra.

“la guerra justa”, réplica ineludible a “la guerra santa” del Islam.

Terminada una guerra queda el patético cuadro de la desolación. Y entonces surge, arrollador, el ánimo de “la paz perpetua”. Desde la filosofía griega hasta la Carta de las Naciones Unidas, el mundo ha visto desfilar miles de proyectos destinados a acabar con los conflictos bélicos, con las armas, con la odiosidad y a obligar a los pueblos a dirimir sus diferencias por medios pacíficos. Se ha hablado de “el imperio del derecho”, de “los tribunales de conciliación”, de una “conciencia de paz”. ¿Se ha tenido éxito? Salvo casos muy ejemplares, los resultados son más bien negativos. Sin embargo, el destino cíclico de que hablábamos insistirá, una y otra vez, en regular las reacciones sociales de acuerdo a principios y a normas que sólo tendrán éxito en la medida en que no sean un simple producto intelectual o ideológico ni que tuerzan la humana naturaleza más allá de lo que permite esa voluntad suprema que rige todas las cosas y todos los destinos.

EL DESARME COMO POLITICA INTERNACIONAL

El desarme es uno de los impulsos “cíclicos” de los que hablábamos. Aun cuando no es posible negar que tras él operan ideales muy nobles, en general se intensifica cuando el “armamentismo” se torna asfixiante para la economía de un país, cuando se aleja el peligro “inmediato” de una guerra (el “lejano” no desaparece nunca) o cuando los sistemas de alianzas y contraalianzas crean en los Estados un cierto nivel de seguridad colectiva. Hay en todo esto una complicada mezcla de idealismo y de sentido práctico, cuya textura debe ser sabiamente evaluada por el estadista. La frase de Poincaré, “o nos desarmamos todos o no se desarma nadie”, podría ser un crudo diagnóstico de esta política, tan difícil como arriesgada. “El desarme — escribe el autor inglés Lindsay — debe ser, más que ‘convertir las lanzas en arados’, al decir de la Biblia, o desmontar los cañones, como se expresaría en nuestros días, un estado mental de todos, una conciencia generalizada de paz y de armonía. Sin esta conciencia, el desarme se convierte en una simple imprevisión. Basta que una de las partes no se desarme y todas las demás quedan indefensas ante ella”. (1)

Esta “conciencia generalizada” fue la

que falló en 1918, tal como había fallado a lo largo de los siglos. Cuando la Iglesia de Roma excomulgó el uso de la ballesta, prohibió arrojar cadáveres a las fuentes de agua (la guerra bacteriológica de la Edad Media), creó las “treguas de Dios” para aliviar la tensión bélica de la época y declaró que la pólvora “era un arma infernal y completamente condenada por los pueblos cristianos”, no hizo sino anticiparse a la repulsa universal a las llamadas “armas sucias” de los siglos siguientes. Los resultados fueron muy pobres. Sólo el temor a sentir en carne propia los rigores del “arma sucia” hizo que se llegara a acuerdos acerca de su prohibición. Pero es muy difícil llamar al temor “conciencia generalizada” de paz.

Sin embargo, fuerza es confesar que fue el temor el que llevó a los países a ponerse de acuerdo respecto a tres puntos preliminares en el trato internacional del armamento, con la intención de llegar alguna vez a un convenio mundial de desarme. Estos tres puntos fueron: a) clasificación de las armas en “lícitas e ilícitas”, polémica que, a partir de 1874, fue agitada por los círculos religiosos o humanitarios y, a partir de 1890, por la Cruz Roja Internacional; b) introducción de armas “modernas” en áreas geográficas hasta ese momento consideradas como “desarmadas”; y c) establecer una forma de equilibrio militar entre las grandes potencias, tanto en los territorios metropolitanos como en sus imperios coloniales.

Ya en 1874, los países europeos, advirtiendo los grandes avances técnicos exhibidos por Alemania en la guerra franco-prusiana, se reunieron en Ginebra para intentar hacer una especie de “código de la guerra”. Este documento, llamado Declaración de Ginebra, recogió numerosas teorías de la “guerra justa” cristiana y estableció una serie de reglas destinadas a humanizar los conflictos bélicos, especialmente el trato a heridos y prisioneros, los servicios sanitarios, los derechos de la neutralidad, las zonas desmilitarizadas, etc.

En 1890 las grandes potencias europeas acordaron reunirse en Bruselas para tratar de dar un nuevo impulso a las declaraciones de Ginebra. Aun cuando la conferencia fue citada con el vago objetivo de “reprimir el tráfico de esclavos en Africa”, todos sabían que las intenciones eran más amplias y que se quería llevar al tapete todo el tema del armamentismo. Sin embargo, ni Gran Bretaña ni Bélgica permitieron que el tema saliera del esquema inicial. Pero aun así el Acta de Bruselas es un

paso muy importante en el control de las armas, aunque sólo se refiriera al continente africano. Según este convenio quedó prohibida la internación en Africa, entre las latitudes 20° norte y 22° sur, de todo tipo de arma que no fuese, exclusivamente, de caza o pólvora en barriles para obras públicas. Las internaciones militares debían ser comunicadas mutuamente y aprobadas por un comité multinacional, con sede en París. Como este acuerdo interesaba por igual a todos los signatarios, el Acta de Bruselas se cumplió rigurosamente hasta 1914.

En 1906 las grandes potencias volvieron a reunirse en Algeciras, esta vez para tratar el tema del contrabando de armas en Africa del norte. En realidad, se trataba de trazar las "áreas de influencia" de las zonas del Rif y de Marruecos y de impedir que los intereses comerciales europeos armaran subrepticamente a las tribus árabes sublevadas. Se intentó, también, aliviar el tenso clima político creado en el Mediterráneo por las ambiciones alemanas en dicha área.

El Tratado de Algeciras fue mucho más detallado que el de Bruselas. Quedó prohibida la internación en Africa de piezas de artillería, partes de cañones, munición de todo tipo, pólvora, salitre, algodón explosivo y nitroglicerina. Se regulaba severamente el uso de explosivos industriales y se establecía un sistema de sanciones para las personas y entidades a quienes se sorprendiera violando el tratado. El Tratado de Algeciras, al igual que el de Bruselas, funcionó razonablemente bien, aun cuando en la práctica se tradujo en que Francia y España quedaron con las manos libres para aplastar la insurrección rifeña y, a la larga, repartirse el territorio. Pero eso ya se sabía de antemano.

LAS CONFERENCIAS DE LA HAYA

La primera había sido citada en 1899 con el fin ostensible de "humanizar" la guerra, regular las armas y "crear un sistema mundial de solución de controversias". La iniciativa partió del ministro ruso de Relaciones Exteriores, conde Mikhail Nicolayevich Muravyov. En la carta-invitación, fechada el 11 de enero de 1899, se decía que las partes debían estudiar "una limitación de armamentos" y actualizar la Convención de Ginebra de 1864 sobre "tráfico marítimo" y la de "leyes de la guerra" de 1874.

La conferencia comenzó el 18 de marzo de 1899 y terminó el 29 de julio. Asistieron 26

naciones. Sus resultados son importantes: quedaron prohibidas las "armas ilícitas" (se las enumeró taxativamente, lo que fue un error, porque dejó el campo abierto a "otras"), se estableció un sistema específico de solución pacífica de las controversias y se creó una Corte Permanente de Arbitraje. Si bien la Primera Conferencia de Paz de La Haya no fue exactamente una reunión de desarme, resulta un antecedente valioso como intento formal de establecer un organismo internacional, con poderes amplios para intervenir en un tema tan sensitivo como la paz y la guerra. (2)

En 1907 se dio un paso mucho más concreto, al ser citada la segunda conferencia. Su temario fue más amplio: codificación de las leyes de la guerra (texto de base de la futura Convención de Ginebra), regulación de los armamentos y posibilidades de un desarme mundial "equilibrado y mutuamente aceptable". Incidentalmente se trató temas de alto interés: la prohibición del uso de la fuerza para cobrar deudas entre Estados; régimen de paz y de guerra para la marina mercante; prohibición de armar "corsarios" al amparo de este estatuto; prohibición de efectuar "bombardeos" desde globos "u otros vehículos aéreos", los que sólo podrían ser aceptados como "puntos de observación".

La Segunda Conferencia de La Haya reguló además las formalidades precisas para lo que debía entenderse por "declaración de guerra". Fueron expuestas dos teorías: la tradicional, que exigía "una comunicación formal y previa" entre los Estados; y la llamada "realista", que creía que bastaba "el primer acto de agresión". Fue un tema de alto interés, y resulta curioso recordar hoy los países que adhirieron a una o a otra teoría.

La Tercera Conferencia de La Haya no pudo ser celebrada debido a la guerra. (3) En 1919, los participantes en la Conferencia de Paz de París acordaron incorporar todos los acuerdos de La Haya a la naciente Sociedad de las Naciones. El desarme quedó, de esta manera, como un tema "institucionalizado" en las agendas de Ginebra y se siguió trabajando activamente sobre él, hasta que la Segunda Guerra Mundial lo convirtió en irrelevante.

En el período que va entre 1919 y 1939 es preciso recordar dos hitos importantes en el tema del desarme. El primero es la Convención de Saint Germain, de 1919, y el segundo es la creación del *Anuario de Armamentos*, de la Sociedad de las Naciones.

La Convención de Saint Germain fue incorporada al Pacto de la Sociedad de las Naciones y constituyó, durante veinte años, el código básico del Comité Internacional de Desarme. Sus principales disposiciones, además de las ya señaladas en el Acta de Bruselas y en las Conferencias de La Haya, fueron: la Sociedad de las Naciones quedaba a cargo "de un control amplio de los niveles de armamentos" y de "el comercio de armas"; se prohibía "la venta libre" y las "exportaciones" de armas que no fuesen autorizadas, previamente, por el Comité; los Estados debían intercambiar anualmente una información completa "y abierta" acerca de sus arsenales, adquisiciones e inventos bélicos. Se redactó, por primera vez, una lista de los armamentos conocidos y se le añadió una tabla, laboriosamente estudiada, sobre la clasificación y restricciones de cada uno. La Convención de Saint Germain es, tal vez, el documento internacional más completo redactado hasta ahora en el tema del desarme, si bien su área de aplicación estaba restringida a los antiguos beligerantes. El Comité Internacional de Desarme hizo de él un uso exhaustivo. Pero, lamentablemente, nunca entró en vigor (pese a las numerosas adhesiones) debido, principalmente, a que Estados Unidos se negó a ratificarla. (4)

El *Anuario de Armamentos* es uno de los trabajos más interesantes de la Sociedad de las Naciones. Comenzó a ser publicado en 1924, sobre la base de estadísticas oficiales de la información proporcionada por los Estados miembros y de los estudios técnicos a que la Sociedad tenía acceso. Una segunda publicación, denominada *Libro Anual de Estadísticas*, también producida por la Sociedad y también con información sobre armas, apareció en 1925. Sus datos fueron menos confiables, porque se trataba de una estadística global de comercio. Sin embargo, ambas publicaciones sirvieron de base para la Convención de Ginebra Sobre Comercio de Armas, firmada en 1925, y para la reorganización del Comité Especial de Control de Armas creado por la Sociedad en 1929.

En el período de interguerras, cinco acontecimientos concentraron la atención mundial en este tema:

- Las Conferencias Navales de Washington (1921-1922)
- Los Tratados de Londres de 1930 y 1936, dedicados ambos a la guerra marítima. (5)
- El Pacto Briand-Kellog (1928) sobre "renun-

cia de la guerra", que sirviera de base para — La Conferencia Mundial de Desarme, celebrada en Ginebra en 1932. A esta reunión asistieron 60 países, entre ellos Chile.

De todos estos nobles esfuerzos, las Conferencias de Desarme Naval de Washington y Londres merecen ser destacadas. Ellas respondieron al deseo generalizado de eliminar la carrera armamentista en el mar, en un momento en que el mundo se abría a una dorada esperanza de paz. Aun cuando sabemos que los acontecimientos fueron más fuertes que la voluntad de las partes, es preciso situar el análisis de estas reuniones en el entorno histórico producido por la Primera Guerra Mundial, sus consecuencias y la redistribución de fuerzas que significó la victoria de unos y la derrota de otros.

¿Por qué se escogió exclusivamente el área naval para una conferencia de este tipo? La respuesta la dio el Secretario de Marina de los Estados Unidos: "Creemos —dijo— que es en el poder marítimo donde las potencias han efectuado los gastos más pesados durante la pasada guerra y que, por otra parte, su reducción es la más fácil de convenir. Creemos, también, que las enseñanzas de la guerra introducirán en el campo de la defensa naval transformaciones mucho mayores que en el campo terrestre, con el consiguiente cambio en el concepto de la guerra y de la construcción naval".(6)

Esto fue dicho en 1919, cuando la aviación era un arma experimental y cuando los avances técnicos de la guerra terrestre, con las solas excepciones de las armas químicas y la introducción del tanque, eran todavía relativamente convencionales. Sin embargo, si se atiende al peso económico, los argumentos del Secretario de Estado eran valederos. Ni las economías de Japón ni de Gran Bretaña permitían ya continuar una carrera armamentista, por lo menos en el mar.

EL DESARROLLO NAVAL ANTES DE 1914

No es este el lugar para un análisis histórico de la evolución que el poder naval había venido sufriendo, a partir de la introducción de la artillería en los buques de guerra (siglo xv) y las revolucionarias modificaciones que éste y otros avances bélicos significaron en la estrategia conjunta y en el manejo táctico de las flotas. Innovaciones como el blindaje, las turbinas de

vapor, los modernos instrumentos de navegación, la artillería sincronizada y los torpedos, por citar sólo algunas, alteraron profundamente al poder naval. En este sentido, la Guerra de Secesión de los Estados Unidos (1860-1865) fue un hito importante.

En 1890, Estados Unidos fabricó lo que los historiadores denominan el "preacorazado", un barco de grueso blindaje, alto poder de fuego y una movilidad razonable (elementos que antes de esa fecha eran considerados incompatibles), cuya característica principal era una cierta autonomía de combate. Unidades de este tipo fueron utilizadas en la guerra de Cuba contra España. En 1904, Japón incorporaba tres barcos de este tipo a su flota de guerra, en su conflicto con Rusia.

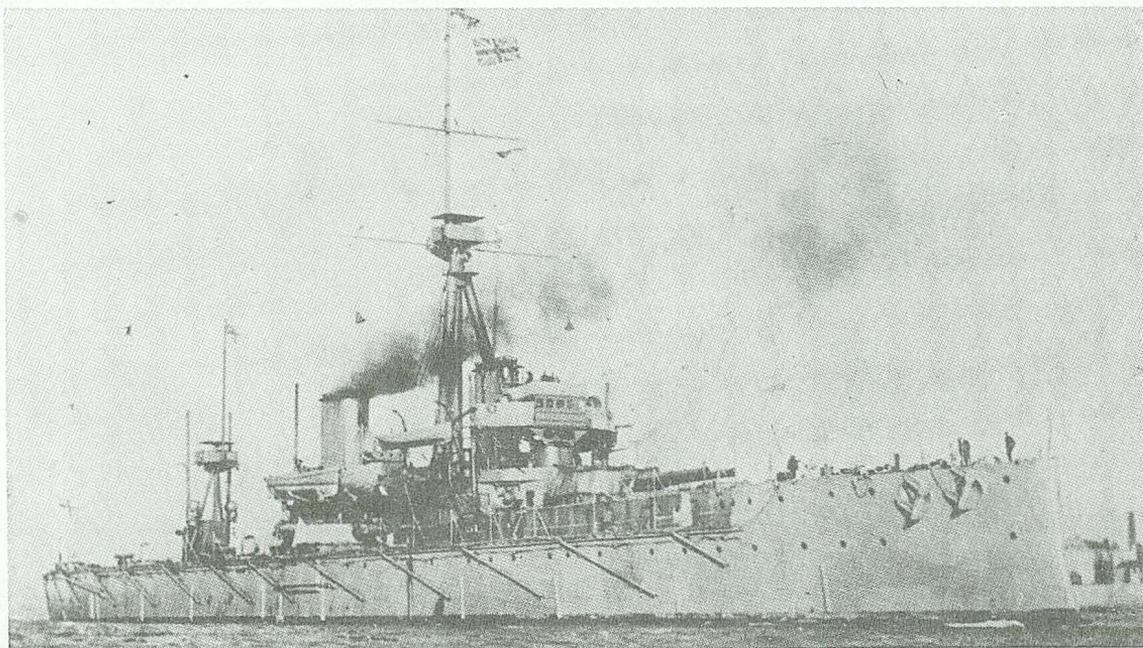
El primer acorazado moderno (llamado *Dreadnought* por los ingleses) fue fabricado por los Estados Unidos en 1906, seguido de inmediato por Inglaterra y por el Japón. El barco norteamericano era una unidad de 10 cañones de 30 cm, con turbinas modernizadas y que podía alcanzar una velocidad de 10 nudos.

El mismo año —y después de un intenso debate— la Armada de los Estados Unidos se resolvió a potenciar al crucero como unidad de

ataque y de apoyo. En 1910, dicha armada lanzó al agua un crucero de turbinas a vapor que podían dar 23 nudos de velocidad y que, por primera vez en la historia naval, contaba con un control centralizado de las baterías.

A partir de este momento se desató entre las grandes potencias una frenética competencia de construcción y perfeccionamiento navales. Justo es decir que esta carrera no estuvo sólo impulsada por afanes bélicos. A la necesidad natural de toda nación de proteger su seguridad y de mantenerse al día en los avances científicos, se añadieron las exigencias de los vastos imperios coloniales de Inglaterra, Alemania, Francia, Italia, Bélgica y otras naciones, con las consiguientes responsabilidades de protección de sus vías de transporte y de sus posesiones de ultramar.

Es así como en 1914, al filo del gran conflicto, Estados Unidos incorporó a su flota unidades como el *Nueva York* y el *Tejas*, con 14 cañones de 35,5 cm. Inglaterra lanzaba en 1915 su *Reina Isabel*, con 15 cañones de 38 cm y 25 nudos de andar. Estados Unidos replicaba, un año más tarde, con el *Colorado* y el *Omaha*, de 16 cañones de 41 cm y 35 nudos de crucero.



ACORAZADO INGLES "DREADNOUGHT", CONSTRUIDO EN 1906 (de un fascículo de *La Marina*)

En mayo de 1916 muchas de estas innovaciones fueron puestas a prueba al encontrarse las flotas de Inglaterra y de Alemania frente a la península de Jutlandia. Aun cuando, técnicamente, se considera ésta como una batalla "indecisa", Jutlandia es interesante como hito histórico, por cuanto quedó demostrado, por primera vez, que una batalla podía ser dirigida y controlada en la oscuridad y en la niebla. La utilidad de los acorazados –de los que se esperaba tanto– no quedó definida. Inglaterra perdió tres cruceros.

Al comenzar la guerra de 1914, Gran Bretaña poseía 145 cruceros y 300 destructores. La flota imperial alemana constaba de 57 cruceros y 150 destructores. En 1914, Estados Unidos tenía 32 destructores. El poder de su industria naval le permitió terminar el conflicto, en 1918, con 247 unidades de este tipo. El mérito de la defensa estadounidense no estuvo tanto en su técnica de combate como en la protección de sus convoyes. Fue el primer país que supo sacar partido a la función de los destructores como escoltas. Entre 1917 y 1918, la armada estadounidense movilizó a Europa un total de dos millones de hombres, sin perder un solo soldado.

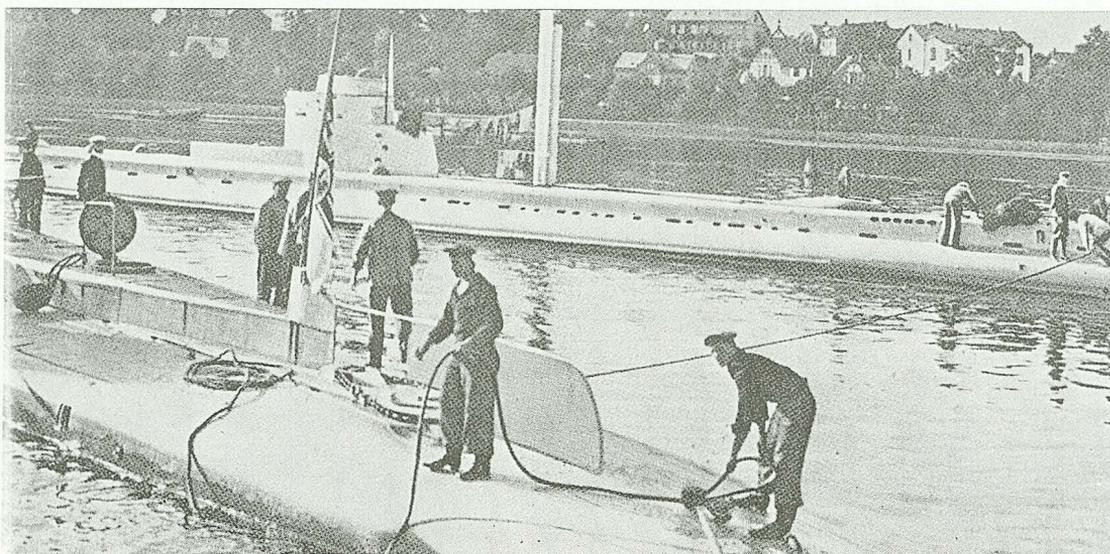
La gran inferioridad naval de Alemania –fruto de una obsesión histórica por la guerra terrestre que ha caracterizado a todos sus gobernantes por diez siglos– la obligó a desarrollar al máximo el arma submarina. En 1914 ini-

ció el conflicto con 38 unidades y lo terminó en 1918 con 372. Se estima que durante la guerra perdió la mitad de sus submarinos, con sus correspondientes tripulaciones. Esto se debió, en parte, a las imperfecciones técnicas de los sumergibles de la época y, en parte también, por el avance de las armas destinadas a combatirlos.

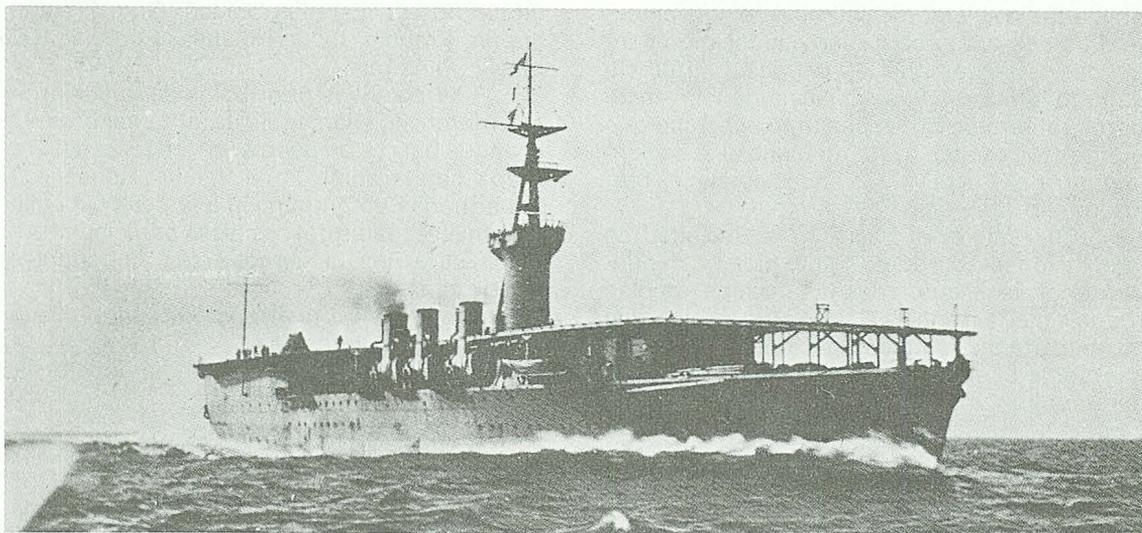
Hasta después del Tratado de 1922, el submarino fue considerado un "arma ilícita", tal como lo eran los gases letales, la bala expansiva o la bayoneta serrada. Ya veremos, más adelante, la polémica que se suscitó al respecto en las conversaciones de Washington.

La lucha contra el arma submarina dio un gran impulso a la aviación naval. La necesidad de complementar las flotas de guerra con las grandes posibilidades que abría el poder aéreo, surgió casi con la capacidad combativa del aeroplano, aunque fuese como arma de observación. Ya en noviembre de 1910 el primer avión aterrizaba sin problemas en el acorazado estadounidense *Birmingham*, en la bahía de Chesapeake. En 1911 la Armada de los Estados Unidos hizo un segundo ensayo exitoso en el *Pennsylvania*, en la bahía de San Francisco y, sobre un informe favorable de su Estado Mayor, compró sus primeras aeronaves en 1912.

Inglaterra dio un paso adelante al lanzar y recibir un avión (antes, sólo se recibía), en un buque de guerra. Se hicieron ensayos exitosos



AL FONDO, EL SUBMARINO ALEMAN "U-9" (de un fascículo de *La Marina*)



EL "HOSHO", PRIMER PORTAAVIONES DE LA ARMADA JAPONESA (de un fascículo de *La Marina*)

en el *Ark Royal* y en el *Argus*. En 1914 esta última nave fue adaptada para llevar un avión en forma permanente. En 1915 el Almirantazgo convirtió el avión en un arma antisubmarina y lo proveyó de torpedos. Sin embargo, no construyó "portaaviones", tal como los conocemos hoy, hasta 1918. En enero de ese año el *Hermes*, el primero de ellos, se unió a la flota británica. Un año más tarde Japón construía un modelo perfeccionado, el *Hosho*, que por algunos años fue el más moderno portaaviones del mundo.

Todo lo anterior llevó a las armadas de las grandes potencias a alcanzar cifras increíbles en tonelaje, número de unidades, volumen de tripulaciones, sistemas de apoyo, astilleros, instalaciones navales, sin mencionar "la carrera de perfeccionamiento", frenética competencia que amenazaba convertirse en un peso insostenible para las economías.

El mundo de 1919, guiado por el idealismo del Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson, y respaldado por una Humanidad cansada de matanzas y ansiosa de una paz estable, vivía una sicosis casi angustiada de desarme y de desmilitarización general. Fue el momento de los grandes proyectos de fraternidad universal. La creación de la Sociedad de las Naciones, producto principal del Tratado de Versalles y la firma del Pacto de Renuncia de la Guerra (Briand-Kellog) respondieron, en gran medida, a este espíritu.

Es así como el anhelo de desarme universal se enfrentó desde varios ángulos a la vez. El primero fue, desde luego, desarmar a los países vencidos y, al mismo tiempo, reducir los arsenales de los vencedores en la medida que el poder de los primeros probara ser más y más inofensivo. El segundo fue incorporar el desarme en los trabajos oficiales de la Sociedad de las Naciones y darle un carácter prioritario. El tercero fue buscar un acuerdo internacional entre las potencias vencedoras de 1918 para lograr reducir a términos razonables el poder naval heredado de la guerra, no ya en relación a los vencidos, sino entre ellas mismas.

De estos tres ángulos, sólo estudiaremos el tercero, pero todos ellos responden a un mismo espíritu y no se entendería bien este último sin comprender los otros dos. Así, pues, para juzgar el éxito o el fracaso de las Conferencias Navales de Washington y las que siguieron en Londres, es preciso tener presente los antecedentes que ya hemos dado con respecto al desarme como política mundial y el cortejo de idealismo y de desconfianza mutua que él traía consigo.

LAS CONFERENCIAS NAVALES DE WASHINGTON

Han sido consideradas, en general, como una consecuencia directa de los Tratados de Paz de 1919. Alemania, Austria y Turquía fueron

obligadas a "desarmarse" casi completamente. Los dos primeros países obedecieron dentro de los límites que les permitían su propia seguridad interna y la vigilancia de los vencedores, el tercero no se desarmó nunca porque apenas terminada la Guerra Mundial le declaró la guerra a Grecia y las grandes potencias prefirieron no intervenir.

En cambio, el Pacto de la Sociedad de las Naciones abordó de frente el tema del desarme al decir que todas las naciones debían reducir sus arsenales "al nivel más bajo que garantizara su seguridad nacional y el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de carácter conjunto". Como ya vimos, se creó un Comité ad-hoc de Desarme.

Estados Unidos nunca ingresó a la Sociedad de las Naciones, pese a que el gran ideólogo de esta noble iniciativa había sido, precisamente, el Presidente de esa nación. Debido, tal vez, a esa circunstancia, el Gobierno de ese país intensificó sus esfuerzos de paz y de desarme mundial, a través de reuniones paralelas que, sin embargo, ayudaron enormemente a la labor de la Sociedad. Una de ellas fue la Conferencia Naval de Washington.

Se llevó a efecto en 1912. Asistieron los

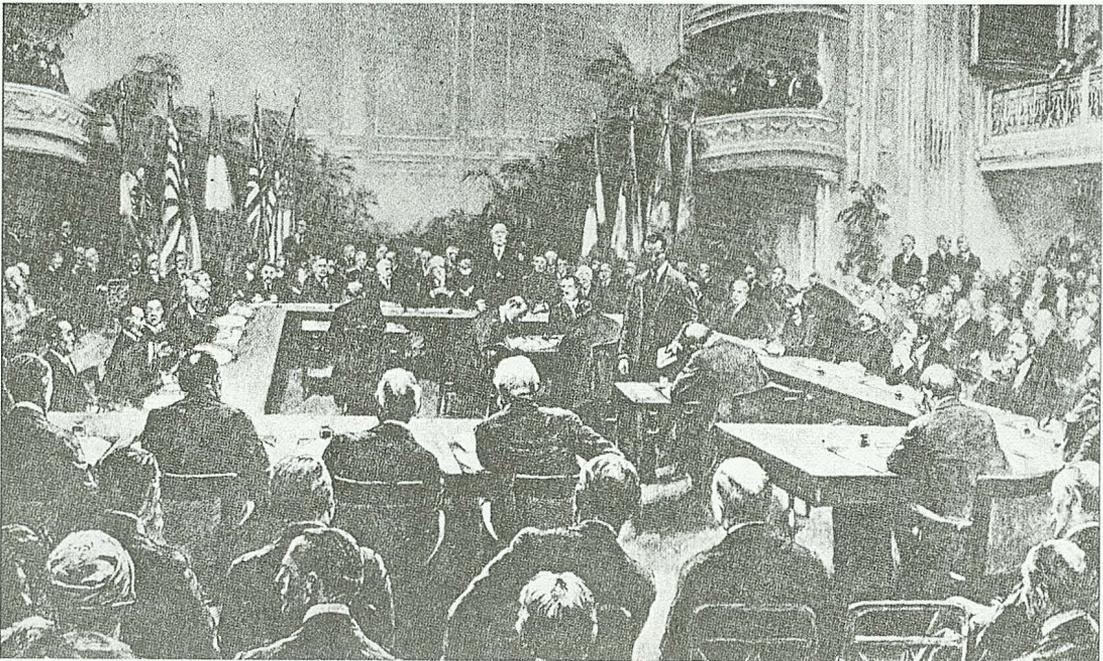
Gobiernos de Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Francia, Italia, Holanda, Portugal, Bélgica y China.

Los objetivos principales de la conferencia fueron: a) fijar un límite al tamaño de los grandes barcos de guerra (en lenguaje del Tratado: "capital ships") b) distribuir el tonelaje de las armadas en proporción a la potencia política y militar reales de los países participantes.

Entre los acuerdos más importantes, puede citarse:

- Los buques de guerra ya no podrían llevar cañones mayores de 41 cm. (7)
- Ningún buque de guerra debía superar las 35.000 toneladas.
- Los buques afectados por el tratado no podían ser renovados o reemplazados sino después de 20 años. (8)
- Los cruceros debían tener un tonelaje máximo de 10.000 toneladas. (9)
- Todos los acorazados debían ser transformados en portaaviones.

Por acuerdo de todos no se incluyó en el tratado ni a los destructores ni a los submarinos. A los primeros, porque se les consideró un tipo de nave cuyo costo escapaba a la intención fundamental de la conferencia. Y a los



UNA DE LAS SESIONES DE LA CONFERENCIA DE WASHINGTON (de un fascículo de *La Marina*)

segundos, porque Gran Bretaña y Francia no lograron ponerse de acuerdo sobre la naturaleza de la guerra submarina. (10)

En cuanto a los procedimientos para llevar a la práctica un desarme naval efectivo, las partes acordaron:

- Hundir o desarmar un cierto número de naves, ya fuese para darles fines no militares o para convertirlos en blancos tácticos.
- Prohibir la construcción o adquisición de naves de guerra superiores a 10.000 toneladas durante la vigencia del tratado y limitar por igual tiempo el calibre de las piezas de artillería.
- No construir o establecer fortificaciones o bases navales en aquellas posesiones o territorios de Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón señalados en el tratado (casi todos en el océano Pacífico y Lejano Oriente); no aumentar o reforzar las bases de reparaciones y aprovisionamiento en dichos territorios; y no incrementar ni las fuerzas navales ni la artillería de costa allí establecidas.

Pese a que el Tratado de Washington fue firmado por las 9 potencias invitadas (y durante mucho tiempo se le conoció como el Tratado de los Nueve), la realidad es que la abismante diferencia de fuerzas entre los signatarios hacía necesario un acuerdo más restringido y de mayor precisión, que tranquilizara a las potencias menores con respecto a la relación de fuerza de las mayores.

En 1922 se firmó, entonces, un segundo tratado (llamado "De los Cinco) en el que sólo participaron Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Francia e Italia. Sin desligarse de las obligaciones del Tratado de 1921, los cinco signatarios resolvieron establecer lo que se llamó "una relación proporcional de fuerza" entre ellos, lográndose de esta manera uno de los primeros convenios, en este sentido, de la historia diplomática del mundo moderno.

La relación fue descrita así: Estados Unidos, 10; Gran Bretaña, 10; Japón, 6; Francia, 3 e Italia, 3. Esta relación de fuerzas debía permanecer durante la vigencia del tratado. El Acuerdo de los Nueve quedó, entonces, como un Convenio-Base y el De los Cinco como una "ley especial" que sólo afectaba a los signatarios.

El Tratado de los Cinco fue objeto de arduas polémicas por parte de las opiniones públicas de los países firmantes. Cuando Mussolini llegó al poder en Italia, consideró

que la "relación proporcional" asignada a su país "era humillante". En Francia, hombres como Clemenceau impugnaron la aplicación del tratado, que "dejaba a Francia en la más completa indefensión". Pese a estas protestas, el tratado fue considerado un éxito y las partes se preocuparon de mantenerlo en vigencia hasta 1938.

El "escape" que el tratado dejó abierto, y que resultaba ineludible en un acuerdo de esta especie, fue no regular ni la construcción de los destructores ni la de los submarinos, dejando a cada país las manos libres de cubrir sus eventuales desequilibrios de defensa naval con estas unidades más pequeñas. Se dijo entonces que sería la propia capacidad económica de cada potencia la que regularía el número y eficacia de estas naves. (11)

Las concesiones políticas

Los Tratados de 1921-1922 no fueron solamente técnicos ni podían serlo. Una nación que hace concesiones en su defensa tiene a su vez que requerir garantías de que la contraparte va a ceder también en puntos ventajosos, a fin de igualar las posibilidades bélicas de ambas.

China abrió la marcha, advirtiendo que no firmaría nada si no se le reconocía lo que llamó "soberanía total". Por este concepto no sólo entendía la devolución de las bases que los países europeos le habían arrebatado a fines del siglo XIX y durante la denominada "guerra del opio", sino el que las potencias le dieran un rango igualitario en el trato internacional. Este fue un tema largo y difícil que, más tarde, tuvo amargas implicancias en la Sociedad de las Naciones. Bástenos saber, por ahora, que el Tratado de Washington acordó a China "un pleno trato de igualdad".

Estados Unidos, que veía con la mayor alarma las aspiraciones japonesas en el océano Pacífico y en el Lejano Oriente, exigió que se incorporara al tratado "una cláusula de consulta permanente". Japón replicó que ya tenía un acuerdo en este sentido con Gran Bretaña y que eso debía bastar como garantía. Estados Unidos no aceptó este argumento y, en cierta medida, Gran Bretaña lo apoyó. Se amplió, entonces, el Pacto de Consultas Anglo-japonés y entraron en él Estados Unidos, los dos signatarios anteriores y Francia. Los cuatro países se comprometieron a informarse mutuamente sobre desplazamientos navales, fortificaciones, construcción de astilleros y

alteraciones en las defensas costeras. Lo interesante de estas consultas es que los firmantes también se comprometían a "informarse" acerca de las actividades navales de "terceras potencias", lo que significaba un germen de alianza, aun cuando ella fuera meramente informativa, en un área por entonces fuertemente colonizada.

Japón, como era natural, también pidió concesiones. Estados Unidos y Gran Bretaña le otorgaron interesantes facilidades portuarias en Filipinas y en Hong Kong. A cambio de esto, Japón se comprometió a evacuar las zonas siberianas que ocupaba desde la guerra con Rusia y a devolver Kiaochow a China. Más tarde, al amparo del mismo tratado, negoció bilateralmente con Pekín un *status* especial para esta última base, situación que perduró hasta la invasión de Manchuria.

Las consecuencias de los tratados

Los Tratados de Washington, en su versión "De los Nueve" y "De los Cinco", fueron cumplidos sin mayores problemas porque, dado el entorno internacional que en esos momentos prevalecía, eran acuerdos que convenían a todos. Desde 1922 y 1930, las partes se reunieron regularmente e intercambiaron las críticas y las objeciones que creyeron necesarias, sin que los tratados se resintieran por ello. En este sentido, se trata de documentos que tuvieran bastante relevancia y no comunes en la historia diplomático-militar.

Ellos fueron elementos esenciales en la Convención de Ginebra y, tal como lo señalamos en su oportunidad, se les consideró como un convenio-tipo para crear un desarme universal, estableciendo "la relación proporcional de fuerza" como un sistema de equilibrio. Fueron también llevados como un ejemplo a la Conferencia Mundial de Desarme, en 1934, aun cuando por aquella fecha los Acuerdos de Washington se encontraban ya en revisión. (12)

LA CONFERENCIA NAVAL DE LONDRES DE 1930

Ocho años después de su firma, los tratados anunciaron un cierto desajuste. Las relaciones de poder entre los signatarios de 1922 ya no eran las de 1930. Se convino, entonces, en reunir una conferencia especial a fin de "evaluar los Acuerdos de Washington y adaptarlos

a las necesidades de la época actual". En efecto, algunas de las naciones firmantes habían experimentado grandes transformaciones. Francia, atemorizada por los acontecimientos que veía venir en Alemania, pidió que se le igualara a la relación de fuerzas establecidas para Gran Bretaña o, "a lo menos", a la del Japón. Italia, fuertemente recuperada de su postración de guerra y con un dictador nacionalista al frente de su Gobierno, se apresuró a manifestar a los demás países que si Francia era igualada a Gran Bretaña o al Japón, "Italia no aceptaría nada menos que la paridad absoluta con la defensa naval francesa".

El Almirantazgo, que veía iniciarse nuevamente una carrera armamentista que sus recursos no le permitían ya seguir, resolvió convocar a una segunda conferencia naval, esta vez en Londres, a celebrarse en 1930.

Lo más importante de esta reunión es que, contrariamente a lo que todos pensaban, los signatarios de los Tratados de Washington, con las variantes que se quiera, resolvieron renovar la validez de los Acuerdos de 1922. Gran Bretaña y Estados Unidos, animados por este espíritu que resultaba sorprendente, dados los incendiarios discursos de los Gobiernos de Italia y Francia y las veladas amenazas del Japón, quisieron dar un paso más y extender los tratados a los temas que en Washington habían sido soslayados: límites de tonelaje para otras categorías de naves, límite de calibre para artillería menor, número de destructores, número de submarinos y reducir el número de acorazados y de portaaviones por bajo el nivel de 1922.

Fueron objetivos demasiado ambiciosos para un entorno internacional que, a pesar de la crisis económica imperante, tenía también graves preocupaciones políticas. Japón advirtió que no negociaría modificaciones a los Tratados de Washington si su "relación de fuerzas" no era aumentada de 6 a 10, es decir, la paridad con Estados Unidos y Gran Bretaña. En el hecho, esto quería decir que el Imperio japonés aumentaría su flota mientras los demás las disminuían.

La petición fue rechazada y el año 1932, de acuerdo al procedimiento establecido en el propio tratado, Japón anunció su retiro del mismo, el que se hizo efectivo en 1934.

El desequilibrio se produjo, entonces, dentro del propio tratado. Estados Unidos quedó atado a un acuerdo de desarme naval en que potencias tales como Japón, Alemania, la

Unión Soviética y, eventualmente, Italia, podían armarse libremente. De acuerdo con Gran Bretaña, propusieron una tercera conferencia, cuyo fin específico fue esta vez "una revisión a fondo de los Tratados de Washington". Esta fue celebrada nuevamente en Londres, en 1936.

LA CONFERENCIA NAVAL DE LONDRES DE 1936

A diferencia de los acuerdos anteriores, el tratado naval que surgió de la tercera conferencia no se preocupó tanto de la cantidad de naves de guerra ni del tonelaje de las flotas. Su preocupación prioritaria fue fijar los límites de la carrera "técnica", es decir, de las condiciones que pudiéramos llamar "cualitativas" del armamento. Se trata, pues, de un tratado altamente especializado, mucho más técnico que diplomático.

Sin embargo, hubo una fuerte presión política. Ella quedó de manifiesto al establecerse un régimen de consultas mutuas entre los signatarios, ya no sólo reducido al océano Pacífico y al Lejano Oriente, como era el caso anterior, sino a todos los mares. Las consultas debían estar acompañadas de una información completa acerca de la construcción naval, astilleros, desplazamiento de unidades, cifras de personal, reservas movilizables, flotas de apoyo, bases, artillería, aviación, etc. Las partes debían informar, además, al Comité ad-hoc de Desarme de la Sociedad de las Naciones y al *Anuario*.

Una idea de Gran Bretaña, de extender una invitación formal a "terceras potencias" para adherirse al nuevo tratado, no contó con la aceptación general. Los autores coinciden en que esta idea era buena y que las potencias signatarias cometieron un error al rechazarla. Considerando el año en que fue redactado el tratado, los graves sucesos que ocurrían en España y en la Unión Soviética, habría sido

una hábil manera de frenar razonablemente el armamentismo alemán y de haber colocado a Italia en un papel más moderado.

La mejor prueba de lo que decimos es que cuando, en 1938, el Almirantazgo logró que el tratado "se abriera", Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia se apresuraron a adherirse a él. Gran Bretaña, en un desesperado esfuerzo por mantener su supremacía naval en Europa, logró interesar a Alemania en "un tratado bilateral que incorporara a su texto las provisiones generales del Acuerdo de Londres". Pese a la oposición cerrada del Estado Mayor de la *Kriegsmarine*, Hitler firmó el acuerdo con Inglaterra en 1937; un poco más tarde, su ejemplo fue seguido por la Unión Soviética. Fue una manera "indirecta" de ambas naciones de vincularse al tratado de la tercera conferencia. Italia, que en 1936 había anunciado su voluntad de retirarse (y que, de hecho, había empezado a actuar como si el tratado no le comprometiera en nada), al verse sola volvió sobre sus pasos y en 1938 comunicó que mantenía su adhesión.

El estallido de la Segunda Guerra Mundial dejó todo esto sin efecto. El Tratado de Londres de 1936, que debía durar hasta 1942, se nos representa hoy como un bello monumento a la causa de la paz. La frase de Hitler al embajador inglés en Berlín, en 1939, de que "esta guerra se decidirá en el continente y en unos cuantos meses", no pasa de ser una ingenuidad, rara en un hombre que, por esos días, parecía dotado de una certera previsión estratégica, pero congruente con la centenaria tradición prusiana de desvincular la guerra de la política exterior, para convertir la guerra en política exterior. Es bien sabido que ningún Estado ha logrado nunca imponer plazos a los conflictos armados y la historia nos recuerda a cada paso que ninguna guerra importante se ha decidido exclusivamente en el teatro de operaciones terrestre.

NOTAS

- (1) LINDSAY, EDWARD: *Arms and Soldiers*, Ed. Lucette, Londres, 1928, pp. 127-128.
- (2) Chile asistió como observador.
- (3) Había sido citada para 1915.
- (4) GOLDBLAT, JOZEF: *Agreements for Arms Control*, Ed. Sipri-Taylor and Francis Ltd., Londres, 1982, p. 5.
- (5) Podría agregarse a esta lista el Pacto de Limitación de Armamentos de Centro América, una iniciativa de los Estados Unidos a fin de evitar las contiendas en esta región. Aun cuando es indudable que la

conferencia centroamericana fue altamente "presionada" por el Gobierno de Washington, sus efectos inmediatos resultaron satisfactorios. Los países del área acordaron reducir sus fuerzas armadas, no adquirir determinados armamentos, consultarse mutuamente, crear un Tribunal de Conciliación y Arbitraje y no comprar ni vender implementos bélicos. En cuanto a un ataque exterior, Estados Unidos ofrecía una garantía general de protección, además del compromiso de las naciones firmantes de unirse en la defensa común.

- (6) El desarme naval de Alemania, de acuerdo al Tratado de Versalles, debía ser total, reservándose apenas a la Kriegsmarine un número elemental de buques de entrenamiento y del servicio de guardacostas. La idea de los vencedores era repartirse equitativamente las unidades de la flota germánica en buen estado y vender o destruir las restantes. Los alemanes cortaron por lo sano y optaron por hundir ellos mismos toda su flota, que por esos días se había concentrado en la bahía de Scapa Flow.
- (7) Esta disposición obligó a Gran Bretaña a cambiar la artillería del *Furious*, con cañones de 46 cm.
- (8) Tampoco podían ser vendidos a terceras potencias, sin una comunicación previa al Comité de Desarme de la Sociedad de las Naciones.
- (9) Esta es la cláusula que dio origen a los llamados "acorazados de bolsillo", cuya construcción por parte de Alemania se inició en 1934.
- (10) Gran Bretaña, obedeciendo a una intensa presión de su opinión pública, en la primera conferencia naval sostuvo que el submarino era "un arma prohibida", es decir, contraria a las leyes internacionales de la guerra. En el Almirantazgo se le daba la categoría de un "francotirador terrestre", o sea, de un combatiente desleal y alevoso. Francia rebatió violentamente este concepto; al igual que Alemania en 1914, sostuvo que el submarino era un arma perfectamente legítima, como lo eran la aviación y la mina terrestre subterránea. Creía, además, que el arma submarina era el único medio que tenía un país pequeño, de escaso poder naval, para defenderse de una gran potencia. Al final, Francia ganó la discusión, pero el submarino quedó excluido del tratado. No es, pues, de extrañar que el rearme europeo comenzara por esta vía. Los países no fabricaron muchos submarinos, pero perfeccionaron notablemente sus modelos posteriores.
- (11) Según el autor inglés Lindsay, éste fue el argumento dado por el Canciller Hitler al alto mando alemán, al suscribir el Tratado de Londres de 1936, por la vía de un acuerdo bilateral con Gran Bretaña.
- (12) La Delegación de Chile ante la Conferencia Mundial de Desarme hizo constar el hecho que el primer tratado internacional de este tipo *cuyo cumplimiento se había hecho efectivo* era el suscrito entre Chile y Argentina en 1902. Así quedó consignado.

