

El desarme y el desarrollo mundiales desde la perspectiva latinoamericana

Mario Carranza*

Introducción

Generalmente, en las relaciones Norte-Sur los problemas de seguridad se han considerado aparte de los del desarrollo. Esto se debe parcialmente a que los países del Norte, en especial las superpotencias, no están dispuestos a discutir con los del Sur los problemas de seguridad que consideran propios (por ejemplo, las negociaciones para el control de armas nucleares), aun cuando una guerra nuclear destruiría a los de ambos hemisferios. Asimismo, la literatura sobre el nuevo orden económico internacional (NOEI) soslaya seriamente las cuestiones sobre la militarización, tanto global como del Tercer Mundo. Las discusiones acerca del desarrollo y las relaciones Norte-Sur se han enfocado a una serie diversa de asuntos (como la pobreza absoluta, las necesidades humanas, el surgimiento de países de industrialización reciente —PIR— y el problema de la deuda) y el desarme no se ha tratado más que de manera tangencial. Por ejemplo, considerar si un PIR como Brasil podría “graduarse” como país del Norte y convertirse al mismo tiempo en potencia nuclear.¹ Sin embargo, puesto que el desarme es un problema mundial, no tiene sentido analizarlo separado de la crisis económica actual y del desarrollo de las relaciones Norte-Sur.

Se estima que 1 000 millones de personas del Tercer y Cuarto mundos subsisten al borde de la hambruna. En los últimos 25 años el problema del hambre se ha agudizado y las estrategias de desarrollo que se han aplicado desde la década de los cincuenta no lo han resuelto. Esta violencia estructural, para usar el término gráfico de Galtung, es en parte consecuencia de la estructura de las relaciones Norte-Sur que mantiene a ese “40% olvidado”

1. Roger D. Hausen, *Beyond the North-South Stalemate*, McGraw Hill, Nueva York, 1979, p. 175.

* Abogado y político argentino. Este trabajo apareció originalmente en el *IDS Bulletin*, vol. 16, núm. 4, Instituto de Estudios del Desarrollo, Sussex, Inglaterra, 1985. Traducción del inglés de María Elena Hope.

de la población, como se le ha llamado, en el círculo vicioso de las carencias alimentarias que derivan en enfermedades, mortalidad infantil y bajas expectativas de vida. La crisis económica mundial ha agravado esta situación, pues el Norte tiende a cargar en el Tercer y Cuarto mundos los costos de la recesión.

En los planteamientos para establecer el NOEI, formulados en la Sexta Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1974, no se trataron cuestiones sobre el desarme, la limitación internacional a la venta de armas o la reasignación de los presupuestos militares a proyectos de desarrollo. En vez de eso se pedía que los países desarrollados aportaran una ayuda equivalente a 0.7% de su PIB, en cumplimiento de las metas establecidas para el Segundo Decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo, y que el Norte incrementara sus compromisos financieros con los fondos de emergencia creados en respuesta a los aumentos de precios de 1973-1975 en alimentos y petróleo. También se pedía que el Norte estuviese en disposición de renegociar las condiciones de pago de las deudas de aquellos países con graves problemas en sus balanzas de pagos.

El problema de la deuda se agudizó particularmente a principios de los ochenta. Su seriedad se demostró en 1982, cuando México, primero, y Argentina y Brasil, después, no pudieron cumplir con los pagos de amortización de las deudas de sus respectivos sectores centrales. Especialmente en los casos de Brasil y Argentina, parte del problema era consecuencia de los gastos militares. A pesar de esa grave situación no fue posible modificar sustancialmente las reglas del juego entre el Norte y el Sur. La organización internacional de la deuda en el Tercer Mundo se ha manejado sobre bases *ad hoc*, bajo la égida del FMI, que se guía por el principio de que los adeudos “deben pagarse con prontitud, siempre que exista la posibilidad económica para hacerlo”.² El resultado general ha sido una imposición más o menos velada de severos programas de ajuste que sólo sirven para ensanchar la distancia entre el Norte y el Sur.

2. Charles Lipson, “The International Organization of Third World Debt”, en *International Organization*, vol. 35, núm. 4, 1981, p. 606.

Sin embargo, a pesar de las demandas, el sistema económico internacional no ha cambiado y continúa operando en beneficio de los países desarrollados. Esto se evidencia en el debilitamiento creciente de los países del Sur en los últimos años, lo cual se debe tanto a sus diferencias internas (entre los países exportadores e importadores de petróleo), que inhibe su capacidad de negociación colectiva, como a la persistente recesión económica mundial, que en algunos países ha reducido las tasas de crecimiento y en otros las ha hecho negativas. La incapacidad de los grandes países deudores para organizarse en un grupo semejante al de la OPEP, tanto como las grandes divisiones que ésta ha sufrido, ilustran las dificultades del Sur para organizar acciones eficaces.

El proceso de democratización que se ha dado en muchos países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Uruguay), tanto como la crítica situación económica, los ha llevado a dar más apoyo a las propuestas de desarme y control de armas, que reducirían sus gastos militares. Además, en ello no han estado solos. Por ejemplo, el 24 de mayo de 1984 el presidente de Argentina, Raúl Alfonsín, los presidentes de México y Tanzania y los primeros ministros de Grecia, la India y Suecia firmaron una declaración conjunta en la que denuncian la carrera armamentista de las superpotencias y llaman la atención respecto del peligro que para todos los países significa la guerra nuclear. Empero, por sí sola la democratización no garantiza que los países del Sur muestren un interés real por el desarme, ni que puedan llevarlo a cabo en escala regional y mucho menos mundial.

Desarme y desarrollo en América Latina

Hasta muy recientemente, en América Latina, al igual que en otras regiones, el desarme y el desarrollo se discutían como cuestiones distintas. Por ejemplo, las ideas sobre el desarrollo de la escuela de pensamiento de la CEPAL, dirigida por Raúl Prebisch desde principios de los cincuenta hasta los años iniciales de los sesenta, se centraban principalmente en los obstáculos que impedían el desenvolvimiento capitalista en esos países (como el deterioro de los términos de intercambio) y en la modalidad subordinada que éste adopta en América Latina respecto del capitalismo de los países del centro. En todo caso, el esquema centro-periferia se concebía en términos no militares y la economía militarista internacional no figuraba en la discusión.

Por otra parte, algunos teóricos marxistas han empezado a destacar los vínculos entre la internacionalización del capital, el armamentismo y el subdesarrollo. De acuerdo con este enfoque, lo militar es agente del subdesarrollo; es decir, un mecanismo que sirve para extraer el excedente producido en la periferia, con el fin de apoyar la acumulación capitalista de la metrópoli.³ Esto significa un avance importante en relación con las primeras ideas sobre el desarrollo; sin embargo, tal perspectiva también encierra problemas. Por ejemplo, después del golpe militar en Brasil en 1964 y la doctrina de seguridad nacional que lo legitimó, sería inadecuado analizar el surgimiento de un nuevo tipo de gobierno militar permanente en América Latina solamente como respuesta a los imperativos del desarrollo capitalista del centro. Tal enfoque soslayaría los problemas internos y la autonomía relati-

va de tales regímenes y tendría problemas para explicar el "milagro brasileño" anterior a la crisis del petróleo de 1973-1974.

A pesar de que en esos años los aumentos de precios del petróleo acrecentaron los gastos externos de los países importadores de crudo, las naciones latinoamericanas siguieron incrementando constantemente su gasto militar (véase el cuadro 1) y sus importaciones de armamento hasta antes de la crisis de 1982-1985. Además, desde la década de los sesenta éstos habían empezado a diversificar sus fuentes de abastecimiento de armas, tradicionalmente proporcionadas por Estados Unidos.

Aún después de la crisis petrolera, Argentina y Chile obtuvieron en el mercado de euros dólares préstamos importantes para la compra de armamento. En consecuencia, los ejércitos latinoamericanos tendieron a aumentarlo y modernizarlo, lo cual se reflejó de diversas maneras: a) en la reposición de equipos obsoletos; b) en el efecto demostración, por el cual cuando un país modernizaba sus fuerzas, sus vecinos lo imitaban, y c) en la flexibilización de la política estadounidense de venta de armas (durante el gobierno de Reagan), ilustrada por la reciente venta de aviones F-16 a Venezuela. Esto respondía en parte a d) la diversificación latinoamericana de proveedores de armas, en apoyo a las políticas exteriores más flexibles y más independientes de los países vecinos y de las grandes potencias, y se relacionaba con e) la autosuficiencia creciente en la producción de armas, principalmente en Brasil y Argentina. De hecho, estos dos países ya las venden en el exterior, y, desde principios de los ochenta, Brasil se ha convertido en uno de los diez más grandes exportadores de armas del mundo (*SIPRI Yearbook, 1981*). Ambos tienen programas importantes de desarrollo nuclear y ninguno ha firmado el Tratado de No Proliferación de Armas (TNP), afirmando que condena a la inferioridad permanente a los países que no cuentan con armas nucleares.

El armamentismo creciente intensificó los conflictos entre los estados. En diciembre de 1978, Argentina y Chile estuvieron al borde de la guerra; en 1981 las fuerzas de Perú y Ecuador chocaron por un problema fronterizo y de abril a junio de 1982 Argentina y el Reino Unido se enfrentaron en la guerra de las Malvinas. Este último conflicto afectó la compleja red de relaciones militares bilaterales de Estados Unidos con distintos países latinoamericanos (se enfriaron las relaciones con Argentina y se reanudaron los acuerdos de cooperación militar con Brasil, rotos desde el gobierno del presidente Geisel) y, de manera más general, también afectó a todo el sistema militar interamericano. La guerra no solucionó la disputa por la posesión de las Malvinas, que permanece así como una fuente de conflicto. Por otra parte, la firma del tratado entre Argentina y Chile que solucionó su disputa por el canal del Beagle ha reducido las tensiones en el Cono Sur.

En la década de los ochenta la carga de la deuda empezó a imponer más y más restricciones a los presupuestos militares de los países de América del Sur. En noviembre de 1982 Brasil estuvo al borde del incumplimiento y, a pesar de ello, poco después del conflicto de las Malvinas, emprendió un programa de modernización de sus fuerzas armadas que, según el SIPRI, aumentó su gasto militar en cerca de 23%, en términos reales. Sin embargo, se estima que de 1982 a 1984 los gastos de Argentina por ese concepto se redujeron 40%, los de Venezuela se estabilizaron y los totales de América del Sur disminuyeron aproximadamente 18%. El advenimiento de gobiernos democráticos en Bolivia (1982), Argentina (1983) y Brasil (1985) ha reforzado la tendencia hacia la

3. Mary Kaldor, "The Military in Third World Development", en Richard Jolly (ed.), *Disarmament and World Development*, Pergamon Press, Oxford, 1978, p. 66.

CUADRO 1

Gastos militares de América Latina
(Millones de dólares a precios de 1980
y tasas de cambio de 1975-1984)

Año	América Central	América del Sur
1975	1 510	8 762
1976	1 720	9 720
1977	2 185	10 374
1978	2 326	10 274
1979	2 496	10 277
1980	2 495	10 428
1981	2 709	10 744
1982 ^a	2 847	15 898
1983 ^a	3 029	14 160
1984 ^a	3 107	14 160

a. Estimaciones provisionales.

Fuente: SIPRI Yearbook, 1985, p. 270.

desmilitarización, aunque este último no siempre ha reducido su presupuesto.

Por otra parte, el proceso de militarización se está extendiendo en Centroamérica. De 1979 a 1983-1984 los presupuestos militares de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua aumentaron respectivamente 51, 31, 106 y 184 por ciento, en términos reales.⁴ Estados Unidos suspendió su ayuda económica y militar a Nicaragua a mediados de 1981 y al mismo tiempo incrementó de modo significativo la que destina a Honduras y El Salvador, de menos de 20 millones de dólares en 1980 a más de 170 millones en 1984. Este proceso se ha acelerado a pesar del estancamiento económico y los efectos tan severos de la crisis mundial en estos países, menos desarrollados que los más importantes de América del Sur.

La consideración del desarme en la agenda latinoamericana: la Declaración de Ayacucho

América Latina es la única región del mundo que ha sido declarada oficialmente zona desnuclearizada. El Tratado de Tlatelolco prohíbe que los países de América Latina fabriquen, utilicen o adquieran armas nucleares por cualquier medio, así como recibir las, almacenarlas, poseerlas, probarlas o desplegarlas. No obstante, es poco lo que se ha avanzado en lo relativo a armas convencionales. En la mayor parte de las discusiones en la materia se aborda sobre todo el "control" de los conflictos, dejando a un lado las posibilidades reales del desarme y el desarrollo de las formas como podría llevarse a cabo.

A principios de 1974 el presidente de Perú, general Juan Velasco Alvarado, hizo un llamado a los países latinoamericanos para que congelaran sus compras de armas durante un decenio. Salvo Brasil, todos los países de la región aceptaron esa iniciativa. Al mismo tiempo, el Embajador de Estados Unidos en Lima declaró que su país contribuiría a "cualquier medida adoptada para limitar la carrera armamentista". El 9 de diciembre de 1974, los re-

presentantes de los seis países miembros del Pacto Andino (Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela) y otros dos países no miembros (Panamá y Argentina) firmaron en Lima la *Declaración de Ayacucho*. El documento incluye el acuerdo para "promover y apoyar un orden permanente de paz y cooperación internacional, y para crear las condiciones que permitan un control eficaz del armamento y pongan fin a su adquisición para fines militares ofensivos, con el objetivo de destinar todos los recursos posibles al desarrollo social y económico de los países de América Latina".⁵

Cañi inmediatamente, el Ministro de Relaciones Exteriores de Pinochet presentó objeciones relativas a que "Perú cuenta con más armas que Chile y esa es la razón por la cual nuestro gobierno no está de acuerdo con un congelamiento de las compras de armas, como lo propone ese país".⁶ Así, desde un principio la Declaración de Ayacucho se consideró como una intención, más que como un compromiso acordado. En febrero de 1975, los seis representantes del Grupo Andino constituyeron en Lima la Primera Conferencia del Grupo Andino sobre Limitación de Armas. En el encuentro de expertos, los seis países decidieron que en la Declaración de Ayacucho debían incluirse las armas defensivas, ya que era "prácticamente imposible distinguirlas de las ofensivas". Además, acordaron considerar la reducción de sus fuerzas fronterizas, la creación de zonas desmilitarizadas y el control de los inventarios de armas. Se estableció una lista de armas prohibidas (que incluye las biológicas, químicas, tóxicas y nucleares, así como los misiles balísticos, transportadores, cruceros y submarinos nucleares), y en septiembre del mismo año, se realizó un nuevo encuentro de expertos en Santiago de Chile. No obstante, fue imposible lograr acuerdos sobre las armas convencionales que debían prohibirse o limitarse, y no se llegó a firmar el tratado que pondría un límite eficaz a la carrera armamentista en la región.

Los diplomáticos latinoamericanos reiteraron los principios de la Declaración de Ayacucho en diversos foros internacionales, entre ellos en las dos Sesiones Especiales de las Naciones Unidas sobre el Desarme. En septiembre de 1980, Colombia, Costa Rica, Panamá y Venezuela establecieron un "código de conducta" basado en esos principios. No obstante, ello no ha detenido la carrera armamentista en la región. Además, a pesar de la Declaración de Ayacucho, en las reuniones de expertos nunca se analizaron los mecanismos para canalizar a los programas regionales o nacionales de desarrollo económico y social los recursos que eventualmente dejara disponibles el desarme. Los problemas estrictamente militares sólo se discutieron en los mencionados encuentros del Pacto Andino de 1975. Por su parte, la CEPAL y otros organismos regionales de desarrollo no discuten cuestiones de militarización o desarme. En la agenda latinoamericana, desarrollo y desarme siguen siendo dos cuestiones separadas, a pesar de la necesidad imperiosa de considerarlas de manera articulada.

¿Por qué ha sido imposible llevar a la práctica la Declaración de Ayacucho? Las fuerzas económicas, políticas y sociales, tanto latinoamericanas como externas, han dificultado la aplicación de los acuerdos. A pesar de que el proceso de democratización de algunos países parece fortalecer a los sectores que favorecen las iniciativas regionales para el desarme y el desarrollo, sigue ha-

5. Retraducción al español de la versión no oficial en inglés (N. del T.).

6. Declaraciones de Patricio Carvajal, ministro de Relaciones Exteriores de Chile, en *Clarín*, Buenos Aires, 14 de febrero de 1974.

4. Las cifras de Honduras y El Salvador se refieren al período 1979-1984; las de Guatemala y Nicaragua, al de 1979-1983.

biendo obstáculos muy importantes, como la supervivencia de un Estado carcelario en Chile y el proceso de militarización en Centroamérica.

Además, los problemas de América Latina no pueden analizarse sin considerar la crisis global y la nueva guerra fría. El deterioro de la situación internacional influye de distintos modos en la región. Por un lado, agrava las posibilidades de intervención militar de las superpotencias (como en Centroamérica, Granada y las Malvinas); por el otro, propicia el surgimiento de una nueva estructura en las relaciones Norte-Sur, basada más abiertamente en las amenazas de intervención militar.⁷ El apoyo de Estados Unidos a la "contra" nicaragüense, aunado a las sanciones económicas y las amenazas directas de acción militar, son un ejemplo reciente y dramático de esta nueva relación.

En segundo lugar, la crisis mundial ha debilitado económicamente a América Latina, junto con el resto del Tercer Mundo. Su deuda externa ha crecido, las tasas de interés se han multiplicado y el servicio de la deuda absorbe una proporción muy grande de sus ingresos por exportaciones.⁸ Ciertamente, en ocasiones esta situación ha obligado a los gobiernos a restringir el gasto público, incluyendo el militar, como parte de las medidas de austeridad impuestas en los programas de ajuste del FMI (Argentina, por ejemplo, ha reducido su gasto militar y recortado el presupuesto de su programa nuclear). Sin embargo, los factores estructurales que generan el gasto militar, entre ellos la economía armamentista internacional, permanecen intactos.

Por otra parte, la crisis mundial ha generado nuevas presiones del Sur para que se den pasos concretos en las negociaciones de desarme. Un ejemplo de esto fue la mencionada constitución del Grupo de los Seis en mayo de 1984, y también las demandas del Sur para que la carrera armamentista de las superpotencias sea tema de discusión en las conferencias de las Naciones Unidas sobre el desarme.⁹ Aunque en América Latina el movimiento por la paz no ha crecido como en Europa, el proceso de democratización ha creado una atmósfera más propicia para su desarrollo. Además, es evidente la necesidad de una acción concertada entre los países del Tercer Mundo y de Europa, tendiente a presionar a Estados Unidos y la Unión Soviética para que alivien la tensión entre ambos bloques.

Conclusión

Como en el resto del Tercer Mundo, el desarme y el desarrollo de América Latina no se pueden abordar si no se consideran la situación global y las relaciones Norte-Sur. Por ejemplo, una de las exigencias planteadas en las propuestas para el NOEI es que aumente significativamente la ayuda económica de los países del Norte. Sin embargo, "las 'ayudas' militar y económica siempre han ido de la mano, y mucha de la primera se entrega con el disfraz de la segunda".¹⁰

7. Robin Luckham, "Militarization and the New International Anarchy", en *Third World Quarterly*, abril de 1984, p. 365.

8. Charles Lipson, *op. cit.*, p. 612.

9. Véase, por ejemplo, la ponencia del representante de Argentina, Julio Carasales, en la Conferencia de la ONU sobre el Desarme, junio de 1984.

10. André G. Frank, "The Arms Economy and Warfare in the Third World", p. 3, ponencia presentada en el simposio Fascismo y Militarismo

Lejos de alcanzar la meta de la ONU de asignar 0.7% del PNB como ayuda oficial al desarrollo, el aporte de los países de la OCDE es menos de la mitad de lo establecido. Mientras tanto, las ventas de armas del Norte consumen una proporción cada vez más grande de los escasos recursos tan necesarios para el desarrollo. Por ejemplo, gran parte de la ayuda militar estadounidense se ha convertido en ventas comerciales de armas, si bien es cierto que durante el gobierno de Reagan esta tendencia se revirtió parcialmente al reanudarse la ayuda a los países que para Estados Unidos tienen interés estratégico, particularmente los que pueden ofrecerle bases para instalaciones militares (renunciando a parte de su soberanía) a cambio de tal ayuda.

Si bien no es probable que en el futuro predecible el mundo esté libre de armas nucleares, las superpotencias tienen al menos el interés común de evitar la guerra nuclear (es la idea de la seguridad común descrita en el Informe Palme). Sin embargo, para resolver la desigualdad del sistema económico internacional y colocar en la agenda mundial el tema del "desarme general y completo" es necesario tratar las cuestiones del desarme y el desarrollo de una manera más coordinada. Por ejemplo, se podrían vincular y abordar conjuntamente las propuestas para crear una organización internacional de desarme¹¹ y un organismo para el desarrollo mundial.¹²

Si se logran acuerdos significativos para el control de armas nucleares y convencionales, se redujeran los gastos militares del Norte y se aceptara una mayor participación de los países en vías de desarrollo en las relaciones económicas internacionales, mejorarían las posibilidades de dar un tratamiento más adecuado a los problemas globales más graves (como la pobreza absoluta en el Tercer y Cuarto mundos), y de iniciar un verdadero proceso de desarme y desarrollo en el Sur. Lo anterior no niega que "algunos acuerdos reales sobre limitación de armas se pueden lograr independientemente de las superpotencias".¹³ Aún así, sería mucho más fácil llevar a la práctica propuestas regionales de limitación de armas, como la Declaración de Ayacucho, si se pudiera controlar la carrera armamentista del Norte y los recursos ahorrados se destinaran a satisfacer algunas demandas planteadas por el Sur para el NOEI. El enfoque global es todavía la mejor manera de colocar una vez más el desarme en la agenda internacional, pues "ni la carrera armamentista ni la recesión se pueden controlar sin un importante reordenamiento de la actual anarquía internacional".¹⁴ □

mo en América Latina, organizado por el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Estocolmo, 17 al 20 de octubre de 1979.

11. Alva Myrdal, *The Game of Disarmament: How the United States and Russia Run the Arms Race*, Pantheon Books, Nueva York, 1976, pp. 297 y 304.

12. Roger D. Hausen, *op. cit.*, p. 52. El Acuerdo de Principios McCloy-Zorin, aprobado en la Asamblea General de la ONU de 1961, incluye como parte del proceso conducente a un "desarme completo y total", la creación de una organización internacional de desarme. La necesidad de establecer un organismo para el desarrollo mundial que coordine las decisiones sobre asuntos económicos internacionales la expuso Mahbub ul Haq en *The Third World and the International Economic Order*, Overseas Development Council, 1976, p. 24. En marzo de 1982, Haq renunció a su puesto de Director de Planificación de Políticas del Banco Mundial, insatisfecho por las políticas adoptadas por esa institución durante la presidencia de A.W. Clausen.

13. Alva Myrdal, *op. cit.*, p. 328.

14. Robin Luckham, *op. cit.* p. 372.