

Desarme ¿por qué?

Reimund Seidelmann

Reimund Seidelmann: Politólogo alemán. Profesor de Política Internacional en la Universidad de Giessen, Alemania Federal. Trabajos sobre la teoría de las relaciones internacionales, la política de seguridad y distensión y la cooperación de partidos socialdemócratas.

Primacía de los expertos militares o primacía de la política

La opinión pública internacional ha venido prestando cada vez más atención, últimamente, a los empeños por lograr la distensión y el desarme. La Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre el Desarme (ONU-SED), la firma del acuerdo SALT II (Strategic Arms Limitation Talks/ Negociaciones sobre la Limitación de Armas Estratégicas) y los nuevos impulsos observados en las negociaciones sobre la Reducción Mutua y Equilibrada de Tropas en Europa (MBFR/Mutual and Balanced Force Reductions), llevadas a cabo en Viena / Austria, han contribuido a este fenómeno. Las negociaciones mencionadas y el debate público sobre esta problemática, sin embargo, están dominados casi exclusivamente por los expertos. Sus discusiones sobre detalles técnicos, implicaciones estratégicas e informaciones que no están al alcance del público, han conducido al hecho de que los políticos y el público interesado en este tema, depositasen su confianza, casi totalmente, en los asesores militares. Al mismo tiempo se espera, sin embargo, que estos últimos cuestionen su propio porvenir profesional, su influencia política y su legitimación social en las negociaciones sobre desarme.

Tal contradicción puede ser superada solamente mediante la repolitización del debate sobre desarme. Es necesario, en otras palabras, imponer la primacía de la política, tanto en la definición de las pautas como en la realización de las negociaciones sobre el desarme, para no dejar esta área política al dominio y control de los expertos militares. Para poder lograr este objetivo es necesario analizar el contexto político, discutir los detalles técnicos y estratégicos-militares e interpretar el desarme como una necesidad política en lugar de verlo como un problema exclusivamente militar.

¿Destrucción o desarrollo?

Las guerras entre naciones han arrojado un saldo de más de treinta millones de soldados muertos en los últimos 150 años. Las pérdidas de vidas civiles, el costo económico y los efectos sobre la sociedad y el Estado a largo plazo, son incalculables. El número de soldados bajo armas en el mundo asciende a veinticinco millones, aproximadamente. Los gastos militares superan los 400 mil millones de dóla-

res, lo que equivale al producto interno bruto de América Latina y es quince veces más del total de la ayuda otorgada a los países del Tercer Mundo. La tecnología militar moderna multiplicó la capacidad destructiva de las armas. Una guerra conducida con armas convencionales modernas puede significar la destrucción casi total de la infraestructura, la industria y la agricultura en pocos días. Cuanto más industrializada y poblada sea la región afectada, tanto más grave será el retroceso que sufrirá su desarrollo. Una guerra conducida con armas nucleares tácticas o estratégicas, de mediano alcance, no solamente multiplicaría la destrucción inmediata sino también las consecuencias a largo plazo para los habitantes y el sistema ecológico en su conjunto, las cuales son a menudo subestimadas por los militares porque resulta difícil calcularlas.

Incluso las armas nucleares de poca intensidad radiactiva, mal llamadas armas nucleares "limpias", producen una contaminación radiactiva que hace imposible, por siglos, la permanencia de personas sin protección en las regiones afectadas. No es ningún secreto que los arsenales nucleares de las grandes potencias bastan para destruir el planeta varias veces. Pero el hecho de que las estrategias de escalamiento contemplan la extensión gradual de guerras convencionales a guerras nucleares y de que un conflicto nuclear desatado por error no es totalmente improbable, queda frecuentemente pasado por alto o silenciado. Estas razones ya son suficientes para prevenir contra cualquier intento de comparar futuras guerras convencionales o nucleares con las guerras del pasado. Las destrucciones y repercusiones negativas en el desarrollo de las sociedades afectadas no serían sólo inmensamente mayores a todo lo experimentado en el pasado, sino que además siguen creciendo al ritmo del avance militar-estratégico. Ante la necesidad del desarrollo económico y social, la guerra es la peor de todas las soluciones de problemas políticos y además no duradera, en la mayoría de los casos no sólo por razones éticas sino, sobre todo, por la pésima relación entre costo y beneficio. El conflicto en el Medio Oriente es un ejemplo patente de eso.

La guerra: ¿una condición del capitalismo?

En las dos últimas décadas se discutió en el seno de la izquierda si, y en que grado, el gasto militar, la política de intimidación y la guerra eran expresiones de las formas sociales capitalistas y si como consecuencia lógica la superación del capitalismo significaba, en cierto sentido, "automáticamente" la paz.

En primer lugar, los argumentos fueron tomados de la economía política y son: Que el gasto militar era una determinada forma de la absorción de la plusvalía sin la cual se derrumbaría el sistema capitalista. Que la sustracción de capital del proceso de acumulación provocada por los bienes y servicios militares costos improductivos en su conjunto significaban una contribución importante para controlar la superacumulación. Que además de esta importancia fundamental, había que tomar en cuenta la importancia del "complejo industrial-militar". Que esta coalición de élites de la industria bélica militares, políticos y formadores de

opinión pública simpatizantes de los militares se basaba, en última instancia, en el afán de lucro de la industria bélica capitalista y las ambiciones de poder e influencia de los militares.

Entretanto, ambos enfoques han sido relativizados. La absorción de la plusvalía puede, pero no necesariamente tiene que, ser realizada por medio del gasto militar. El programa espacial de la administración de Kennedy en los EE.UU. es un ejemplo de eso. El capitalismo sumamente dinámico de Japón, con sus mínimos gastos militares, es otro ejemplo de que los sistemas capitalistas son capaces de superar sus crisis internas sin una industria bélica. Las estrategias neokeynesianas como, por ejemplo, las centroeuropeas han contribuido, además, a poner en duda los supuestos básicos de la teoría clásica de la absorción de la plusvalía. El complejo industrial-militar, fue, a veces, subestimado en el pasado. Las ganancias de la industria bélica no alcanzan siempre la magnitud afirmada por algunos y la influencia de la industria bélica no explica por sí sola y en forma suficiente, la actual carrera armamentista.

En segundo lugar, los argumentos están relacionados al orden político mundial. Se afirma con referencia a la teoría del imperialismo de Lenin, que la expansión gradual e implícita del capitalismo conduce necesariamente a conflictos bélicos. Que estos últimos no se materializan solamente entre países capitalistas como, por ejemplo, en las guerras coloniales y las dos guerras mundiales sino también entre las metrópolis capitalistas y sus colonias como, por ejemplo, en las guerras de liberación. Que después del nacimiento y fortalecimiento de los países socialistas también son posibles conflictos militares entre países capitalistas y socialistas, los cuales, sin embargo, deben ser limitados, dirigidos y controlados por ambos bandos mucho más que en el pasado, en los términos de la política de coexistencia o de distensión, debido al peligro de un escalamiento a la guerra nuclear, como quedó demostrado en la crisis de los cohetes en Cuba. Se afirma, no obstante, que ese control no los hace imposible en principio.

El análisis de la penetración capitalista del Tercer Mundo colonial y poscolonial demuestra que especialmente el capitalismo americano, pero también el británico y, nuevamente, también el francés, recurrieron al instrumento de la guerra siempre que lo estimaban necesario para proteger sus intereses. En el Caribe, la intervención en Cuba fue un ejemplo clásico de la relación entre la nacionalización del capital norteamericano y la reacción militar de EE.UU. En el área asiática del Pacífico, la guerra de Vietnam fue el ejemplo clásico de los intereses estratégicos globales de los EE.UU. en la creación, extensión y mantenimiento de una área de influencia. Si por razones políticas o financieras, "lugartenientes" como Brasil, Sudáfrica, Israel, el régimen del Sha en Irán, etc. han asumido el papel militar de los EE.UU. en algunas regiones, esto no cambia en nada la relación básica de la política de orden mundial norteamericana, la cual sirve, es cierto, a los intereses norteamericanos en primera instancia, pero, al mismo tiempo, para crear y extender el orden capitalista mundial, dependiente e interdependiente a la vez.

El capitalismo ha demostrado su capacidad de aprender tanto en los problemas de superacumulación como en la imposición de sus intereses globales. Las guerras de liberación nacional, el apoyo directo e indirecto que recibieron los movimientos de liberación desde el bloque socialista y la República Popular China y, finalmente, el fortalecimiento político del Tercer Mundo, fueron las causas más importantes de la revisión de las estrategias anteriores. Se han cristalizado dos variantes nuevas: la política de derechos humanos de los EE.UU. y la política de la "tercera vía" de Europa Occidental.

La política de los derechos humanos apoya, en prima instancia, una liberación limitada en los países del Tercer Mundo, con el fin de evitar los desarrollos que, en el pasado, condujeron a intervenciones militares. La política de la Comunidad Europea va más allá de esto. Renunciando expresamente al elemento militar, ella trabaja como potencia mundial capitalista civil "moderna", empleando instrumentos políticos y, sobre todo, económicos. Los críticos de la CE señalan, sin embargo, que eso es posible sólo porque la OTAN y el potencial bélico norteamericano permiten el empleo del instrumento militar en todo momento, si es que la "tercera vía" no funcionase. Esto puede decirse, según ellos, de la protección del suministro petrolero desde el Golfo Pérsico. A pesar de esta crítica no debe subestimarse la diferencia entre una política de orden internacional "pacífico-económica" especialmente en lo que se refiere a la libertad de acción de los países tercermundistas afectados.

La dependencia originada por endeudamiento, etc. es cualitativamente distinta de la dependencia originada por una amenaza de intervención.

Los intereses capitalistas y de ordenamiento global se han manifestado siempre en conjunto, de modo que el establecimiento de una relación unívoca entre el capitalismo y la guerra puede ser revitalizada con la observación de que las guerras son, ante todo, consecuencia de las respectivas pretensiones globales y no una genuina condición del capitalismo.

En análisis de la política global soviética lo demuestra claramente. En primer lugar, queda puesto en evidencia que también puede haber guerras entre países socialistas por ejemplo, los conflictos entre la URSS y China. Segundo, la política soviética hacia Europa Oriental, Africa y Asia, evidencia que la intervención militar, el rearme y la intimidación son los instrumentos más importantes empleados por la URSS para imponer sus intereses políticos, militares y económicos. La URSS está dispuesta a intervenir militarmente, no sólo para mantener el dominio dentro del bloque como lo hizo en la RDA, Hungría y Checoslovaquia sino también para extender su dominio como quedó demostrado en Afganistán. A diferencia de los países industrializados occidentales, la URSS recurre casi exclusivamente al instrumento militar para proteger sus intereses globales. Los instrumentos económicos no tienen una función importante en su política exterior, contrario a la política occidental, no por último debido a los problemas económicos internos de la URSS.

Los instrumentos militares, pues, son empleados también por los países socialistas. En el caso de la URSS tienen incluso mayor importancia que, por ejemplo, en el de la CE. El comportamiento bélico no puede ser interpretado, por consiguiente, como consecuencia o condición de una formación social determinada, sino que debe ser visto como resultado de la política global de las formaciones sociales. Es decir, quien pretenda superar el comportamiento bélico, no podrá lograrlo solamente por medio de reformas estructurales de la economía política. Es necesario que logre cambios tanto en la forma de puesta en práctica de políticas exteriores nacionales como en la organización internacional de los estados. Es obvio que esto no es posible sin cambios estructurales fundamentales tanto en las sociedades capitalistas como en las socialistas.

La guerra como instrumento político o la maximización pacífica de beneficios a nivel supranacional

La clásica política de poder entiende la guerra y la amenaza bélica como instrumentos políticos. Son el "último recurso" en el catálogo de instrumentos del político. Sin embargo, la experiencia histórica ha demostrado que los éxitos logrados en la imposición de intereses por la vía de la violencia militar, no suelen ser muy duraderos. El recurso bélico no soluciona los conflictos, los agudiza. La violencia provoca la contraviolencia y pone en duda cualquier cálculo anterior de costo y beneficio. Una solución no militar de conflictos puede resultar muy difícil y tomar más tiempo, pero, en la mayoría de los casos, trae mayor beneficio mutuo sin producir costos exagerados. Las experiencias, por ejemplo, de las dos guerras mundiales, las guerras de Indochina y las guerras del Medio Oriente, confirman esta tesis.

La guerra no es tanto una condición de determinado tipo de formación social sino, más bien, de su forma de organización nacional. Pues mientras una nación intente hacer valer sus intereses a expensas de otras naciones, se verá obligada, por un lado, de crear los instrumentos de fuerza necesarios y, por otro, los instrumentos defensivos igualmente necesarios. En tanto cualquiera realice sus políticas a expensas de los demás y primordialmente en función del interés nacional, relegando a un plano secundario el respeto y la persecución de los intereses comunes y supranacionales por ejemplo, el interés en un orden internacional más justo será imposible prescindir de los instrumentos militares. Porque el poder nacional, que incluye también el poder militar, sigue siendo la base de la imposición de intereses. La debilidad de las Naciones Unidas, especialmente en el campo de las políticas prácticas de reforma del mundo y de paz, no es más que la otra cara de este principio de conducta. Una política que pretende, a largo plazo, eliminar la guerra como instrumento de las políticas exteriores nacionales está obligada a crear las relaciones, los mecanismos y la cooperación duradera a nivel supranacional que permita sustituir la política a expensas de los demás, por una política de beneficio mutuo.

Sin embargo, la violencia militar no se manifiesta sólo en su aplicación directa sino también en la amenaza directa o indirecta de aplicarla. Son ejemplos de eso, las decisiones de rearme, las movilizaciones y los despliegues de tropas o flotas. En muchos casos se puede, inclusive, desistir del empleo directo de la violencia bélica. La evidente superioridad militar del contrario, la imposibilidad de defenderse eficientemente y la magnitud de las destrucciones probables, pueden hacer que una nación se someta a la voluntad política de su contrario sin que éste tenga que recurrir a la guerra o a la intervención militar. Con este argumento, precisamente, se justifica, en la mayoría de los casos, la creación y expansión de una defensa militar propia. La idea no es que el contrario pretende iniciar una guerra sino que, primero, tiene la capacidad de hacerlo y, segundo, que posiblemente lo haría si se presentara una oportunidad de proceder así impunemente, lo cual sería el caso si el otro renunciara a establecer un sistema defensivo propio. En este contexto no está planteado solamente el argumento de la seguridad nacional sino que también se señala que la libertad de acción política frente a otro estado con evidente superioridad militar, quedaría muy limitada como consecuencia de la evidente incapacidad defensiva del propio país. En otras palabras, el sistema internacional actual sanciona precisamente a los países que renuncian a establecer un aparato militar, limitando su soberanía, lo que sólo puede ser compensado mediante la obtención de garantías de un país militarmente poderoso y esto puede significar también dependencia.

El punto de vista pacifista de que es posible escaparse unilateralmente del sistema internacional de amenazas militares y de sus imperativos renunciando al establecimiento y la mantención de fuerzas armadas, es muy loable en su dimensión moral pero equivocado en su lógica e irreal en vista de las estructuras sistemáticas y los patrones de conducta existentes; si se impusiera este punto de vista en la política provocaría exactamente lo que, en realidad, pretende evitarse: el avasallamiento militar, la dependencia política y, por último, la desaparición como nación. El destino del estado jesuita en la desembocadura del Río de la Plata al comienzo de la colonización de Sudamérica; el de Japón luego de la segunda guerra mundial y el de algunos países del tercer mundo demuestran que, una vez que se hayan establecido sistemas militares violentos a nivel regional o internacional, éstos obligan incluso a los países que rechazan la violencia militar como instrumento militar, a establecer aparatos de defensa militar. El escapismo unilateral no es ninguna solución; en cambio, sí son soluciones, el control, la limitación y la superación de estos patrones a nivel regional e internacional, soluciones que se ajustan a las necesidades de las sociedades en lo que se refiere a su integridad territorial, independencia política y autodeterminación, sin emplear la violencia militar. El desarme estará destinado al fracaso desde el primer momento si no se ajusta a los intereses de seguridad de los países participantes. El desarme fracasará también si no se establece, al mismo tiempo, un sistema de cooperación supranacional ajustado a los respectivos intereses de desarrollo y autodeterminación. El desarme no acompañado por la búsqueda de alternativas no militares para la solución de conflictos, que

consideren y fomenten los intereses de todos los implicados, creará un vacío en el catálogo de instrumentos y, en lugar de impulsar la seguridad y el desarrollo, se autodesestabilizará y se autobloqueará.

Por consiguiente, quien pretenda superar definitivamente el presente sistemas de amenazas militares, debe procurar, en primer lugar, que la política exterior no se oriente en la maximación del beneficio nacional a expensas de otros sino en la promoción del beneficio común. Esto requiere tanto de la extensión de una cooperación internacional eficiente como de la transferencia de las competencias necesarias, a los organismos internacionales. Debe procurar, en segundo lugar, que estas estructuras nuevas que, al principio, pueden limitarse al nivel regional garanticen y fomenten la seguridad y el desarrollo políticamente independiente de las sociedades participantes.

¿Una lógica militar de la carrera armamentista o una lógica política del control de armamentos?

El sistema internacional no está caracterizado solamente por guerras y amenazas militares sino también y al mismo tiempo por las carreras armamentistas. Estas resultan del escalamiento de las políticas de rearme en forma de una espiral de acción y reacción, a base de los mecanismos siguientes:

1. El país A sospecha que su vecino, el país B, tiene el propósito o está buscando una oportunidad para atacarlo o extorsionarlo militarmente. Para evitar esto, el país A se decide a establecer un sistema defensivo.
2. El país B interpreta esta decisión del país A como intención de atacarlo o extorsionarlo militarmente. El rearme real del país A es tomado como prueba de eso. Para evitar este peligro, el país B decide establecer también un sistema defensivo.
3. El país A toma esta decisión como prueba de su sospecha original que el país B lo quiere atacar o extorsionar. Para evitar definitivamente este peligro, el país A decide mejorar o acelerar su programa de rearme.
4. Esto es interpretado por el país B como otra prueba más de la amenaza que representa el país A y provoca más medidas de rearme, etc.

Las carreras armamentistas tienen dos aspectos especialmente importantes que aparecen casi siempre, en la argumentación de los defensores del rearme. Primero, llaman la atención sobre el hecho de que es muy largo el plazo que transcurre entre una decisión política de introducir un sistema de armas y su entrega efectiva a la tropa, lo cual obliga a la planificación y a adelantarse a las posibles decisiones armamentistas de un contrario real o hipotético. Con esto se abre la puerta, naturalmente, a las especulaciones, exageraciones intencionadas y tergiversaciones. Un ejemplo de esta situación es el debate sobre la "brecha de cohetes" que se

está llevando tanto en EE.UU. como en la URSS y en el que llaman la atención a una supuesta inferioridad frente al otro, la cual siempre resulta ser una exageración intencionada. Segundo, se entremezclan las carreras armamentísticas cuantitativas y cualitativas. El aumento numérico de tropas y sistemas armamentísticos implica casi siempre la introducción de tecnologías armamentísticas nuevas y de mayor capacidad destructiva. También en el sector militar existen el crecimiento "intensivo" y la racionalización. Las nuevas tecnologías pueden significar aumentos de la capacidad destructiva aun cuando se reduzca la fuerza numérica de las tropas. Las innovaciones tecnológicas por ejemplo, el desarrollo de una defensa absolutamente segura contra misiles nucleares atacantes - tienen, sin embargo efectos desestabilizadores mucho mayores que los meros aumentos numéricos, porque pueden hacer obsoletos los viejos sistemas armamentísticos y estrategias, de la noche a la mañana. Esto queda demostrado, especialmente, por el peligro de que o EE.UU. o la URSS desarrolle un sistema defensivo cien por ciento seguro contra misiles intercontinentales, lo que haría posible otra vez la conducción impune de una guerra nuclear. Esto obliga a impedir posibles monopolios tecnológicos por medio de esfuerzos propios en ese campo, lo que, a su vez, acelera la carrera armamentista cualitativa.

Las carreras armamentistas implican el peligro de independizarse y de quedar fuera de control. La mutua obligación de reaccionar por anticipado conduce a la continuación de las políticas armamentistas, a pesar de la existencia de sistemas defensivos suficientes. Esto queda plenamente demostrado por los casos de EE.UU. y la URSS en el sector de armas nucleares estratégicas. No obstante la existencia de una capacidad segura para dar el "segundo golpe", es decir, la existencia de armas nucleares suficientes para destruir al enemigo total o casi totalmente, incluso luego de un exitoso ataque de éste contra los arsenales nucleares propios, la carrera armamentista no se detiene. En otras palabras, el principio de la defensa suficiente es reemplazado por el principio del peligro de inferioridad y del equilibrio necesario. Aun cuando existen defensas suficientes no se detiene el rearme lo que, en términos militares, es irracional para lograr un equilibrio armamentístico en niveles superiores, a un costo inaudito, el cual no produce mayor seguridad, pero corresponde a la exigencia de equilibrio o de paridad. Al mismo tiempo, sin embargo, se continúa o acelera la carrera armamentista, que conduce a nuevas inestabilidades para ambos lados a un nivel armamentístico cada vez superior y al costo correspondiente. Las carreras armamentistas superan rápidamente las respectivas necesidades defensivas y poseen una dinámica de desestabilización y restabilización a un costo cada vez mayor, sin aumentar la seguridad, sino, más bien aumentan la inseguridad periódicamente.

Esta dinámica, precisamente, de las carreras armamentistas, incluyendo las inseguridades periódicas, confiere especial importancia a los esfuerzos por controlar el rearme o, mejor dicho, el control cooperativo de armamentos. Esto no significa desarme, es decir, la reducción gradual de los arsenales, sino su control conjunto, desaceleración y, finalmente, congelamiento, tanto en términos cualitativos como en términos cuantitativos. En un primer paso, como condición

previa para medidas de desarme, se pretende frenar la carrera armamentista. El convenio entre EE.UU. y la URSS sobre la limitación mutua de sistemas anti misiles (ABM - Anti Ballistic Missiles /Anti Misiles Balísticos) y los dos tratados sobre limitación de armas estratégicas (SALT I y II), representan ejemplos exitosos del control de armamentos en el campo nuclear estratégico.

Sin embargo, el problema del control actual de armamentos en el cual se concentra también la crítica estriba en la circunstancia de que los acuerdos de control, o mejor dicho de limitación, vigentes sólo limitan determinados sistemas de armas, por un lado, y sólo en términos cuantitativos, por otro. Debido a la lentitud de estas negociaciones se ha convertido en una norma el excluir de las mismas el desarrollo futuro de armas tecnológicamente interesantes. Esto significa que, mediante los acuerdos sobre control de armamentos, queda detenida o retardada la carrera armamentista en los sectores tecnológicamente anticuados, dejando margen para concentrarse más y con mayor tranquilidad en los sistemas armamentistas del futuro. De allí que últimamente se planteó no seguir realizando un mero control selectivo de armamentos sino incluir en los tratados, en forma simultánea, los desarrollos cualitativos. Este planteamiento enfoca, primordialmente, prohibiciones de producción, no la limitación del desarrollo o de pruebas, ya que esta última presenta mayores problemas de control.

Pese a toda crítica de la lentitud y selectividad del control de armamentos, ninguna política de desarme realista puede prescindir del control numérico, el cual debe ser interpretado como paso primero y necesario aunque no suficiente. No se trata únicamente de poner coto a la carrera armamentista sino también de desarrollar y probar las formas de cooperación y de reconocer los intereses mutuos, que son tan importantes en la superación de conductas basadas en la amenaza militar. Las críticas justificadas del control de armamentos, que pueden ser resumidas en el slogan del "rearme mediante control de armamento", deben invalidarse logrando que los nuevos sistemas tecnológicamente interesantes, como p. ej. en el caso de la limitación de los misiles de crucero (cruise missiles) en el Tratado SALT II, no entren en la fase de producción ni, mucho menos, sean entregados a la tropa, y que los sectores afectados por el control de armamentos sean ampliados gradualmente.

La industria de armamentos y su influencia en la independencia y el desarrollo

Es por el elevado costo y lo absurdo de las carreras armamentistas que éstas no sean explicadas únicamente por el mutuo "escalamiento" sino también por la influencia política del ya mencionado "complejo industrial-militar", en la política de seguridad y rearme. Bajo el complejo industrial-militar se entiende, en los términos de la teoría de élites, la coalición de grupos de interés cuya seguridad material depende, justamente de la carrera armamentista, la estrategia conflictiva de la política exterior relacionada con ella y la consecuente importancia social, política y económica del rearme y del poder militar. Forman parte de esta coalición, en

primera instancia, los militares y, en la mayoría de los casos, las burocracias de los ministerios de defensa, la industria de armamentos y, finalmente, todas las fuerzas políticas directamente interesadas en la militarización de la conducta exterior y sus consecuencias sociales internas. Lo importante es que tales coaliciones se forman independientemente del sistema social imperante - se presentan tanto en las sociedades capitalistas como en las socialistas y las demás formaciones sociales. Su propósito no es solamente retardar y detener el control de armamentos y el desarme sino acelerar, en lo posible, la carrera armamentista y propagar e imponer formas militares de solución de conflictos. La industria de armamentos, sobre todo, una vez instalada en un país, puede dar impulsos adicionales al rearme argumentando que su capacidad debe ser mantenida o ampliada por razones de independencia en asuntos de política de seguridad.

Una vez establecidas las industrias de armamentos, hay que contar con los siguientes argumentos en las decisiones sobre políticas militares: primero, que hay que salvaguardar los empleos; segundo, que hay que ampliar la capacidad, especialmente en los sectores de investigación y desarrollo, para poder mantenerse a la altura del desarrollo y tercero, que la labor de investigación y desarrollo en estos campos debe conducir a la producción de los sistemas de armas en desarrollo para evitar gastos "inútiles" de desarrollo.

En casos extremos, como p. ej. en ciertos estados de EE.UU., puede producirse una situación en la que los sindicatos locales, partidos y organismos políticos piden encargos para la industria de armamentos local, independientemente del desarrollo de la política exterior y de seguridad, ya que, sin ellos, su región afrontaría serios problemas económicos debido a la concentración de industrias de armamentos que allí existe. A esto añade que, en vista del alto costo de desarrollo de sistemas armamentistas, deben alcanzarse elevadas cifras de producción, con el fin de reducir los precios de los mencionados sistemas, los cuales incluyen los costos de desarrollo. Ya que la demanda nacional es limitada, por lo general, es muy natural que se exija la exportación de armamentos. Pues la exportación permite aumentos de la producción y un mayor rendimiento de las capacidades instaladas y, como consecuencia, precios más bajos y el mejoramiento de la balanza de pagos.

No debe olvidarse además que, debido a la complejidad de los sistemas de armamentos modernos, tanto la exportación de armas como la de fábricas de armamentos crean dependencias políticas. Sólo el proveedor de los sistemas puede suministrar los repuestos e impartir adiestramiento y realizar labores de mantenimiento. Ya que éstas representan una necesidad permanente, una suspensión temporal de las mismas, por razones políticas, puede obligar al receptor de las armas a hacer concesiones considerables. El conflicto egipcio-israelí es un ejemplo clásico de eso. La esperanza de muchos países importadores de armamentos de poder reducir y, finalmente, suprimir esta dependencia mediante el establecimiento de una industria armamentística propia y la apropiación de los conocimientos tecnológicos necesarios es, por lo general,

ilusoria. Pues las condiciones tecnológicas previas y la dinámica del desarrollo tecnológico de los países exportadores de armas tradicionales son tan exigentes en materia de las armas modernas, que una estrategia de sustitución de importaciones no ha dado resultados tangibles en ningún caso prácticamente. Donde se intentó implementar esta estrategia, se vio rápidamente que las armas producidas a nivel nacional resultaban mucho más costosas y obsoletas debido a nuevas tecnologías desarrolladas en los países productores de armas tradicionales.

A veces se afirma que la industria de armamentos y las tecnologías desarrolladas por ella impulsan el crecimiento cualitativo del ámbito civil. Este argumento está basado en la idea del efecto de "desbordamiento", mediante el cual los desarrollos militares se harían útiles para fines civiles. Sin embargo, esta idea acierta sólo en principio y no en la relación cuantitativa esperada. Incluso los cálculos más generosos sitúan el efecto de "desbordamiento" en un 10 % al máximo. En otras palabras: quien pretenda impulsar tecnologías civiles por medio de desarrollos militares tendrá que gastar diez veces más de lo que costaría una tecnología puramente civil. Esto se debe, sobre todo, al hecho de que las exigencias militares referentes a sistemas de armamentos intensivos de tecnología, especialmente en los sectores de aeronáutica, astronáutica, procesamiento y transmisión de datos, se distinguen tanto de las exigencias civiles comparables, que los productos o tecnologías en cuestión ya no son aplicables directamente en el otro campo.

También aparece el argumento, en este contexto, que la producción de armas puede servir de instrumento de dirección económica, para superar las crisis periódicas del capitalismo. Sin tener en cuenta el hecho de que la producción de armas no impulsa el crecimiento global sino lo limita, hay que señalar que ella tiende a desarrollar sus propios ciclos de producción, independientemente de los ciclos de producción civil. No se colocan los nuevos pedidos en el momento en que debería darse impulsos a la economía civil sino cuando termine un programa de armamento, cuando el adversario haya desarrollado un sistema de armas nuevo o cuando la baja utilización de la capacidad instalada impone la concesión de subsidios para mantener el nivel global de capacidad, por razones estratégicas, en previsión de un caso de conflicto. Hay que tener en cuenta, además, que el rearme de fuerzas armadas modernas requiere de mano de obra calificada y grandes inversiones. Esto agudiza considerablemente los problemas de las sociedades que acusan falta de mano de obra calificada y dinero en su desarrollo civil, ya que ambos factores se volverán aun más escasos y costosos.

El establecimiento de una industria nacional de armamentos no conduce a una mayor independencia del mercado armamentístico internacional ni acelera el crecimiento económico, ni ayuda tampoco a superar las crisis económicas. La producción de armas en el Tercer Mundo sólo crea nuevas dependencias, cuyos efectos estructurales son, a veces, más graves que los de la importación directa de armamentos. A su alto costo, se suma otra dependencia nueva la de la industria de armamentos que, en alianza con los militares y las fuerzas políticas interesadas en

situaciones de tensión, llega a ejercer una influencia adicional. Se justifica, pues, la conclusión de que la exportación de armas conviene más a los intereses de los proveedores en nuevas formas de dependencia, especialmente del Tercer Mundo que al interés de este en lograr su verdadera independencia política.

En relación a lo anterior hay que hacer referencia, por cierto, a un dilema al cual se enfrentan, sobre todo, los críticos de la exportación de armas al Tercer Mundo. Estos como p. ej. La izquierda de la socialdemocracia alemana, rechazan las exportaciones porque no quieren contribuir a una militarización aún mayor del Tercer Mundo, la cual, a su vez, retarda su desarrollo civil y el desenvolvimiento de una cooperación regional pacífica. Teniendo en cuenta las exportaciones de armas de otros países, especialmente de EE.UU., la URSS, Francia y Gran Bretaña, esta autolimitación sólo tiene sentido si se logra que los demás países exportadores también reduzcan sus suministros. Otro problema surge cuando una sociedad democrática del Tercer Mundo ve amenazada, en forma directa, su existencia, su formación social o sus fronteras, por un vecino militarmente más potente. Negar el suministro de armamentos puede significar, en ocasiones, beneficiar directamente al agresor.

El problema se dificulta aún más si se trata de suministros de armas a movimientos de liberación como, por ejemplo, en el sur de Africa, o a movimientos independentistas legítimos como el de Eritrea o el Frente Polisario. Negar el apoyo militar significa, por lo general, el fracaso o la prolongación de la lucha si el lado opuesto dispone de medios de opresión militar suficientes. ¿De modo que los objetivos de la independencia política y autodeterminación justifican el empleo de medios militares o el apoyo militar externo? ¿Se puede negar la ayuda militar aun cuando esto implica el fracaso del movimiento de liberación?

Si opinamos que, primero, esto debe ser decidido por los afectados mismos y que, segundo, la presión política y económica sobre las élites dominantes en cuestión es más razonable, a la larga, que el suministro de armas, no pretendemos ocultar la existencia de serias razones políticas en pro de una ayuda militar. Pues la recientemente lograda independencia de Zimbabwe, ejemplo del éxito de una solución civil, no debe hacernos olvidar que no hubiese sido alcanzada sin la existencia de movimientos guerrilleros militarmente fuertes.

Pero incluso si se favorece una solución militar, queda por resolver el problema, luego del éxito de la lucha por la independencia, de cómo transformar un movimiento de liberación político-militar, en un movimiento político-civil de construcción nacional. El mantenimiento de una componente militar fuerte no sólo puede conducir a una militarización y jerarquización gradual, es decir, a impedir la democratización, sino también a la intocabilidad del presupuesto militar, lo que puede desembocar, en última instancia, en una carrera armamentista en la región. Pues el gasto militar no guarda una relación fija con el gasto civil sino crece desproporcionadamente. Esto se debe sobre todo, a la creciente proporción de tecnología moderna que tiende incluso a extenderse aún más debido a la carrera arma-

mentista cualitativa. De modo que quien quiere ser de la partida en esta carrera aún en la de armas convencionales deberá aumentar su gasto militar en forma desproporcional. Donde ya escasean los recursos financieros, tecnológicos y humanos calificados, como es el caso en casi todos los países del Tercer Mundo o del ámbito socialista, la carrera armamentista devora prácticamente, y en escala creciente, todo progreso del crecimiento. La dependencia militar y el retardo del desarrollo nacional están interrelacionados. Sólo rara vez se ha logrado mayor seguridad por esta vía, ya que el rearme unilateral de un país en una región de un nivel de armamentos relativamente bajo, obliga a los demás países a seguir el ejemplo, en el interés de su seguridad. Habiendo gastado más y entrado en nuevas dependencias se vuelven a encontrar, en cierto modo, en la misma situación de políticas de seguridad. El hecho de que esto puede ser evitado queda demostrado por la renuencia de Costa Rica a mantener un ejército, decisión basada, por cierto, en garantías de seguridad de otras naciones amigas en la región.

Las experiencias de Europa Occidental, demuestran, en lo que a la alternativa entre producción nacional o importación de armamentos se refiere, que resulta más fácil políticamente, responder negativamente a los intereses de la industria de armas exterior que a la nacional. Es más fácil superar la dependencia directa de suministros de armas que la dependencia estructural generada por los cárteles armamentistas internacionales.

Pero, también, en donde ya existe una industria de armamentos, es posible reducir su influencia política. La transformación de muchos procesos de producción militar en procesos civiles, es posible y ha sido realizada con éxito. Lo importante es prepararla e imponerla. La mano de obra calificada empleada en la industria de armamentos puede ser reubicada en los sectores civiles por medio de programas de readaptación profesional. El sector armamentístico privado puede ser estimulado a transformarse voluntariamente, mediante la concesión deliberada de mayores ganancias en la ejecución de encargos públicos civiles, y el sector armamentístico estatal puede ser adaptado gradualmente a la producción civil. El control de armamentos y el desarme no destruyen empleos si la adaptación a la producción civil se planifica oportunamente. Es obvio que hay que superar la resistencia de los respectivos grupos de interés, lo que es, en última instancia, una cuestión de poder político.

Del manejo de conflictos a la distensión militar

Las medidas para controlar e impedir la guerra y la amenaza militar se desarrollan en cuatro campos distintos, pero interrelacionados: manejo de conflictos, distensión militar, control de armamentos y desarme. El manejo de conflictos comprende los esfuerzos para controlar conflictos o impedir soluciones militares de los mismos. Son ejemplos de esto, los intentos de mediación de las Naciones Unidas o de terceros gobiernos y los acuerdos tácticos sobre la limitación geográfica o temporal de conflictos y la limitación de los tipos de armas utilizados. El manejo

de conflictos es una condición previa necesaria, pero no suficiente, de la distensión militar. Si fracasa, son escasas las oportunidades de lograr cualquier tipo de distensión militar. Si tiene éxito, quedan demostradas las ventajas de la estrategia de la solución pacífica y cooperativa de conflictos, frente a las soluciones militares. La distensión militar está basada en el éxito del manejo de conflictos. La distensión militar comprende la reducción de la desconfianza mutua, la reducción de tropas en regiones neurálgicas, medidas encaminadas a reducir las estructuras ofensivas y fortalecer las estructuras defensivas de los respectivos aparatos militares, etcétera. La distensión militar está estrechamente vinculada con la distensión política, lograda, en parte, por el manejo de conflictos. Este es complementario y acelerado por aquélla. El control de armamentos sirve para limitar, desacelerar y, finalmente, detener la carrera armamentista. El desarme significa la disminución efectiva de los potenciales armamentísticos existentes.

El desarrollo del proceso de distensión en Europa, especialmente, ha demostrado la extraordinaria dificultad de la transición del manejo de conflictos a la distensión militar, pero ha servido también para desarrollar y, en parte, probar modelos y estrategias encaminadas a impulsar y profundizar la distensión, es decir, la reducción del riesgo de guerra y el desarrollo de formas de cooperación. Este concepto está basado, primero, en una política de seguridad que no utiliza sólo instrumentos militares, como fue el caso en la guerra fría, sino que, aparte del instrumento militar y de la estrategia dirigida a la intimidación, las amenazas mutuas y la confrontación permanente, se emplea el instrumento de la cooperación política, económica y cultural. La vinculación estratégica entre la cooperación pacífica y la amenaza militar alcanzada de esta manera, puede ser modificada gradualmente, a largo plazo, en beneficio de la cooperación sin que hayan de correrse riesgos demasiado grandes. Son condiciones previas de este proceso, los éxitos duraderos de la cooperación pacífica y la correspondiente importancia de esta cooperación en el contexto de la seguridad nacional. Es decir, que esto obliga a profundizar estructuralmente la cooperación pacífica en las sociedades y la región en cuestión y a hacerla irreversible.

En este proceso y he aquí el segundo elemento de este concepto se emplea primordialmente el instrumento de la cooperación económica. Se trata de establecer vínculos de largo plazo y beneficio mutuo y de impedir dependencias económicas unilaterales. Los proyectos conjuntos, los negocios de compensación a largo plazo, el interés del Oeste en el mercado del Este y sus exportaciones de materias primas y el interés del Este en las importaciones de tecnología y bienes de capital del Oeste, se complementan mutuamente. Los grupos económicos implicados actúan, en cierto sentido como "grupos de presión interesados en la paz" y compensan la influencia de la industria armamentística y de los militares, apoyando la distensión política a raíz de su interés en mantener y ampliar las relaciones económicas ventajosas para ellos.

A esto se suma, como tercer elemento, el que la distensión política y la consecuente disminución del peligro de guerra se convierte en un importante argumento de

esos grupos económicos civiles, en la discusión entre los sectores civil y militar sobre las prioridades nacionales de inversión. Al señalar la disminución del peligro de guerra, las ventajas de la cooperación económica y la influencia de los respectivos grupos económicos en el otro sistema social, es posible lograr una desaceleración del crecimiento del sector militar no desde afuera sino desde adentro, o incluso reducirlo. La cooperación cultural y una mayor comunicación entre las sociedades ayudan a reducir la imagen de enemigo y la desconfianza mutuas y dificultan la legitimación de agresiones bélicas y de un crecimiento militar desmesurado. Este proceso no descansa solamente sobre fundamentos bilaterales sino tiene, en una segunda fase, una base multilateral que es la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE) el primer intento a nivel regional, de superar las contradicciones nacionales, llegar a un equilibrio de intereses y de instalar y probar mecanismos supranacionales de solución de conflictos y salvaguardia de intereses.

En la transición de la distensión política a la distensión militar, no es importante solamente el concepto básico sino también la estrategia práctica. Ya que en este momento de cooperación pacífica y conflicto militar simultáneos, los representantes del complejo industrial naturalmente hacen todo lo posible para impedir la pérdida de su influencia. En la medida en que pueden imponerlo eso ocurre tanto en la URSS como en EE.UU. piden un "precio" armamentista a cambio de su actitud de no combatir la distensión política, en la forma de nuevos sistemas de armas o de un rearme cualitativo o cuantitativo. Una decisión favorable a ellos, justamente, puede ser utilizada por los militares del lado opuesto para poner en duda la voluntad de practicar la distensión política. Existe, pues, una cooperación internacional tácita pero eficaz entre los militares y los complejos industrial-militar que están enfrentados unos a otros como enemigos.

Para poder progresar en el proceso de distensión, a pesar de tal resistencia, se ha desarrollado la concepción del desescalamiento gradual. Su elemento más importante, lo representan las medidas unilaterales con carácter de señales políticas, como por ejemplo, la reducción unilateral de determinadas innovaciones tecnológicas, la renuncia unilateral a las mismas o una medida unilateral de control de armamentos, la cual debe ser, primero, lo suficientemente importante como para representar una señal clara y, segundo, lo suficientemente insignificante como para no poner en duda el equilibrio militar existente y que, tercero, es acompañada del anuncio de que se espera que la parte contraria adopte una medida similar y que, en su defecto, esta medida con carácter de señal política será revocada en un plazo determinado. Se pretende, pues, invertir la marcha de la carrera armamentista, sin incurrir en riesgos para la seguridad, iniciando un proceso gradual de distensión militar basado en la reciprocidad y el acuerdo tácito. Las últimas ofertas de Brezhnev de disminuir el número de tropas y tanques estacionados en Europa Central, representan un ejemplo clásico de esta política.

Las así llamadas medidas constructivas de confianza son otro elemento más, del inicio de medidas militares. En el marco de las negociaciones sobre distensión en

Europa, han sido puestas en práctica en las formas del intercambio de observadores de maniobras militares, de la renuncia a maniobras mayores y en áreas cercanas a las fronteras. etc. Mediante estas medidas se pretende no solamente mejorar gradualmente, el clima de las negociaciones sino también reducir la posibilidad de un ataque sorpresivo, el cual no es posible sin el despliegue previo de tropas. Una mayor concentración en la componente defensiva, realizada sobre todo, en las tropas de la OTAN, en áreas del aprovisionamiento, del armamento y equipos, de la táctica y de la preparación, ayuda también a reducir el temor recíproco de amenazas.

Resumiendo las necesidades lógicas y las experiencias hechas en los procesos de distensión, podemos enumerar los principios siguientes de una política de control de armamentos y de desarme exitosa, es decir realista:

1. La estrategia de los pasos cortos, pero firmes.
2. El principio de no modificar unilateralmente el equilibrio militar existente y de evitar cualquier desestabilización.
3. El principio de aprender a confiar, o sea, la reducción de la desconfianza recíproca como condición previa necesaria, aunque no suficiente.
4. La estrategia de las ofertas concretas con carácter de señal.
5. El principio de la reciprocidad y del equilibrio.
6. La construcción de estructuras regionales e internas que fomenten la paz, especialmente, de vínculos económicos en beneficio mutuo y la cooperación política en la solución de conflictos.

Las actuales negociaciones sobre control de armamentos y desarme

En la actualidad se están llevando a cabo negociaciones sobre control de armamentos y desarme a nivel de la ONU, a nivel bilateral entre EE.UU. y la URSS, y a nivel regional. A nivel de la ONU revisten especial importancia los intentos de impedir el desarrollo y la proliferación de armas nucleares, de controlar y disminuir determinados tipos y desarrollos de armamentos, y de elaborar mecanismos para la observación y el control de carreras armamentistas y de la transferencia de armamentos. Los esfuerzos dirigidos a impedir el desarrollo y la proliferación de armas nucleares, se han cristalizado en el Tratado de No Proliferación (Non-Proliferation Treaty/NPT) y el Tratado de Prohibición de Pruebas Nucleares (Comprehensive Test Ban/CTB), los cuales prohíben la proliferación de dichas armas y su prueba en forma de explosiones nucleares. Ambos tratados incluyen los respectivos mecanismos de control el cual es ejercido por la Agencia Internacional de

Energía Atómica; cabe mencionar, además, que actualmente se trata de adaptar los derechos de control de esta última al progreso del desarrollo tecnológico.

Ambos tratados han sido criticados por los países no nucleares, especialmente. Se argumentó que los tratados servían, primero, para mantener un oligopolio nuclear militar y, al mismo tiempo, ciertas dependencias y que, segundo, estaban determinados por el interés de reservar las tecnologías del uso pacífico de la energía nuclear, al pequeño grupo de las potencias nucleares. Pero, entretanto, la práctica de la transferencia de tecnologías civiles, de combustibles nucleares y de centrales nucleares ha demostrado que esa crítica era y sigue siendo infundada. Al contrario, la transferencia demasiado liberal de tecnologías de este tipo, ha aumentado la posibilidad de que algunas naciones, armadas con equipos convencionales hasta la fecha, instalen capacidades nucleares militares como p. ej. Brasil y Sudáfrica. Esto no solamente dificulta el control de guerras nucleares sino las hace más probables. Las reacciones en cadena y las carreras armamentistas nucleares son aceleradas por la proliferación de armas nucleares en una medida que convierte este problema en uno de los más graves del control de armamentos.

La prohibición y disminución de armas químicas y biológicas, el control del desarrollo de armas especialmente atroces y aniquiladoras de masas y los intentos de limitar e impedir la conducción de guerras radiológicas, no son tan espectaculares, pero igualmente importantes. Los efectos de las armas químicas utilizadas en la guerra de Vietnam destrucción de la ecología a largo plazo la incontabilidad de las armas químicas y biológicas y los indescriptibles peligros de las armas radiológicas, reclaman y, en vista del estado de las negociaciones también permiten, acuerdos sobre su control y reducción.

Con la ocasión de la Sesión Especial sobre Desarme (UN-SSD) la ONU amplió su Centro de Desarme y le delegó la tarea de elaborar mecanismos de observación de carreras armamentistas y de la transferencia de armamentos. En la actualidad se está concentrando en el intento de desacelerar las carreras armamentistas, mediante la reducción de los presupuestos militares. La ventaja política de este enfoque estriba, sin duda, en la mejor disponibilidad de información y la consecuente transparencia de las decisiones sobre presupuestos militares. Su desventaja es, sin embargo, la difícil comparación de los presupuestos militares de países diferentes. Los criterios de su definición diferentes, el problema de la conversión en dólares, el ocultamiento de gastos militares en otros renglones, las diferencias de la fijación de los precios entre la producción de armas en el sector privado y el estatal, y finalmente, la diferencia de la estructura de costos entre un ejército profesional y un ejército de concriptos, limitan las esperanzas puestas en este enfoque político. Las reducciones presupuestarias deben ser vinculadas con medidas concretas de control de armamentos y de desarme. Incluso pueden ser excluidas de las negociaciones sin que se produzcan mayores limitaciones de los resultados de las mismas, ya que son consecuencia automática de auténticas medidas de desarme.

Las negociaciones bilaterales entre EE. UU. y la URSS, llevadas a cabo en numerosos organismos y niveles, revisten especial importancia por tres razones. Primero, constituyen la base de casi todos los resultados importantes de las negociaciones a nivel de la ONU; segundo, se está intentando actualmente de llegar a formas de control de armas nucleares estratégicas; tercero, se ocupan, en medida creciente, del control de las exportaciones de armas al tercer mundo. La trascendencia que tienen las negociaciones entre EE.UU. y la URSS para todas las demás negociaciones sobre control de armamentos y desarme también las regionales es consecuencia tanto de la influencia política como del potencial militar e industrial-militar de los dos países. Puede establecerse la norma general, que el éxito de las negociaciones entre EE.UU. y la URSS es la condición previa de todas las negociaciones sobre control de armamentos y desarme y que la ONU no desempeña un papel independiente en este campo, sino que más bien ejerce una función auxiliar. Es natural que el resto de los países industriales y del tercer mundo estén criticando esta situación; una circunstancia que se hizo ver claramente en la Sesión Especial sobre Desarme. Pero esta crítica no merecerá crédito si los países que la expresan no inician actividades y se desprenden de la dependencia paralizante de las grandes potencias, en aquellos sectores en que puedan impulsar el control de armamentos y el desarme por medidas concretas autónomas.

La limitación de las armas estratégicas, es decir, de misiles intercontinentales y bombarderos de gran autonomía de vuelo, estipulada en los dos Tratados SALT, constituye un enorme éxito en el campo de control de armamentos. Porque es la primera vez que se hayan logrado acuerdos sobre límites cualitativos, pequeñas reducciones e incluso el abandono de una innovación tecnológica, los misiles de crucero (cohetes dirigibles), áreas todas de un sector armamentístico central. Este éxito las opiniones críticas ya se mencionaron más arriba está basado en dos condiciones previas. En primer lugar, los EE.UU. y la URSS habían llegado a un equilibrio estratégico para fines de los sesenta; la URSS se vio amenazada, en escala creciente, por los cohetes de mediano alcance de la República Popular China y se llegó a comprender que mayores gastos no conducían a más seguridad concreta. En segundo lugar, los avances del reconocimiento por vía de satélites permitieron recabar mayor información y solucionar casi totalmente el problema de la verificación. Los sistemas de reconocimiento de los EE.UU. y la URSS no solamente son capaces de suministrar datos detallados sobre el potencial de cohetes, sino también de aportar amplia información sobre las condiciones operativas y la calidad técnica del mismo. Al mismo tiempo, la URSS abandonó su larga resistencia contra inspecciones y controles en tierra, al menos parcialmente, con lo que quedó superado un gran obstáculo para acuerdos de este tipo.

Ya se iniciaron las negociaciones entre los EE.UU. y la URSS sobre la limitación o un código de conducta para la exportación de armas, las cuales revisten especial importancia dada la influencia que ambas naciones ejercen sobre los exportadores de armas medianos y pequeños. Aun cuando no se llegue a resultados concretos en el futuro próximo y los posibles acuerdos podrán ser enjuiciados sólo en base a

sus resultados prácticos, esto abre nuevas perspectivas, especialmente para los países del Tercer Mundo. Pero éstas no tendrán repercusiones positivas en el interés del Tercer Mundo si sus representantes no están dispuestos a participar en esos esfuerzos con aportes propios. Si no lo hacen, las grandes potencias impondrán sus puntos de vista, en vez de llegarse a un acuerdo aceptado por todos.

La crisis actual de la política de distensión bilateral entre EE.UU. y la URSS, no se debe tanto a la intervención soviética en Afganistán, que la agudizó pero no la causó. Aparte de fenómenos internos como la campaña electoral en EE.UU. y las discusiones sobre la sucesión de Brezhnev influye, sobre todo, la creciente pero falsa esperanza de poder ganar hasta una guerra nuclear. Esta transformación de la estrategia de intimidación a una estrategia de conducción de una guerra, se une al objetivo de alcanzar la superioridad. Pero dada la capacidad suficiente de "dar el segundo golpe", garantizada por las flotas de submarinos por el momento invulnerables, la esperanza de alcanzar la superioridad es tan absurda lógicamente como la esperanza de poder ganar una guerra nuclear impunemente, o a bajo costo. En este momento no es posible predecir si se impondrán las fuerzas pro distensión o las fuerzas pro rearme en EE.UU. y la URSS, o si la crisis actual de la política de distensión podrá ser superada, y cuándo se logrará eso. Pero es indudable que de eso depende el porvenir del resto de las naciones, lo que confiere a las políticas de EE.UU. y de la URSS un papel clave en el sistema internacional.

Los esfuerzos regionales dirigidos hacia el control de armamentos y el desarme se originan, en primer lugar, en las mayores oportunidades de realizar negociaciones regionalmente limitadas y, segundo, en el interés de los países de una región, de ejercer influencia activa y autónoma en las carreras armamentistas y de proteger sus territorios contra las consecuencias de las mismas. Los esfuerzos regionales se concentran en acuerdos sobre el establecimiento de áreas libres de armas atómicas. Tales acuerdos incluyen América Latina, la Antártida, los fondos marinos y el espacio. Fracasaron los intentos de lograr algo similar en Centroeuropa, el Mediterráneo, el Pacífico Sur, Indochina y el Océano Indico, aunque estos intentos todavía dominan la discusión en las áreas mencionadas. Se están discutiendo reducciones de tropas en regiones de alta concentración de tropas y grandes peligros bélicos como en Centroeuropa (Mutual Balanced Force Reduction-MBFR-/ Reducción Mutua y Equilibrada de Tropas), habiéndose puesto en práctica tales reducciones, en parte, en el Medio Oriente, con el despliegue de las Fuerzas de Paz de la ONU. Otras formas de negociaciones regionales son los pactos de no agresión, los acuerdos sobre renuncia a la violencia y las garantías de seguridad recíprocas. Para que estos esfuerzos sean duraderos, es imperativo ampliarlos y darles una dimensión internacional. En la actualidad, ninguna región puede desvincularse de los acontecimientos internacionales ni mediante el rearme ni mediante el desarme. Es por eso que son tan importantes, especialmente en el prometedor enfoque regional del control de armamentos y del desarme, las vinculaciones con los desarrollos, los mecanismos y las instituciones internacionales. Porque estas vinculaciones garantizan tanto la

posibilidad de transferir las experiencias y concepciones como la profundización duradera de estos esfuerzos a nivel internacional.

Aspectos sociales internos del rearme y de las fuerzas armadas

El rearme y las fuerzas armadas no son sólo fenómenos del ámbito exterior e internacional. Tienen también funciones, condiciones previas y consecuencias internas. La función más importante de una estrategia de conflicto hacia afuera instrumentada militarmente, es la integración interna. Construyendo la imagen de un enemigo externo, dándole rasgos realistas por la vía de inducirlo al rearme mediante medidas de rearme propias, con el fin de poder denunciarlo más convincentemente como enemigo militarmente agresivo, se oprimen los conflictos sociales internos y, al mismo tiempo, se proyectan hacia afuera. Porque en la situación de una supuesta amenaza militar por parte del supuesto enemigo externo, toda oposición al gobierno, todo conflicto social o salarial, toda negación de apoyo a la defensa nacional es interpretada como colaboración con el enemigo y significa alta traición. Una amenaza militar externa, directa y real o creada a propósito, es uno de los mecanismos de dominación tradicionales para la opresión de conflictos internos. Las agresiones colectivas pueden, de esta manera, proyectarse hacia afuera y utilizarse para estabilizar aun más la dominación. Resulta mucho más fácil imponer la militarización interna de la sociedad, es decir, la sustitución de estructuras democráticas por jerarquías militares o cuasi-militares, porque éstas pueden ser legitimadas con la seguridad "nacional". La agresión, la histeria bélica y la destrucción de la democracia están íntimamente relacionadas. El argumento que, una vez restablecida la seguridad nacional, se restablecerán también las estructuras anteriores, no es avalado por la experiencia histórica, hecha, por ejemplo, con el anticomunismo. Dondequiera que se establezcan regímenes autoritarios, éstos no dejan el poder voluntariamente. Para impedir o invertir estos procesos desde afuera, es necesario demostrar la voluntad y capacidad de rechazar una agresión militar de un estado militarizado de este tipo. Pero, al mismo tiempo, debe hacerse todo lo posible para impedir aquel proceso de pseudo solidarización interna, el cual fomenta la militarización interna.

Aparte de esta función del rearme y de las fuerzas armadas la de construir un enemigo externo con el fin de ayudar a oprimir conflictos internos y a estabilizar la dominación existe también la función, ya "clásica" en América Latina, de intervenir directamente en los conflictos internos, para solucionarlos, por regla general, a favor de la élite dominante. Pero aunque la historia, no sólo la latinoamericana, aconseje a los demócratas ver la función interna de las fuerzas armadas con ojos críticos, esto no debe llevar a condenarlas de antemano. Hay una serie de ejemplos donde las fuerzas armadas iniciaron o favorecieron transformaciones democráticas. Sin la intervención de los militares no se hubiera producido la transición de Portugal de una dictadura fascista a un régimen democrático. Esto no significa defender los regímenes militares, por progresistas que sean. Una política democrática no puede ser ordenada o decretada sólo puede hacerse por la vía de

procesos de toma de decisiones democráticos. Pero quien anhele la democratización no podrá pasar por alto las fuerzas armadas. Quien deje de incluirlas en su estrategia, que no se sorprenda si provocan su fracaso. Las fuerzas armadas no son a priori conservadoras o antidemocráticas. Son las estructuras internas y la educación política las que las hacen así. Un ejército democrático integrado en una sociedad democrática no es un antagonismo sino una posibilidad real y una necesidad. Para lograr esto hay que iniciar las reformas necesarias en las fuerzas armadas y los sectores democráticos deben estar dispuestos a apoyar tales reformas y al diálogo permanente entre fuerzas armadas y sociedad. Esto también es parte de la primacía de la política.

En una serie de países en desarrollo, las fuerzas armadas tienen la función de fomentar el proceso de desarrollo de doble manera. En primer lugar, el ejército sirve como instrumento de integración que actúa independientemente de los conflictos tribales, rascistas y sociales. En segundo lugar, realiza tareas de desarrollo directo, en las áreas de la educación, la construcción vial o los servicios públicos. En vez de representar un gasto muerto, el ejército se convierte en una importante empresa de servicios, que impulsa el desarrollo nacional. Estas dos funciones revisten especial importancia en los países del Tercer Mundo que han conquistado su independencia recientemente, porque aparte del ejército generalmente legitimado para cumplir estas tareas en las anteriores luchas por la liberación no existen, en la mayoría de los casos, otras instituciones que podrían ocuparse de las tareas mencionadas. Pero lo que pueda ser razonable ante las necesidades inmediatas, posiblemente se vuelva problemático a mediano o largo plazo. Pues mientras un ejército sea capaz de amenazar la seguridad de un país vecino, se suma a su positiva función interna otra externa, la cual puede desatar, con demasiada rapidez, una carrera armamentista regional que prácticamente "devora" lo que con tanto esfuerzo se ha logrado desarrollar. Hay que ver también que la influencia política de un ejército es proporcional a su legitimación. Y de ninguna institución por ende, de ningún ejército puede esperarse que se autocuestione seriamente, que se deje abolir por ejemplo, mediante el desarme sin ofrecer resistencia política, o que renuncie a pedir más influencia, más armas, y finalmente, a ser empleada en la solución de conflictos políticos. Las fuerzas armadas se distinguen de otras instituciones sociales, ya que tienen funciones internas y externas que no pueden ser separadas. Toda ampliación de las fuerzas armadas, por convincentes que sean sus motivos internos, genera la sensación de amenaza en los países vecinos y, tarde o temprano, las respectivas reacciones, cuya corrección resulta sumamente difícil y socialmente costosa. No son solamente los costos sociales de la mano de obra, las inversiones y la tecnología los que a la larga hacen tan necesario el desarme, especialmente para los países en desarrollo. En la misma medida, por lo menos, son el escalamiento de las amenazas exteriores implicadas en la mera existencia de fuerzas armadas y los peligros potenciales para la democracia, las que hacen advertir contra la idea de que se pueda solucionar problemas mediante el rearme sin crear otros mayores al mismo tiempo.

Sin desarme no habrá desarrollo

Toda persona políticamente sincera sabe que no puede esperarse un desarme amplio y global en los próximos años. Habrá que contar con fracasos, también, en los campos de la distensión militar, del control de armamentos y del mero manejo de conflictos. La crisis actual de la política de distensión entre EE.UU. y la URSS puede durar más tiempo de lo que se supone ahora. Concluir de esto que esta política es errónea o insignificante, si bien sea fácil y a veces popular en lo superficial, no es racional a mediano plazo. Los costos materiales y políticos y las desventajas del rearme y de la amenaza bélica y la guerra, siempre resultan más altos que los de soluciones pacíficas de conflictos entre naciones. La voluntad y la capacidad encaminada hacia soluciones no militares ventajosas para todas las partes afectadas, no se excluyen mutuamente sino constituyen una alternativa más difícil y lenta, pero más ventajosa a largo plazo, a la actualmente dominante política de amenazas militares, la cual significa menos seguridad y mayores costos políticos y materiales. Concluir del estado insatisfactorio de las políticas de paz concretas, que la responsabilidad para ello recae exclusivamente en los mecanismos de negociación, las Naciones Unidas o las grandes potencias, es tan insincero como esperar que ellas solas, solucionen todos los problemas de desarrollo del Tercer Mundo. Si los pequeños y medianos países industriales y subdesarrollados no hacen aportes activos por ejemplo, en los campos del control regional de armamentos, en la no proliferación y la autolimitación en importaciones de armamentos, etcétera y si no ejercen presión política sobre las grandes potencias en esta forma, no podrán esperar que sus intereses sean debidamente tomados en cuenta en tales negociaciones. El estancamiento actual de la distensión militar entre EE.UU. y la URSS confiere una responsabilidad especial a las naciones pequeñas y medianas, para el desarrollo de iniciativas concretas. Esto significa también, que deben definir su propio interés en un orden de paz internacional y hacerlo valer en la forma correspondiente. El desarme y el desarrollo del sistema internacional están estrechamente vinculados y tienen igual importancia. Sin desarme no podrá haber un desarrollo razonable del Tercer Mundo ni en lo material ni en lo político, y mientras exista la posibilidad real de una guerra nuclear y las guerras locales sean consideradas instrumentos de la política, el postulado de una política de paz no será sólo un fin ético sino también racional