

# El comercio internacional de armas. Una visión crítica

William D. Hartung

*L*os conflictos regionales, derivados de la crispación que generan las diferencias étnicas, religiosas y nacionalistas, son el sucedáneo de la confrontación bipolar global típica de la guerra fría. Así las cosas, el comercio de armas adquiere nuevos patrones de desenvolvimiento, haciéndose necesario —además de una mayor presencia de la ONU— el abandono definitivo, por parte de los grandes países productores (Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Rusia, Israel, etc.), de aquella tradicional doble moral en virtud de la cual por una parte esgrimen un lenguaje antiarmamentista y, por la otra, adelantan una práctica real tanto de maridaje con los grandes fabricantes de armas, como de sostenimiento de una política económica interna que descansa sobre inmensos complejos militar-industriales<sup>1</sup>.

\* \* \*

DURANTE EL ÚLTIMO AÑO Y MEDIO el comercio internacional de armas ha pasado de ser un asunto importante, aunque menospreciado, a uno de máxima prioridad en la agenda de la seguridad mundial. Su inmensa importancia política es una consecuencia de dos eventos históricos.

Primero, la guerra del Golfo de 1991 señaló prístinamente los peligros inherentes a una proliferación irrefrenada de armamentos avanzados. Se requirió de los esfuerzos conjuntos de una coalición de naciones sin precedentes y del despliegue de más de 750.000 soldados para revertir la invasión de Irak a Kuwait, a un costo de varios miles de millones de dólares y con cientos de miles de víctimas, la mayoría de ellas del lado iraquí. Fue una gran ironía que la mayoría de las naciones proveedoras de armas del mundo, incluidos los principales miembros de la coalición antiiraquí, hubiesen contribuido a la formación del andamiaje militar (e incluso lo mejoraron), que llevó a Saddam Hussein a ocupar Kuwait, como primer paso. Y fue más un asunto de suerte que de previsión, de parte de las naciones exportadoras de armamento, el hecho de que Irak no se encontrara aún en posición de emplear armas químicas u otro tipo de artefactos de destrucción masiva durante la guerra. El conflicto del Golfo proporcionó una lección objetiva en cuanto a la necesidad de adoptar un nuevo enfoque de los problemas de transferencia de armas y de seguridad regional, con el fin de impedir que las disputas locales se conviertan en confrontaciones internacionales.

III TRIMESTRE 1992

El segundo evento fundamental que ha elevado la importancia relativa del comercio de armas en la ecuación de seguridad internacional es la desintegración política de la Unión Soviética. Incluso la evaluación estratégica más conservadora debe partir ahora del reconocimiento de que la guerra fría terminó y de que las perspectivas de un resurgimiento de la carrera armamentista de las superpotencias han quedado virtualmente eliminadas. La posibilidad de una confrontación nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética ya no es la preocupación estratégica central del mundo; ésta ha sido suplantada en buena medida por la preocupación sobre las amenazas más difusas e impredecibles a la paz mundial provenientes de la continua proliferación de armamento avanzado.

Con la eliminación de la rivalidad militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética el mundo se encuentra ante una encrucijada estratégica y política. Una de las vías consiste en el potencial para introducir sustanciales medidas de desarme, y para involucrar a las principales potencias en la tarea de ayudar a resolver conflictos regionales de larga duración, en lugar de exacerbarlos. El primer movimiento tentativo hacia este nuevo paradigma de seguridad puede verse claramente en el acuerdo sobre las conversaciones de paz para el Medio Oriente, patrocinadas por Estados Unidos y Rusia.

La otra vía está representada por los nuevos peligros que han emergido como resultado del fin de la guerra fría. Es claro que a pesar de los obvios problemas de seguridad planteados por la rivalidad soviético-estadounidense, ésta le colocó un límite por lo alto a las distintas posibilidades en la escalada de conflictos locales y regionales. Las reprimidas disputas étnicas, religiosas, territoriales y económicas que se fraguaron bajo la superficie del sistema internacional durante todo el periodo de la guerra fría, van a revivirse ahora en un terreno político nuevo e incierto. Ya hemos presenciado una importante confrontación internacional en el Golfo Pérsico y una destructiva guerra civil en Yugoslavia. El sur de Asia y los Estados de la antigua Unión Soviética son otros puntos de estallido potencial.

Es precisamente la volatilidad del "nuevo orden mundial" emergente lo que hace que deba revisarse la práctica rutinaria de la guerra fría de utilizar la transferencia de armas como un importante instrumento de política exterior. Con la existencia de más de una docena de Estados que buscan desarrollar armas de destrucción masiva, y cerca de tres docenas de naciones importantes proveedoras de armas, que compiten por clientes en el mercado internacional, se cierra con rapidez la oportunidad para desarrollar un sistema efectivo de controles de la transferencia multilateral de armas. Como si esto no fuera un desafío lo suficientemente intimidante, se ha introducido una nueva incertidumbre en el sistema de suministro de armas del mundo con el rompimiento de la Unión Soviética: el peligro de que los excedentes de armas, materiales nucleares e incluso la experiencia y habilidad de ingenieros y científicos en armas nucleares sean vendidos, en el mercado internacional, por parte de una nueva casta de empresarios de unas naciones hambrientas de dinero como las de la Comunidad de Estados Independientes.

Así como la contención en la carrera armamentista nuclear entre Estados Unidos y la Unión Soviética fue el asunto de seguridad más apremiante en la era de la guerra fría, el freno al comercio internacional de armas y de su tecnología debe convertirse en la máxima prioridad de la era de posguerra fría. De otra manera podría desperdiciarse una oportunidad histórica de entrar en una fase nueva y de mayor cooperación en las relaciones internacionales.

### *Después de la guerra del Golfo: clamores de restricción*

LA GUERRA DEL GOLFO PARECIO HECHA a la medida para demostrar la locura implícita en las actuales políticas de transferencia de armas. En sus postrimerías hubo una serie de indicios de que la comunidad mundial por fin estaría dispuesta a afrontar seriamente el problema de las exportaciones militares.

Uno de los reconocimientos más serios que resultaron de la guerra fue el de que prácticamente todas las naciones importantes proveedoras de armas, incluyendo a Estados Unidos y a sus principales aliados europeos, habían contribuido a la construcción militar de Irak. Si bien la Unión Soviética había sido de lejos el mayor proveedor de armas convencionales de ese país, la "inclinación" de Saddam Hussein a desarrollar armas de destrucción masiva se apoyó estrechamente en la tecnología suministrada por Francia, Alemania, Estados Unidos y otras potencias occidentales<sup>1A</sup>.

La guerra arrojó una luz especialmente clara sobre los giros y enredos de la política de transferencia de armas de Estados Unidos. Durante las semanas siguientes a la invasión de Kuwait por Irak en agosto de 1990, el asunto de la inclinación de Estados Unidos hacia Irak durante la guerra con Irán y el papel de la cooperación en asuntos de inteligencia, comercio y finanzas de la Casa Blanca en el fortalecimiento y estímulo a Saddam Hussein, se convirtió en asunto de debate nacional. A mediados de agosto de 1990, cuando ya se habían desplegado varios cientos de miles de soldados estadounidenses en Arabia Saudita, el secretario de Estado James Baker se vio forzado a reconocer en la televisión nacional que la política tradicional del país de arrojar cantidades de armas y de tecnología militar al Medio Oriente, con el fin de preservar un balance de poder favorable a los intereses estadounidenses, había ayudado a aceitar el último conflicto de la región: "Yo realmente pienso que vale la pena revisar hacia el futuro las prácticas y políticas de venta de armas... Nosotros debíamos habernos preocupado más en este sentido, quizás echándolas un poco para atrás". Baker llegó a afirmar

1/ *World Policy Journal*, Primavera de 1992.

1A / Para documentación sobre este punto, ver Kenneth R. Timmerman, *The Death Lobby: How the West Armed Iraq* (Boston, Houghton-Mifflin, 1991).

que la confrontación con Irak "debía proporcionar una buena lección en ese sentido"<sup>2</sup>.

La preocupación en torno al papel de las políticas estadounidenses en la preparación del escenario para la guerra pasó brevemente a segundo plano durante los meses en que se desarrolló la campaña militar. Pero esta preocupación adquirió un nuevo crescendo inmediatamente terminó la guerra. La segunda ola de preocupación se vio acentuada por la nueva evidencia sobre la magnitud de la complicidad de la Casa Blanca en la financiación y aprovisionamiento del complejo industrial militar de Irak. Se reveló, por ejemplo, que el Departamento de Comercio había aprobado 1.5 mil millones de dólares en exportaciones de tecnología de aplicación militar a Irak entre 1985 y 1990, incluyendo elementos altamente delicados que fueron utilizados en los programas de producción de armas nucleares y químicas y misiles balísticos de este país<sup>3</sup>.

Durante toda la primavera de 1991 se hicieron más frecuentes y fuertes los llamados por parte de los editoriales de los periódicos, los dirigentes mundiales y el público en general para que hubiera controles más estrictos sobre las exportaciones de armas y de tecnología militar. El *New York Times*, el *Washington Post* y la *Newsweek* editorializaron a favor del establecimiento de controles comprensivos sobre el comercio de armas y fueron secundados por una veintena de periódicos locales y regionales, e incluso por periódicos de la industria militar como *Defense News*. El *Post* anotó con cierta ironía que si bien la guerra contra Irak había logrado recortar el arsenal de Saddam Hussein, "la guerra es una forma muy costosa para limitar las reservas de armas"<sup>4</sup>. Este cambio en la opinión editorial reflejaba una corriente aun más fuerte dentro de la opinión pública. Una encuesta adelantada por Greenberg/Lake en marzo de 1991 encontró que el 82 por ciento de la opinión pública estadounidense creía que su gobierno debía buscar un acuerdo multilateral para limitar la transferencia de armas al Medio Oriente<sup>5</sup>.

En el Congreso algunos representantes influyentes, como Lee Hamilton (demócrata de Indiana) y el presidente del Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, Cante Fascell (demócrata de Florida), llamaron a hacer "una pausa en las futuras ventas de armas al Medio Oriente" como un paso hacia una posible "moratoria mundial" de las ventas a la región<sup>6</sup>. Al-

2/ Michael Wines, "U.S. Aid Helped Hussein's Climb: Now, Critics Say, the Bill is Due", *New York Times*, agosto 13 de 1990, y Lee Feinstein, "Gulf Crisis Impact on Arms Progress: Less Peace Dividend, Slower Disarmament", *Christian Science Monitor*, septiembre 5, 1990.

3/ "Exports to Iraq: \$1.5 Billion", *Newsday*, febrero 8, 1991; Comité sobre las Operaciones del Gobierno, Cámara de Representantes de Estados Unidos, *Strengthening the Export Licensing System* (Washington DC: Imprenta del gobierno de los Estados Unidos, 1991) p. 18-21.

4/ "To Control Middle East Arms", *Washington Post*, marzo 31 de 1991. Ver también "Poison Gas: Only Part of the Problem", *New York Times*, marzo 12, 1991; y "Coordinate Arms Curbs", *Defense News*, mayo 6, 1991.

5/ *American Talks Issues*, Revisión No.15. "The New World Order-What the Peace Should Be", pregunta 46, marzo 19-24, 1991.

6/ Discurso ante el Club Nacional de Prensa del representante Lee H. Hamilton, el 24 de enero de 1991.

gunos líderes políticos de todo el mundo también se apresuraron a unirse al tren. El primer ministro canadiense, Brian Mulroney; el presidente francés, François Mitterrand; el primer ministro británico, John Major; el presidente de Estados Unidos George Bush y el presidente egipcio, Hosni Mubarak, presentaron sus propios planes para limitar las armas a nivel regional o global.

El creciente sentimiento internacional a favor del freno a la difusión de armas de destrucción masiva y armamento convencional avanzado durante el conflicto del Golfo llevó a una actividad diplomática multilateral muy intensa. Las iniciativas más notorias fueron la reactivación de la propuesta de vieja data de establecer un "registro de transferencia de armas", con el fin de vigilar su flujo, bajo el auspicio de las Naciones Unidas; igualmente se inició una serie de discusiones sin precedentes entre los cinco principales proveedores de armas del mundo (Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, el Reino Unido y China), con respecto a las formas de reforzar las restricciones de tecnología nuclear y de misiles, así como de frenar las transferencias "desestabilizadoras" de armamento convencional.

Desafortunadamente, ha existido una manifiesta contradicción entre la creciente retórica de la contención de la transferencia de armas y la realidad de los negocios en el comercio de armas, particularmente en lo que respecta a Estados Unidos.

#### *La política de Estados Unidos desde la guerra del Golfo: retórica y realidad*

DADO EL LIDERAZGO DE ESTADOS UNIDOS en la conformación de la coalición en contra de Irak y en el diseño de la agenda de la posguerra en el Medio Oriente, la administración Bush tiene un papel muy importante que desempeñar en la búsqueda de un efectivo régimen multilateral de contención de armas para el nuevo periodo. La responsabilidad de Washington en el área se hizo aún mayor con la reafirmación de Estados Unidos como principal proveedor de armas para el Medio Oriente y el mundo después de la guerra del Golfo y la desintegración de la Unión Soviética.

Incluso antes de que esta guerra provocara una inundación de las ventas estadounidenses a sus aliados en la región, el país ya estaba en camino de consolidarse como la principal nación traficante de armas del mundo, después de años de compartir esa dudosa distinción con la Unión Soviética. El Instituto de Investigación para la Paz Internacional de Estocolmo, en su tabla de los principales países proveedores de armas, colocó a Estados Unidos al tope de la lista para 1990, con un 40 por ciento del mercado mundial<sup>7</sup>. Por su parte, un estudio elaborado por el Servicio de Investigación del Congreso (CRS), que examinó exclusivamente las ventas al Tercer Mundo, mostró un nivel aun mayor en el predominio de Estados Unidos, con cerca del

7/ Ian Anthony, Agnes Courades Allebeck, Gerd Hagemeyer-Gaverus, Paolo Miggiano y Herbert Wulf, "The Trade in Major Conventional Weapons", *Stockholm International Peace Research Institute 1991: World Armaments and Disarmament* (Nueva York: Oxford University Press, 1991), p. 197.

45 por ciento de los nuevos acuerdos para venta de armas, suscritos en 1990. El autor del análisis del CRS preveía unos niveles todavía más altos de ventas en el futuro, sobre la base de que "la destacada actuación de muchas de las armas estadounidenses durante las campañas aérea y terrestre de la Operación Tormenta del Desierto en contra de Irak en enero y febrero de 1991 reforzó indudablemente el prestigio de estas armas en el Medio Oriente y en todo el Tercer Mundo"<sup>8</sup>. Si bien ciertas evaluaciones de analistas independientes han cuestionado las capacidades de algunos de los sistemas más altamente promocionados de los utilizados en el conflicto, la idea de que las armas estadounidenses son lo que hay que buscar parece adquirir cada vez más fuerza entre las élites militares de buena parte del mundo en desarrollo<sup>9</sup>.

La posición de comando que ocupa Estados Unidos en el actual mercado mundial de armas podría servir para fortalecer la mano de Bush en las discusiones multilaterales tendientes a reducir las exportaciones de armas, en caso de que los políticos de la administración estén dispuestos a aceptar recortes en las ventas de Estados Unidos a cambio del compromiso de otros proveedores de seguir su ejemplo. Desafortunadamente el periodo posterior al estallido de la guerra del Golfo ha estado marcado por un esquema perverso en el que prácticamente toda afirmación pública del presidente a favor de refrenar la transferencia de armas ha sido contradicha de manera inmediata y decisiva en los hechos por una nueva e importante propuesta de venta de armas.

En el curso del mes siguiente al mea culpa de Baker en agosto de 1990 en torno a los envíos no regulados de armas al Medio Oriente, la administración Bush anunció un acuerdo récord para venta de armas con Arabia Saudita. El monto del acuerdo fue posteriormente reducido a "sólo" 7.5 mil millones de dólares, después de que los defensores de Israel en el Congreso pusieron el grito en el cielo; sin embargo el patrón de hacer coincidir la retórica de la restricción con la realidad de un creciente comercio de armas había quedado establecido<sup>10</sup>.

El 6 de febrero de 1991, vispera de la ofensiva terrestre de la guerra del Golfo, Baker le informó al Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara que había llegado el momento de dar pasos concretos para recortar el flujo de armamentos al Medio Oriente, "un área que ya se encuentra supermilitarizada"<sup>11</sup>. Tres semanas después el Comité de Relaciones Exteriores del Senado recibió una lista confidencial de transferencias potenciales de armas de Estados Unidos durante el año venidero, que contenía una cifra

récord de 33 mil millones de dólares en ventas propuestas, más de la mitad de las cuales estaba destinada al Medio Oriente. Pocos días después de esto, el Congreso fue informado de una venta por 1.6 mil millones de dólares en aviones de combate F-16 de la *General Dynamics* a Egipto<sup>12</sup>.

Bush se unió al coro de las voces que claman por la restricción del comercio de armas en su discurso triunfante ante el Congreso en pleno el 6 de marzo, tras el cese al fuego de la guerra del Golfo. Mencionando los controles a la transferencia de armas como una de sus cuatro metas claves de la posguerra, el presidente observó que "sería trágico si las naciones del Medio Oriente y del Golfo Pérsico se embarcaban en una nueva carrera armamentista ahora, al finalizar la guerra"<sup>13</sup>. Pero la retórica del presidente no fue más indicativa de un cambio real en la dirección de la política de Estados Unidos de lo que lo fue la de su secretario de Estado. Durante las dos semanas posteriores al discurso de Bush en el Congreso, la administración comenzó a promover públicamente un nuevo plan por mil millones de dólares con el fin de utilizar el *Export-Import Bank* para subsidiar ventas de armas al extranjero, una propuesta que hubiera puesto a esta institución nuevamente en el negocio de la financiación militar, por primera vez desde la guerra de Vietnam<sup>14</sup>. El secretario de Defensa, Dick Cheney, recortó aún más el empuje de las palabras de Bush dos semanas después, cuando le informó al Congreso en términos un poco vagos que era muy probable que Estados Unidos aumentara y no disminuyera la venta de armamento al Medio Oriente después de la guerra del Golfo<sup>15</sup>.

Finalmente, el 29 de mayo el presidente reveló su por tanto tiempo esperada iniciativa para el Control de Armas en el Medio Oriente, durante un discurso al grupo de graduados de la Academia de la Fuerza Aérea en Colorado Springs. Bush afirmó que buscaría establecer "guías de conducta para los proveedores en la exportación de armas convencionales" y "barreras a las exportaciones que contribuyan a la creación de armas de destrucción masiva" con el objetivo último de "detener la proliferación de armas convencionales y no convencionales en el Medio Oriente, y al mismo tiempo apoyar la necesidad legítima de todo Estado de la región a defenderse a sí mismo". Por el tono de los resúmenes suministrados por los funcionarios del Departamento de Estado después del discurso, quedó en claro que la administración estaba seriamente comprometida en proseguir discusiones sobre la contención de las exportaciones de armas convencionales y nucleares

8/ Richard F. Grimmett, *Conventional Arms Transfers to the Third World, 1983-1990* (Washington, DC: Congressional Research Service, agosto, 1991), p.1.

9/ Sheryl WuDunn, "War Stuns China Military" *New York Times*, marzo 20, 1991; Michael Wines, "Third World Seeks Advanced Arms" *New York Times*, marzo 26, 1991.

10/ Eric Schmitt, "U.S. to Sell Saudis \$20 Billion in Arms; Weapons Deal is Largest in History", *New York Times*, septiembre 15, 1990; Andrew Rosenthal, "Bush to Revise Proposal to Sell Arms to Saudis", *New York Times*, septiembre 22, 1990.

11/ Afirmación del secretario de Estado James Baker ante el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara, febrero 6, 1991.

12/ Thomas L. Friedman, "Good-Will Goals in Mideast Cited as Baker Sets Out", *New York Times*, marzo 8, 1991; y William D. Hartung, "Time to Curb the Weapon Makers", *New York Times*, marzo 17, 1991.

13/ Carroll J. Doherty, "The Dilemma of Mideast Arms Sales", *Congressional Quarterly Weekly Report*, marzo 9, 1991.

14/ Clyde H. Farnsworth, "White House Seeks to Revise Credits for Arms Exports", *New York Times*, marzo 18, 1991.

15/ Patrick E. Tyler, "Cheney Wants No Limit on Arms for Gulf Allies", *New York Times*, marzo 20, 1991.



con los "cinco grandes" proveedores que controlan el 85 por ciento del mercado mundial de armas<sup>16</sup>.

Para que nadie se quedara con la impresión equivocada de que Estados Unidos intentaría proseguir en la línea del pronunciamiento del presidente en Colorado Springs en algún momento cercano, Cheney anunció casi de inmediato un acuerdo para transferir 10 F-15 a Israel, y depositar en ese país un armamento estadounidense avaluado en 200 millones de dólares<sup>17</sup>. Durante la semana siguiente al discurso de Bush, el Congreso fue informado de un acuerdo por 760 millones de dólares para vender helicópteros Apache de McDonnell Douglas a los Emiratos Arabes Unidos<sup>18</sup>. Y a la semana siguiente el Pentágono hizo su más visible exposición de todos los tiempos en la exhibición aérea de París, suministrando personal y tripulación a expensas de los contribuyentes, para ayudar a los fabricantes de armas estadounidenses a obtener sus ventas más elevadas en la primera vitrina militar del mundo<sup>19</sup>.

El 8 y 9 de julio se realizó en París la primera ronda de las tan anunciadas conversaciones de los Cinco Grandes sobre control de armas en el Medio Oriente, con representantes de Estados Unidos, Francia, la Unión Soviética, el Reino Unido y China. Las cinco potencias estuvieron de acuerdo en buscar "reglas de contención" para transferencias de armas convencionales y en reunirse regularmente hasta tanto se llegara a un acuerdo en torno a los mecanismos para ejecutarlas y éstos se pusieran en práctica<sup>20</sup>. Sin embargo la administración Bush se las arregló también para burlarse de estos nuevos compromisos: sólo en el mes de julio Estados Unidos anunció acuerdos para la venta de más de 7 mil millones de dólares en armamento a más de una docena de países, incluidos una importante venta de bombas de racimo y de otras municiones a Arabia Saudita; de vehículos blindados a Omán, así como una venta por 2.8 mil millones de dólares en aviones de combate a Turquía<sup>21</sup>. En términos generales, durante un año en que habló de frenar el comercio de armas, la administración Bush concluyó acuerdos para la venta de más de 15 mil millones de dólares en armas, solamente para el Medio Oriente<sup>22</sup>.

16 / Ann Devroy, "President Proposes Mideast Arms Curb", *Washington Post*, mayo 30, 1991. La cifra del 85 por ciento se basa en información de 1986 a 1990, sobre transferencia de los principales sistemas de armas, tales como tanques y artillería, barcos de combate, aviones, misiles y sistemas de guía y comunicación, reunida por el Instituto Internacional de Investigación sobre la Paz de Estocolmo, SIPRI. Estos estimativos no incluyen rifles, ametralladoras u otras armas pequeñas. Para un análisis detallado de los patrones de venta por parte de los Cinco Grandes, ver Natalie J. Goldring, "The Big 5 Arms Suppliers and Their Major Recipients", Washington, DC, Proyecto de Defensa del Presupuesto, septiembre 24, 1991.

17 / R. Jeffrey Smith, "Israel to Get F-15s, Aid for Missile Program", *Washington Post*, mayo 31, 1991.

18 / Peter Riddell, "U.S. to Sell Apache Helicopters to Gulf States", *Financial Times*, junio 5, 1991.

19 / William D. Hartung, "The Boom at the Arms Bazaar", *Bulletin of the Atomic Scientists*, octubre 1991.

20 / Ian Davidson y Peter Riddell, "Big Five's Opening Salvo on World Weapons Trade", *Financial Times*, julio 8, 1991.

21 / R. Jeffrey Smith, "Administration Proposes Arms Package for Saudis-Deal is Sixth U.S. Sale in Mideast Since War", *Washington Post*, julio 30, 1991.

22 / U.S. Arms Transfers to the Middle East Since the Invasion of Kuwait (Washington, DC: Asociación para el Control de Armas, febrero 11, 1992); William D. Hartung, "Relighting the Mideast Fuse", *New York Times*, septiembre 20, 1991.

Esta bochornosa contradicción entre retórica y realidad está enraizada en el enfoque *ad hoc* de la administración Bush frente al asunto de la transferencia de armas, en el cual la toma de decisiones sigue todavía sujeta a las anticuadas explicaciones estratégicas, políticas y económicas que se utilizaron para justificar las ventas de armas de Estados Unidos durante el período de la guerra fría. Distintos presidentes, desde Truman hasta Reagan, han confiado en la transferencia de armas como un instrumento con múltiples propósitos de política exterior, y como el método preferido para ganar amigos e intimidar adversarios. La justificación general para esta fuerte dependencia de la transferencia de armas era la supuesta necesidad de competir por influencia con la Unión Soviética y sus aliados implícitos. En esta batalla, las exportaciones de armas estadounidenses podían utilizarse para apoyar a los aliados anticomunistas, despejar la vía para la cooperación militar entre Estados Unidos y fuerzas armadas extranjeras y subsidiar el mantenimiento de un establecimiento industrial militar masivo. En lo que constituye una indicación de su fracaso para reconsiderar la política del país como respuesta a las nuevas realidades internacionales, la administración Bush continuó basándose en dichas justificaciones para la venta de armas en un momento en que la amenaza soviética ha desaparecido literalmente de la escena mundial.

#### Otros proveedores: compromisos y contradicciones

CADA UNO DE LOS OTROS PROVEEDORES importantes de armas a nivel global ha tenido su propia versión del ya señalado doble lenguaje norteamericano en materia de control al comercio de dicho material bélico.

En ningún otro país las contradicciones políticas han sido tan extremas como en el caso de Francia, que tradicionalmente se ha basado en la exportación como un elemento importante para cultivar una industria militar independiente. Como en Estados Unidos, la guerra del Golfo también provocó allí una evaluación crítica de la política de transferencia de armas. La guerra fue doblemente vergonzosa para el gobierno francés: no sólo las fuerzas de Saddam Hussein tenían versiones más avanzadas de sistemas franceses que las mismas tropas francesas en el golfo, como el bombardero de guerra Jaguar, sino que la mayor parte de este armamento había sido adquirido mediante la utilización de miles de millones de dólares en créditos del gobierno francés que nunca han sido pagados. Inmediatamente después de la guerra Francois Londele, miembro socialista del parlamento, destacó su tremendo impacto sobre la opinión pública francesa: "Entre nuestros electores el problema de las ventas de armas se ha convertido en una preocupación principal". Poniendo de lado estas preocupaciones, el ministro socialista De defensa, Pierre Joxe, contraatacó con la vieja justificación económica para la exportación de armas: "Si ustedes quieren ser capaces de hacer sus propias armas, deben antes ser capaces de venderlas"<sup>23</sup>.

23 / William Drozdiak, "War Fuels French Debate on Arms", *Washington Post*, abril 16, 1991.

Para junio de 1991 estos debates dentro de la coalición gobernante de Francia se habían resuelto aparentemente en favor de una política de restricción de la transferencia de armas. El 3 de junio Mitterrand anunció un paquete de medidas de control de armas, que incluían un acuerdo francés para suscribir el Tratado de No Proliferación Nuclear (NPT), un llamado a la eliminación de las reservas de armas químicas en todo el mundo, la reducción de los arsenales nucleares "a los niveles más bajos posibles compatibles con la disuasión", y una serie de negociaciones dirigidas a crear un "balance de fuerzas" en cada región del mundo, con base en las técnicas desarrolladas por la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europea (CSCE)<sup>24</sup>.

Un mes después de que Mitterrand anunciara sus propuestas, el ministro de Defensa de Francia reveló que el país había vendido un récord de 5.5 mil millones de dólares en equipo militar en el exterior en 1990, registrándose un incremento del 70 por ciento con respecto al año anterior. La mayor parte de las ventas fueron para las naciones del Medio Oriente que participaron en la guerra del Golfo<sup>25</sup>. Una semana después el ministro de Defensa Joxe anunció una decisión que, de mantenerse, preservaría en un alto nivel las exportaciones de armas en los años venideros. Con el argumento de que las ventas de armas tienen "importancia no sólo económica sino estratégica", indicó que en adelante el país asignaría directamente los ingresos provenientes de la exportación de armas de las firmas militares de propiedad estatal a la financiación del suministro de armas a nivel doméstico<sup>26</sup>. La tensión entre los llamados a restringir las ventas de armas, y la confianza en sus exportaciones como un medio de ayudar a subsidiar una industria de defensa independiente, sólo puede resolverse plenamente si Francia se mueve hacia una auténtica cooperación con las otras naciones europeas en cuanto a la adquisición de armas y la estrategia de defensa.

Si bien el debate sobre la política de transferencia de armas en Francia ha sido adelantado en un ambiente de relativa estabilidad política y gubernamental, no puede decirse lo mismo sobre la situación de los Estados de la antigua Unión Soviética. Poco antes de la desintegración del país algunos dirigentes de defensa y de asuntos exteriores de Rusia y varios otros de las repúblicas importantes, habían asistido a la ronda de conversaciones de Londres en octubre de 1991, entre los cinco grandes proveedores de armas. Esto permitió albergar un cierto optimismo de que la nueva Comunidad de Estados Independientes continuaría cumpliendo con los compromisos de restricción de la transferencia de armas, que se iniciaron en la era Gorbachov-Shevernadze de la política exterior soviética.

Los funcionarios rusos han indicado que ellos participarán en las siguientes rondas de conversaciones de los Cinco Grandes, ocupando el lugar de la Unión Soviética, pero aún está por verse qué tan estrechamente coor-

dinarán sus posiciones con el resto de los Estados importantes de la Comunidad. Por el momento, otros asuntos estratégicos apremiantes, tales como la disposición y el control de las armas nucleares tácticas y estratégicas de la antigua Unión Soviética, y la medida en la cual cada una de las repúblicas de la nueva Comunidad mantendrá y equipará su propio ejército, ha eclipsado el asunto de las exportaciones de armas convencionales en los debates en torno a la política de la Comunidad. Sin embargo, todavía hay muchos signos preocupantes de que los funcionarios de las antiguas repúblicas soviéticas puedan volverse hacia la exportación de armas como un recurso disponible para obtener moneda dura. A menos que Estados Unidos y la Comunidad Europea resulten con una ayuda sustancial para la conversión del extendido complejo industrial militar de la Unión Soviética, la desesperación económica de los nuevos Estados de la Comunidad podría forzarlos a moverse en forma agresiva hacia el negocio de la exportación de armas convencionales.

Se ha informado que el vicepresidente ruso, Aleksander Rutskoi, ha negociado una venta de tanques T-72 a Paquistán, por valor de 1.5 mil millones de dólares, y ha adelantado discusiones con Irán en torno a una venta de armas aun más cuantiosa. Rusia anunció a finales de 1991 que había establecido un servicio especial para manejar la venta de armas y algunas fuentes cercanas a la Casa Blanca informaron que el gobierno esperaba ganar entre 15 y 20 mil millones de dólares, provenientes de este rubro, sólo en 1992<sup>27</sup>. En Ucrania, el ministro encargado de las fábricas militares y de los esfuerzos de conversión civil denunció amargamente la falta de voluntad de las naciones occidentales para suministrar ayuda en la conversión, advirtiendo que el resultado podría ser un nuevo giro hacia la exportación de armas convencionales por parte de Ucrania con el fin de ayudar a salvaguardar los aproximadamente 1.2 millones de empleos que suministran las industrias militares<sup>28</sup>. Uno de los consejeros de Boris Yeltsin alarmó a los funcionarios encargados de poner en ejecución planes de conversión económica a todo lo largo del antiguo complejo de armas soviético, al proponer que la ciudad rusa de Izhevsk, sede de la planta de fabricación de los rifles AK-47, fuera transformada en un "fabricante de armas de talla mundial, competitivo con cualquier firma occidental". Yeltsin estuvo a punto de endosar la propuesta y fue citado en una entrevista en Izvestia, donde afirmó que el comercio de armas era "una fuente de moneda dura requerida con apremio" y una forma de suavizar el impacto de los recortes en la construcción de armas domésticas en la industria militar rusa<sup>29</sup>.

Ante la inhabilidad para subsidiar exportaciones a los principales clientes de armamento, no es probable que ninguna combinación de repúblicas

24 / Alan Riding, "France Will Sign 1968 Nuclear Pact", *New York Times*, junio 4, 1991.

25 / "Defense Ministry Reports Record Arms Sales", *FBIS Daily Report: Western Europe (Langley, VA: Foreign Broadcast Information Service)* julio 3, 1991, p.19.

26 / "France to Use Arms Exports to Finance Defense Budget" *Defense Daily*, julio 8, 1991.

27 / "Special Service to Handle Arms Sales, *FBIS Daily Report: Soviet Union*, diciembre 4, 1991, p.51-52; "Russia Reportedly Sells Pakistan T-72 Tanks" *FBIS Daily Report: Soviet Union*, diciembre 31, 1991.

28 / Joseph Albright, "Ukrainians Set to Join Arms Trade; Foreign Buyers Swarm Into Kiev", *Atlanta Constitution*, noviembre 29, 1991.

29 / Celestine Bohlen, "Arms Factory Can Make Bricks, But, Russia Asks, Is That Smart?" *New York Times*, febrero 24, 1992.

de la Comunidad pueda vender una cantidad de armas cercana a los niveles alcanzados por la Unión Soviética durante los años 80. Pero las ventas de armamento ruso o ucraniano en dinero contante todavía pueden desempeñar un papel en el incremento de la carrera armamentista en regiones particulares, tales como el Golfo Pérsico, o entre adversarios específicos, como India y Paquistán. Sin embargo la contribución más sustancial de los Estados de la antigua Unión Soviética al agravamiento del problema de la proliferación de armas y de las carreras armamentistas regionales sobrevendría si los científicos e ingenieros de armamento nuclear vendieran sus habilidades a regímenes del Tercer Mundo ansiosos de acelerar el ritmo de sus programas de armamento nuclear. Esta temida fuga de cerebros está todavía por ocurrir, pero impedirle requeriría de medidas más creativas y sustanciales que las planteadas en la actual propuesta de Estados Unidos y Europa. Dicha propuesta llama al establecimiento de un centro de ciencia y tecnología internacional que cumpla el papel de casa de compensación para financiar proyectos comerciales en los que los científicos nucleares de la antigua Unión Soviética puedan trabajar en sus propios países.

La política de exportación de armas del Reino Unido durante la guerra del Golfo es un claro reflejo de la de Estados Unidos y presenta incluso menos énfasis en los controles efectivos y más en posturas simbólicas. La propuesta principal del primer ministro británico, John Major, anunciada por primera vez en el encuentro de Londres del Grupo de los Siete (G7), tuvo como único objetivo endosar el viejo llamado a establecer un registro del comercio de armas en las Naciones Unidas. El llamado a este registro parece corresponder al intento de Major de apoyar la iniciativa menos restrictiva posible, que al mismo tiempo le permitiera decir que estaba haciendo algo frente al problema de las ventas de armas convencionales. Un funcionario muy cercano a Major se tomó el trabajo de informarle a la prensa británica que el hecho de que el primer ministro apoyara el establecimiento del registro no implicaba de manera alguna el respaldo a la reducción de las exportaciones británicas de armas, lo mismo que de los empleos e ingresos que acompañan el negocio. Gran Bretaña en realidad viene apremiando a la Comunidad Económica con este registro del comercio de armas desde los inicios del año como una forma de adelantarse a la propuesta holandesa que hubiera comprometido a la Comunidad con una política de reducción real de las exportaciones de armas<sup>30</sup>. Más aún, la decisión del ministro británico de Defensa de proseguir con el programa de tanques *Vickers Challenger* a los muy bajos niveles de fabricación doméstica de doscientas unidades, se adoptó con la aclaración explícita de que la producción inicial sería subsidiada mediante la venta de al menos quinientos tanques a los emiratos del Golfo Pérsico. El paso de la política británica de la simple retórica a los cambios concretos, requerirá de una cantidad considerable de presión por parte del movimiento pacifista y del más amplio electorado.

30 / Theresa Hitchens, "EC Spurns Tight Arms Control: Leaders Back British Plan to Have UN Monitor Exports", *Defense News*, abril 15, 1991.

China, el último participante en las conversaciones de los Cinco Grandes, ha sido con frecuencia mostrado por los funcionarios de la administración Bush como el país más renuente en las negociaciones para el control de la transferencia de armas y, al mismo tiempo, como un proliferador renegado de misiles y de tecnología nuclear. Ante ello los funcionarios chinos han respondido señalando que sus ventas totales de armamento convencional palidecen en comparación con las exportaciones de Estados Unidos y que las ventas de este país en lo atinente a sistemas sofisticados, tales como aviones de combate avanzados, hechas al Medio Oriente, son más desestabilizadoras que las propuestas ventas chinas de misiles balísticos de mediano alcance que han causado tanto malestar en Occidente. No hay duda de que el sistema chino de permitir que el estamento militar maneje los programas de exportación de armas sobre la base de una semiautonomía le proporciona una inclinación hacia las ventas al proceso de decisiones de Beijing; sin embargo no hay razón para creer que las presiones económicas y burocráticas para vender en China sean mayores de lo que lo son en los principales proveedores europeos o en Estados Unidos. De hecho, los funcionarios estadounidenses que asistieron a las conversaciones de los Cinco Grandes sobre ventas de armas convencionales han dicho que China es hasta ahora la única nación que ha planteado una limitación concreta al volumen total de armas que se venden a regiones como el Medio Oriente. Resulta especialmente interesante que esta propuesta, tan aparentemente razonable, hecha por el supuesto renegado proliferador del grupo de los Cinco Grandes, fue rechazada rápidamente por Estados Unidos y por otros importantes proveedores por considerarla poco realista<sup>31</sup>.

Uno de los ejemplos más instructivos de los obstáculos estructurales que se oponen a una genuina restricción en la venta de armas es el caso de la antigua Checoslovaquia. Cuando el presidente Vaclav Havel llegó al poder en 1989, se comprometió a acabar con el papel desempeñado por su país en el tráfico internacional de armas. Este fue un paso significativo por parte de una potencia media, que tradicionalmente se ha colocado entre los diez principales proveedores mundiales de armas. La posición política y moral claramente definida de Havel en este respecto, diferenció la política de su país de la práctica de los principales proveedores de mezclar una retórica muy bien concebida con una inactividad persistente cuando se trata de limitar realmente las ventas.

Desafortunadamente la combinación de poderosas presiones económicas y políticas domésticas, y la falta de una asistencia concreta por parte de Occidente, han sacado de curso los esfuerzos de Havel tendientes a terminar con el papel de su país en el comercio de armas, al menos por el momento. Las fábricas de armamento pesado están concentradas en Eslovaquia y proporcionan más de doscientos mil empleos, en una república que ya sufre de niveles más altos de desempleo que el resto del país. La administración de Havel, enfrentada a fuertes protestas por parte de los separatistas

31 / Entrevistas hechas por el autor, diciembre 11, 1991.



eslovacos, para quienes el intento de terminar con las ventas de armas no era más que otro ejemplo del dominio checo sobre los asuntos de Eslovaquia, decidió que no podía salirse del comercio de armas sin ofrecer una alternativa económica viable.

Lo que prosiguió hubiera parecido una buena farsa si sus consecuencias no fueran tan serias. Tanto el ministro de Asuntos Exteriores de Checoslovaquia como el mismo Havel le pidieron ayuda a Estados Unidos para convertir las plantas de fabricación de tanques T-72 y otras instalaciones militares a la producción civil. El llamado resultó irónico, por cuanto la administración Bush se encontraba en ese momento dedicada a socavar incluso los pasos más modestos tendientes a lograr tal conversión en Estados Unidos. (El Pentágono se encontraba desafiando un mandato del Congreso para que proveyera 250 millones de dólares para ayudar a las comunidades estadounidenses a encontrar alternativas económicas al gasto militar). No obstante, la administración Bush respondió al pedido de Havel con el envío de una misión conjunta del gobierno y la industria a Checoslovaquia, dirigida por el subsecretario de defensa, Donald Attwood. No es sorprendente, entonces, que la misión no pudiera ofrecer ninguna asistencia económica concreta al programa de conversión de ese país. Algunos escépticos han llegado incluso a sugerir que la elevada representación de ejecutivos de defensa de Estados Unidos indicaba que el propósito real del viaje era el de buscar las condiciones para una posible inversión y/o la conformación de empresas conjuntas en las fábricas productoras de armas de Checoslovaquia.

Una vez que quedó en claro que no contaría con ninguna ayuda concreta para la conversión por parte de Estados Unidos y Europa Occidental, el gobierno de Havel decidió continuar con algunas ventas de armas, la más importante de las cuales correspondió a un acuerdo con Siria para suministrarle 250 tanques T-72, como una forma de obtener fondos que luego pudieran ser utilizados para convertir las plantas militares para usos civiles. Esta estrategia de basarse en futuras ventas de armas para levantar fondos para la conversión presenta muchos problemas, uno de los cuales, y no el menos importante, es la continua tentación de hacer siempre una sola venta más, con el resultado de que las plantas podrían permanecer indefinidamente abiertas<sup>32</sup>.

Tanto la administración Bush como la Comunidad Económica perdieron una importante oportunidad de revertir la dinámica del sistema internacional de suministro de armas al despreciar los pedidos de ayuda para la conversión por parte de Havel. Una ayuda a tiempo podía haber sentado un ejemplo poderoso sobre cómo podía construirse un genuino nuevo orden mundial mediante el suministro de incentivos a los Estados para que de manera conjunta se retiraran del negocio de exportación de armas. En últimas, la única ruta confiable hacia la restricción en la transferencia de armas debe incluir el recorte de la excesiva capacidad mundial para producirlas, que es-

tá entre los legados más peligrosos de la guerra fría. Como se discutirá más adelante, todavía hay tiempo para desarrollar un programa viable que estimule la conversión en Checoslovaquia y en otros importantes centros del comercio de armas.

### *La revisión de las justificaciones para el comercio de armas*

PARA ENTENDER POR QUÉ EXISTE tal discrepancia entre la retórica de la restricción y la realidad del tráfico de armas existente en lo que respecta a sus principales proveedores, es necesario examinar las poderosas justificaciones que se aducen para el comercio de armas. Uno de los rasgos más notorios de la política de la administración Bush hasta el momento ha sido su reafirmación de las justificaciones económicas, estratégicas y políticas que han regido la política de venta de armas de Estados Unidos durante cuatro décadas, pese a los recientes cambios radicales en el panorama geopolítico.

Los eventos del año pasado por sí solos deberían estar propiciando una reevaluación concienzuda de la lógica que rige las decisiones de exportación de armas de Estados Unidos. El entorno estratégico en el que se toman las decisiones sobre transferencia de armas ha sido modificado hasta más allá de su reconocimiento. La Unión Soviética, cuyas exportaciones de armas a Estados Unidos y movimientos comunistas y "terroristas" del Tercer Mundo fueron aducidas en los 80 como la principal justificación estratégica para la ayuda en armamento de Estados Unidos a naciones desde El Salvador hasta Egipto, ha dejado de existir. Los Estados que la sucedieron no han mostrado ningún interés en continuar con el suministro de armas altamente subsidiadas a los tradicionales clientes soviéticos. Irak, el país designado por el Pentágono como la nueva "amenaza" que remplazaría a la Unión Soviética en los cálculos estratégicos de Estados Unidos, sufrió la destrucción de buena parte de su infraestructura militar con la campaña de bombardeo aéreo masivo durante la guerra del Golfo. En el momento las fuerzas aéreas de este país representan una amenaza mayor para sus propios ciudadanos que para los Estados vecinos.

Israel, la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), el Líbano y Siria están todos comprometidos en conversaciones de paz, en las que unos nuevos acuerdos de seguridad regional, así como los recortes de las reservas de armamento, constituyen tópicos importantes de discusión. Corea del Norte, otro de los que ingresó últimamente a la lista del Pentágono como "amenaza" viable para remplazar a la Unión Soviética, ha acordado firmar el Tratado de No proliferación, y está comprometida en discusiones sobre seguridad con Corea del Sur, su viejo rival. Todos estos procesos socavan la legitimidad de los argumentos estratégicos tradicionales en favor de las transferencias de armas de Estados Unidos que imperaron durante la guerra fría.

Las perspectivas de que se dé una reducción permanente en la demanda de armamento por parte de regiones volátiles se concretarían si tan sólo sus principales proveedores aprovecharan la oportunidad. Sin embargo, al escuchar las explicaciones que se dan para justificar la continua-

32 / "A Farewell to Arms", *MacNeill/Lehrer Newshour*, octubre 28, 1991.



ción de las ventas de armas de Estados Unidos, a niveles de miles de millones de dólares, parecería como si la guerra fría no hubiera terminado realmente.

Los funcionarios de la administración Bush han ridiculizado abiertamente la idea de que la desaparición de la amenaza soviética debe llevar a la modificación de las políticas de ayuda militar y de transferencia de armas de Estados Unidos. En un simposio del Pentágono, celebrado en julio de 1991, el subsecretario asistente de Estado, Sinclair Martel, afirmó que, lejos de poner en cuestión las políticas de la guerra fría, "Tormenta del Desierto" reivindicaba la dirección política de asistencia de seguridad, que hemos venido siguiendo durante el último cuarto de siglo e incluso durante más tiempo"<sup>33</sup>. Y justificaba su aserto explicando que los mayores receptores de créditos para ventas militares al exterior del gobierno de Estados Unidos (Israel, Egipto, Turquía, Grecia, Portugal y las Filipinas), habían apoyado directa o indirectamente el esfuerzo de guerra contra Irak comandado por Washington, proveyéndole acceso a bases y franjas aéreas, suministrándole tropas o coordinando su estrategia política y militar con él.

La excusa para la posición del gobierno es la de que incluso en ausencia de la amenaza soviética las ventas de armas siguen siendo una herramienta necesaria en la obtención de apoyo al papel de Estados Unidos como potencia intervencionista global. La idea de reducir las capacidades intervencionistas del país, a la luz de la desaparición de la amenaza soviética, no forma parte siquiera de la concepción estratégica de la administración. Entregar armas a cambio de cooperación militar ha sido un puntal estratégico de la política estadounidense desde los comienzos de la guerra fría, y es claro que la presente administración intenta continuar con esta tradición (hay que ver, por ejemplo, los esfuerzos de los funcionarios del Pentágono y del Departamento de Estado en negociar acuerdos para obtener un mayor acceso de Estados Unidos a instalaciones militares en el Golfo Pérsico como retribución a nuevos suministros de armamento avanzado por parte de este país).

La miopía de la administración se debe en parte a la firme creencia en la excepcionalidad estadounidense, gracias a la cual las transferencias del país a sus aliados del momento son catalogadas como "estabilizadoras", en tanto que las ventas chinas, soviéticas e incluso francesas son denunciadas por su supuesto impulso a las carreras de armas regionales. El secretario asistente de Estado, Richard Clarke, puso de manifiesto la estrechez del pensamiento de la administración Bush en este respecto en su testimonio ante el Congreso de julio de 1991, en el cual afirmó que "las transferencias de armas de Estados Unidos no eran la causa de que el Medio Oriente estuviera súperarmado e incurriera continuamente en guerras... Ningún Es-

tado de esta región, con el cual Washington haya tenido una relación militar, ha sido un agresor hasta el momento"<sup>34</sup>.

Además de salirse por la tangente en torno a cuestiones tales como si la invasión de Israel al Líbano en 1982 constituía una agresión, la posición de Clarke ignora la posibilidad de que un cambio de gobierno resultara eventualmente en que los armamentos de Estados Unidos quedaran bajo el control de un poder hostil, como sucedió en Irán. Clarke y otros miembros de la administración Bush no consideran el punto hasta el cual los suministros de Estados Unidos pueden incentivar una carrera regional de armas al estimular su compra por parte de Estados que son adversarios de los clientes de armas de Estados Unidos. Seguir basando las decisiones del país en torno a ventas de armas en esta lógica fatalmente resquebrajada sólo serviría para confirmar la sospecha existente entre las principales naciones proveedoras de armas de que la estrategia de Estados Unidos de hablar de restricción, al tiempo que vende sin reservas, no es más que un plan cínico dirigido a acaparar el mercado de armas del Medio Oriente para las compañías estadounidenses.

Si bien las consideraciones estratégicas siguen siendo la primera justificación para la mayoría de las ventas de armas por parte de Estados Unidos, las motivaciones económicas han alcanzado un status comparable, en la medida en que crece la posibilidad de recortes de defensa en gran escala. Las ventas de armas han sido con frecuencia utilizadas como forma de aliviar a los contratistas militares en tiempos de recortes en el Pentágono, así como para subsidiar el mantenimiento de un establecimiento industrial militar más grande, sostenido solamente por recursos gubernamentales. Este enfoque fue adoptado por las administraciones Nixon y Ford al finalizar la guerra de Vietnam, y parece ser también la estrategia preferida de la administración Bush para afrontar los recortes de defensa provocados por la finalización de la guerra fría.

Las presiones económicas para exportar se han visto reforzadas por el hecho de que una parte de los sistemas de armas que tuvieron una presentación más destacada en la guerra del Golfo (el tanque M-1, el avión de combate F-15, el misil Patriot, el vehículo de combate Bradley y el misil Harpoon, para mencionar sólo unos pocos) han sido dejados de lado en el proyecto de presupuesto del Pentágono para 1993 de la administración Bush, tendiente a liberar recursos para Investigación y Desarrollo (R & D) de una nueva generación de sistemas, aun más sofisticados y costosos<sup>35</sup>. Valiéndose del funcionamiento de las armas de Estados Unidos en la guerra del Golfo como elemento central para incentivar las ventas, algunos contratistas, como *McDonell Douglas* y *Raytheon*, se han unido con representantes del gobierno de Bush y con algunos miembros claves del Congreso para presionar la realización de nuevas y sustanciales ventas de sistemas de armas,

33/ Presentación de Sinclair S. Martel, subsecretario asistente de Estado para asuntos regionales y asistencia de seguridad, en una conferencia sobre "Exportaciones de Defensa en el entorno posterior a Tormenta del Desierto", copatrocinada por la Agencia de Asistencia para Seguridad de Defensa, Dayton, Ohio, julio 17, 1991.

34/ Lora Lumpe, ed., *The Arms Sales Monitor*, edición No. 9-10, Congreso 102 (Washington D.C.: Federación de Científicos Estadounidenses, noviembre-diciembre, 1991).

35/ Departamento de Defensa de Estados Unidos, "Department of Defense F.Y. 1992/1993 Amended Biennial Budget, Selected Highlights", enero 29, 1992.

tales como el Patriota y el F-15, como una forma de preservar sus líneas de producción en constante ascenso. Raytheon ya logró presionar una venta de misiles Patriota por valor de 3.3 mil millones de dólares a Arabia Saudita por medio del Congreso. McDonnell Douglas, por su parte, lanzó una campaña general, con elegantes folletos y videos, para conseguir que se apruebe la venta de F-15 al mismo país árabe, afirmando que la venta crearía 40.000 empleos, traería 3 mil millones de dólares por concepto de ingresos de impuesto, y beneficiaría la economía de 45 estados y 344 distritos congresionales.<sup>36</sup>

Si bien es cierto que al menos algunos de los funcionarios claves de la administración Bush han entendido por fin el verdadero peligro que entraña un irrestricto tráfico de armas, cuando se trata de decidir sobre ventas específicas las viejas justificaciones de la época de la bipolaridad continúan operando. Consideraciones tales como la recompensa a los aliados leales de la guerra del Golfo, la obtención de acceso a bases o instalaciones adicionales para guardar armas en el Medio Oriente o la expansión de la producción de sistemas de armas que están a punto de desaparecer del presupuesto del Pentágono han venido primando consistentemente sobre la necesidad, a largo término, de frenar las exportaciones de los principales proveedores de armas.

#### *Las causas ocultas del comercio de armas*

LAS POLÍTICAS CONTRADICTORIAS DE LOS principales proveedores de armas desde la guerra del Golfo corresponden a un deprimente y conocido patrón histórico. La retórica altiva en torno a la necesidad de frenar su comercio, incluso cuando ha estado ligada a acuerdos voluntarios para restringir las exportaciones, no ha bastado nunca para limitar la proliferación de armas durante un tiempo considerable.

Un acuerdo de 1951 entre Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia dirigido a frenar la carrera armamentista árabe-israelí resultó moderadamente exitoso por varios años hasta que empezó a erosionarse por la presión para vender aviones de combate por parte de Francia a Israel en 1953. El acuerdo se rompió por completo bajo el peso de la compra, por cuenta de Egipto, de un importante paquete de armamento soviético, vía Checoslovaquia<sup>37</sup>, en 1955. Desde luego, el conflicto del Suez vendría poco después.

De manera similar, entre 1926 y 1938, la Liga de las Naciones puso en ejecución un modelo inicial del registro de transferencia de armas de las Naciones Unidas, el cual no fue efectivo en cuanto a la restricción de sus transferencias reales y de su tecnología, siendo dejado de lado en los afanes previos a la Segunda Guerra Mundial<sup>38</sup>. El esfuerzo más formal que se ha-

ya emprendido para ponerle freno al comercio de armas, las Conversaciones sobre Transferencia de Armas Convencionales (CAT) entre Estados Unidos y la Unión Soviética, adelantadas entre 1977 y 1978, fue abandonado por la administración Carter cuando el consejero de Seguridad Nacional, Zbigniew Brzezinski, de línea dura, trató de utilizar las transferencias de armas para apuntalar a aliados sitiados, tales como el shah de Irán, y de ganarse nuevos aliados antisoviéticos potenciales, como la República Popular China.

Como lo indican estos ejemplos, los periodos de genuina atención internacional a la limitación del tráfico de armas han sido relativamente cortos y distanciados entre sí. Estos ciclos de interés en el asunto han sido por lo general incentivados en parte por el rechazo público ante las consecuencias de una guerra importante, y en parte por un reconocimiento a regañadientes por parte de las principales potencias mundiales, de que sus propios intereses no se satisfacen al impulsar las carreras regionales de armas. Está todavía por verse si los últimos intentos de frenar la proliferación de armamento nuclear y convencional resultan mejores que los del pasado. Pero para que haya alguna esperanza de éxito las propuestas para controlar la difusión de armamento avanzado deberán confrontar la raíz de las causas del fenómeno de la transferencia de armas. Los pasados esfuerzos para controlar el comercio de armas han dejado algunas lecciones iniciales sobre el tipo de medidas que podrían ser efectivas:

— Todos los proveedores importantes deben participar del régimen de control.

— Si bien las restricciones voluntarias y los acuerdos informales pueden servir como un primer paso útil, para tener un impacto duradero el régimen de control de la transferencia de armas debe imponer restricciones obligatorias con mecanismos bien definidos para su ejecución y sanciones claras para sus violadores.

— Los acuerdos deben girar en torno a las justificaciones políticas, estratégicas y económicas fundamentales para la venta de armas.

— Debe haber un vínculo entre las restricciones para armar al Sur y las medidas de desarme en el Norte.

— La cortina de secreto y de privilegio burocrático que ha mantenido restringida para el público la información fundamental sobre venta de armas debe ser levantada de manera que quienes toman las decisiones en el gobierno sean sometidos a una mayor vigilancia.

Con base en tales criterios, las dos principales iniciativas internacionales que se han lanzado desde la finalización de la guerra del Golfo, el registro del comercio de armas de las Naciones Unidas y las conversaciones de los Cinco Grandes sobre restricción de los flujos de armamento avanzado al Medio Oriente, están bastante lejos de lo que en últimas se necesitaría para construir un sistema multilateral comprensivo que limite la proliferación de armas.

Para ser justos, debe decirse que el solo paso de la propuesta de un registro de las Naciones Unidas es por sí mismo una pequeña victoria. Esta propuesta ha sido presentada de una o de otra forma durante más de veinticinco años, y el acuerdo para su concreción es un signo promisorio de que

<sup>36</sup> / "Benefits of F-15 Sale", publicación de la McDonnell Douglas Corporation, enero, 1992.  
<sup>37</sup> / Michael T. Klare, "Gaining Control: Building a Comprehensive Arms Restraint System", *Arms Control Today*, junio, 1991, p.9-13; Anthony Sampson, *The Arms Bazaar: From Lockheed to Lebanon* (New York: Viking Press, 1978) p. 172-173.  
<sup>38</sup> / Klare (ver nota 37).

quizás la comunidad internacional está finalmente dispuesta a dar los pasos tendientes a frenar el comercio de armas.

Uno de los elementos de peso del concepto de registro es su posibilidad de hacer más responsables a los gobiernos de su papel en la promoción de transferencias de armas. A largo plazo, el registro es incluso más importante por su posibilidad de sentar las bases para el primer sistema internacional de regulación del comercio de armas, que involucraría de manera activa a todos los principales proveedores y receptores. Sin embargo, para que estos beneficios se obtengan, deben enmendarse diversos problemas serios de la actual concepción del registro.

El primer conjunto de problemas tiene que ver con garantizar que este registro sea tan completo y exacto como sea posible con respecto al flujo real de armas y de tecnología de armamento. En su forma inicial el registro incluirá solamente transferencias de los principales sistemas de armas, tales como aviones, helicópteros, tanques y barcos de combate. Para proporcionar un cuadro completo de la proliferación de armas convencionales, el registro debe incluir también las armas pequeñas: rifles, ametralladoras y otras armas de mano que todavía dominan el campo de batalla en la mayor parte de los conflictos armados del mundo. Los implementos de uso dual y las tecnologías de producción de armas también deben incluirse en la medida en que son más difíciles de controlar que la transferencia de sistemas de armas acabados y con frecuencia representan una mayor contribución a los desbalances militares regionales que tan a menudo conducen a la guerra.

Además de ampliar el alcance del registro, en últimas también será necesario hacer que la participación sea obligatoria y no voluntaria. De otra forma, las naciones que abriguen designios agresivos con respecto a Estados vecinos, o que tengan proyectos secretos para desarrollar armas, simplemente ignorarían el registro cuando no se adapte a sus propósitos, volviéndolo inefectivo precisamente en los casos en que una información anticipada puede ser de mucha utilidad en la previsión de un conflicto violento.

Finalmente, para que el registro sea tanto comprehensivo como imparcial, debe cubrir en últimas toda la producción doméstica de armas y no sólo las transferencias de una nación a otra. En el debate político que ha rodeado la formación del registro los países en desarrollo han preguntado insistentemente por qué los Estados que importan cantidades significativas de armamento deben estar sujetos a un grado más alto de escrutinio que aquellos que fabrican la mayor parte de su propio armamento.

En la medida en que el eje del conflicto internacional se desplaza de una concepción Este-Oeste a una Norte-Sur, el problema de limitar el acceso de las naciones en desarrollo a armamento avanzado se ha venido ligando estrechamente a las políticas de desarrollo de armas y las doctrinas militares de los países desarrollados. Si los límites a las ventas de armas al Tercer Mundo no van acompañados por una reducción en su producción y en la capacidad intervencionista de las naciones industrializadas, la restricción de armas puede llegar a verse como colateral a una política renovada de intervencionismo por parte de las grandes potencias. Ello representaría otro punto

de apoyo para ser utilizado por las naciones del Norte en la programación y manipulación de los conflictos en el Sur para su propio beneficio.

La inclusión de la producción de armas, junto con sus transferencias, en el registro de las Naciones Unidas, representaría un primer paso importante aunque simbólico hacia el reconocimiento de que los límites en la transferencia de armas a las naciones en desarrollo deben ligarse en últimas a las reducciones de los arsenales sobrecargados del Norte industrializado. En la resolución de la Asamblea General que estableció el registro se logró algún progreso en este respecto: se invita a los miembros a que le suministren al secretario general de las Naciones Unidas información sobre depósitos de armas domésticas, al igual que sobre su transferencia; igualmente se estipuló una previsión para la revisión del registro en el curso de dos años, con la mira de ampliarlo formalmente para que incluya datos específicos sobre "categorías posteriores de equipo militar" y "propiedades y desarrollos militares a lo largo de la producción nacional"<sup>39</sup>.

Si el asunto de la equidad en el tratamiento de los principales productores e importadores de armas puede ser satisfactoriamente resuelto, como hasta el momento parece muy probable, será posible entonces presionar para obtener el consenso político necesario para transformar el registro de las Naciones Unidas, de un instrumento de registro pasivo en una herramienta activa para poner en práctica restricciones al comercio multilateral de armas. Con el fin de que el registro sea algo más que otra agencia recopiladora de datos debe ser puesto en operación por un equipo de inspectores de las Naciones Unidas, conforme a los requisitos de notificación; este equipo debe tener el derecho a poner en duda los informes del registro, así como a adelantar investigaciones en las naciones proveedoras y receptoras. Una vez establecido, este centro de inspección podría entonces extenderse y utilizarse, no sólo para garantizar su conformidad con los requisitos informativos del registro, sino en últimas para la tarea mucho más importante de poner en práctica restricciones internacionales concretas sobre venta de armas en la medida en que ellas sean desarrolladas y ejecutadas<sup>40</sup>.

Las conversaciones de los Cinco Grandes sobre control de las transferencias de armas al Medio Oriente, que se han efectuado en tres ocasiones desde la finalización de la guerra del Golfo, representan la segunda iniciativa internacional importante sobre comercio de armas que ha sido inspirada por tal conflicto. Al igual que el registro de las Naciones Unidas, el proceso de los Cinco Grandes deberá ser reorientado de manera importante para que

39 / Bosquejo revisado de la resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, "General and Complete Disarmament: International Arms Transfers-Transparency in Armaments", diciembre 9, 1991; Paul Lewis, "U.N. Passes Voluntary Register to Curb Arms Sales", *New York Times*, diciembre 10, 1991; y William Epstein, "U.N. Says, Write Down Your Arms", *Bulletin of The Atomic Scientists*, marzo 1992.

40 / James Raffel y Gregory A. Bischak, "Stopping the Arms Merchants: A Call for Inspection and Conversion" *New Economy*, Vol. 2 No.3, edición No. 10 (abril/mayo 1991), Washington DC, Centro Nacional para la Conversión Económica y el Desarme.



tenga un impacto significativo en los más de 50 mil millones de dólares que se comercian en armamento cada año.

Las conversaciones de los Cinco Grandes tienen la posibilidad de ejercer una enorme influencia sobre el comercio internacional de armas. Los cinco participantes controlan un 85 por ciento del mercado de los principales sistemas de armamento. Una política coordinada de restricción de la transferencia de armas, resultante de un acuerdo de todas las cinco partes, tendría un impacto sustancial e inmediato en el problema de la proliferación de armas. Más allá de su dominio del mercado de armas, los Cinco Grandes tienen la posibilidad de influir sobre otras naciones para que participen en acuerdos internacionales para cortar las exportaciones de armas, en la medida en que ellos son también los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Pero desafortunadamente ninguno de los Cinco Grandes ha demostrado hasta ahora un compromiso genuino para reducir realmente los niveles de las ventas internacionales de armas. Las conversaciones sobre armas estratégicas de la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética se convirtieron con frecuencia en un medio de manejo, más que de control decisivo, de la carrera de armas de las superpotencias; así mismo, las conversaciones de los Cinco Grandes sobre controles a la transferencia de armas están en peligro de degenerar en un vehículo para regularizar y legitimar la carrera para armar al Tercer Mundo, más que en un mecanismo para frenar este proceso. En la misma medida en que el movimiento de desarme nuclear europeo y la campaña de congelamiento nuclear de Estados Unidos de comienzos de los 80 fueron necesarios para reafirmar el entorno político para los primeros acuerdos tendientes a reducir realmente los arsenales nucleares de las superpotencias, una campaña concertada internacional de presión pública será necesaria en los años 90 para forzar a los principales proveedores a adelantar limitaciones significativas y efectivas al comercio de armas.

Hasta el momento la mayor debilidad de las conversaciones de los Cinco Grandes ha sido su reiteración de principios para el control de la transferencia de armas, que son vagos e inaplicables; entretanto han excluido casi por completo la adopción de medidas concretas que puedan contener un poco el inquietante ritmo que mantienen las transferencias de armas y de tecnología militar en las regiones de conflicto. Con respecto a los armamentos convencionales, que siguen siendo los principales instrumentos del conflicto moderno, los Cinco Grandes han acordado apenas la observación de algunas reglas generales de contención, concebidas para impedir transferencias "desestabilizadoras". Entre otras cosas, ellos se han comprometido a considerar atentamente si las transferencias de armas propuestas satisfacerían las necesidades de autodefensa legítima del receptor, así como a evitar transferencias que puedan "prolongar y agravar" un conflicto en curso, "aumentar la tensión" en un área, violar embargos y acuerdos internacionales

existentes, ser utilizadas para respaldar el terrorismo o la agresión, o "socavar seriamente la economía estatal del comprador"<sup>41</sup>.

Bajo tales reglas de restricción se espera que cada uno de los cinco proveedores le notifiquen a los demás cualquier venta de armas significativa. Si alguno de los cinco piensa que una venta en particular no cumple con las estipulaciones, habrá una serie de discusiones informales sobre la venta, incluyendo quizás algún tipo de reunión plenaria. Sin embargo, una vez que estas discusiones se lleven a cabo, quedará en las manos del gobierno implicado la decisión de seguir adelante o no con la venta.

Desafortunadamente, los principios acordados por los Cinco Grandes son tan amplios que en la gran mayoría de los casos un proveedor estará en capacidad de justificar una venta, o todas ellas, invocando tales principios. En efecto, los funcionarios del Departamento de Estado envueltos en las discusiones de los Cinco Grandes ya indicaron que ellos no podían pensar en venta alguna por parte de Estados Unidos que pudiera impedirse bajo las anteriores estipulaciones<sup>42</sup>. Por lo demás, todas las notificaciones tendrán un carácter confidencial entre las cinco potencias principales, lo que hace que el acuerdo en su totalidad parezca más bien un pacto de caballeros entre diplomáticos, con muy poco o ningún resultado público.

Es imperiosamente necesario que la presión pública se desarrolle para hacer que las conversaciones de los Cinco Grandes se concentren en propuestas concretas que restrinjan activamente el comercio de armas en lugar de sólo conferirle un fundamento retórico más aceptable. Tales restricciones deben incluir prohibiciones inmediatas para la venta de cierto tipo de armamento, como las bombas de racimo, el napalm y otras armas antipersonales; limitaciones estrictas a la venta de armamento ofensivo, tales como aviones de combate de alcance profundo, misiles balísticos y tanques de batalla fuertemente blindados para regiones de tensión; embargos obligatorios del suministro de armas a áreas de conflicto activo; limitaciones regionales en el volumen de armamentos que pueden ser producidos o importados; y restricciones a la transferencia de producción de tecnología militar mediante licencias y acuerdos de coproducción; esta práctica ha contribuido a la difusión de instalaciones para la fabricación de armas desde los Estados industrializados a todo lo largo del mundo en desarrollo.

Si bien es cierto que determinadas iniciativas multilaterales, tales como el registro de las Naciones Unidas y las conversaciones de los Cinco Grandes deberán en último término hacer parte de cualquier sistema de control de la transferencia internacional de armas que sea efectivo, los esfuerzos para trabajar en soluciones que lleguen a la raíz de las causas del problema deben comenzar por una reorientación definitiva de las políticas de los principales proveedores mismos. En ninguna otra parte se requiere con tanta urgencia de un cambio de dirección como en Estados Unidos. Las iniciativas

41 / Lee Feinstein. "Big Five Weapons Exporters: More Talks, More Sales", *Arms Control Today*, noviembre 1991

42 / Entrevistas realizadas por el autor (ver nota 31).

deben apuntar a la reducción de la infraestructura exportadora de armas de este país, de su constelación de políticas, programas y personal que genera un imperativo burocrático a favor de estas exportaciones sin tener en cuenta los méritos de una venta en particular.

Lo primero y más importante es que se emprendan esfuerzos inmediatos para sacar al gobierno estadounidense del negocio de subsidiar las ventas de armas. Aproximadamente un tercio del presupuesto para ayuda extranjera del país, una suma anual del orden de los 5 mil millones de dólares, se dedica a préstamos o donaciones a gobiernos extranjeros para la compra de equipo militar estadounidense<sup>43</sup>. Esta sustancial inversión del dinero de los contribuyentes para facilitar el comercio de armas fue escasamente mencionado en los acalorados debates en torno al pedido de la administración de un programa adicional de mil millones de dólares para subsidiar las exportaciones de armas comerciales. En realidad la mayoría de los ciudadanos desconocen que su gobierno es el mayor financista mundial de las exportaciones de armamento. Estados Unidos debe eliminar gradualmente los programas de préstamos y donaciones gubernamentales que apoyan específicamente las ventas militares al extranjero y estimular a otros importantes proveedores para que hagan lo mismo.

Cualquier programa efectivo para limitar la transferencia de armas debe también hacer que el Pentágono y el Departamento de Estado se retiren del negocio de promover las exportaciones de armas. Esto significa eliminar la participación del Pentágono y de los servicios militares en las exhibiciones aéreas y en otras exhibiciones militares comerciales y volver a imponer restricciones al personal de las embajadas en el exterior en cuanto a la promoción de la venta de armas de Estados Unidos a sus contactos en gobiernos extranjeros.

Finalmente, como una manera de quebrar el impulso burocrático, económico y político hacia unas ventas aún mayores de armamento avanzado de Estados Unidos a regiones en tensión, la administración Bush debe acoger propuestas de vieja data sobre una moratoria de al menos un año en todas las ventas de armas estadounidenses al Medio Oriente. Los *lobbys* de la industria de armamento vienen argumentando con cinismo que ha existido una moratoria de facto desde el otoño de 1990, en virtud del hecho de que algunas de las ventas sauditas más lucrativas fueron suspendidas temporalmente. Sin embargo, el registro de las exportaciones de Estados Unidos durante todo este periodo contradice claramente esta afirmación. La apertura política generada por esta suspensión de un año en las exportaciones de Estados Unidos a la región debe entonces utilizarse para presionar a los otros países importantes proveedores de armas para que lleguen a acuerdos concretos con el fin de limitar ventas futuras de armamento al Medio Oriente y otras regiones del mundo en desarrollo.

43 / Departamento de Estado de los Estados Unidos, *Congressional Presentation on Security Assistance Programs for Fiscal Year 1992*.

Este tipo de ataque frontal a la infraestructura de exportación de armas y a la política de la era de la guerra fría encontrará una fiera resistencia por parte de algunos elementos en las burocracias del Pentágono y del Departamento de Estado, los contratistas de defensa, así como algunos miembros del Congreso de las comunidades que dependen de los contratos militares. Para sobreponerse a estos intereses tan arraigados será necesario desarrollar un contrapeso político a favor del desarrollo de una política sistemática de restricción. Uno de los elementos claves para construir una coalición viable en contra del irrestricto tráfico de armas es ligar la cuestión de la limitación de las ventas de armas al asunto más importante de reducir el complejo industrial militar, liberando así recursos para inversión en prioridades domésticas urgentes.

La administración Bush se ha resistido tenazmente a los esfuerzos por poner el presupuesto militar a tono con las realidades del mundo de la posguerra fría. Por el contrario, ha preferido hacer recortes relativamente modestos en el desarrollo de armas y en el personal militar. Entretanto sigue basándose en la exportación de armas y en el fuerte gasto en R & D (Investigación y Desarrollo) militar para sostener un establecimiento de defensa cada vez más grande que puede justificarse con cualquier combinación de amenazas a la seguridad de Estados Unidos, incluso las más remotamente concebibles. Pese a la disolución de la Unión Soviética y a los estimativos de inteligencia que indican que Rusia ha recortado su gasto militar tanto como en un 80 por ciento, la administración ha propuesto recortes de sólo 50 mil millones, de un plan de gastos militares de más de 1.4 billones para el periodo entre 1993 y 1997. Estos recortes representarían una reducción de menos del 4 por ciento en el plan quinquenal total de gastos del Departamento de Defensa<sup>44</sup>.

Como una evidencia adicional de lo marginales que son estos cambios, el análisis detallado del presupuesto del Pentágono revela que más de dos tercios de los recortes gubernamentales a los gastos militares provienen de ajustes en tan sólo dos programas, el bombardero Stealth y el submarino Seawolf. El resto del aparato militar de la época bipolar permanecería más o menos intacto. Tal como lo previeron recientemente los planificadores del gobierno de Bush, los gastos del Pentágono volverán a incrementarse nuevamente después de 1997, lo que virtualmente anulará cualquier dividendo de paz de la posguerra fría. Los funcionarios de la administración conciben las ventas agresivas de armas y el fuerte gasto en el programa de R & D militar como un puente que llevará al complejo industrial militar del país más allá de los recortes de los próximos años y, por ende, hacia un nuevo periodo de crecimiento.

Hay otra posible vía. El ex secretario de Defensa Robert McNamara, el ex director de la Agencia Central de Inteligencia William Colby y los ana-

44 / John Lancaster, "White House Outlines Vision of New Military", *Washington Post*, enero 30, 1992; Elaine Sciolino, "CIA Chief Says Threat by Ex-Soviets is Small", *New York Times*, enero 23, 1992; Oficina Ejecutiva del Presidente, *Budget of the United States Government, Fiscal Year 1993* (Washington, DC: U.S. Government Printing Office, 1992), Tabla 11-3, p. 241.

listas de Brookings, John Steinbruner y William Kauffmann, han argumentado la posibilidad de que Estados Unidos recorte su presupuesto militar en un 50 por ciento para el año 2000, sin poner de ninguna manera en peligro la seguridad nacional del país, y liberando cientos de miles de millones de dólares en el proceso<sup>45</sup>. Pero la construcción de la base de apoyo necesaria para alcanzar estos ahorros requerirá de un programa de conversión económica. Incluso los modestos recortes propuestos por Bush han desatado una oleada de oposición entre las comunidades que han dependido de los contratos de defensa para sus empleos e ingresos durante las cuatro últimas décadas. El programa de conversión económica comprehensivo presentado en la propuesta H.R. 441 por el representante Ted Weiss (demócrata de Nueva York) sería un buen paso inicial. Al instituir una planeación alterna en el uso en las principales instalaciones industriales de defensa, proporcionar contratos federales civiles a las áreas que se han visto afectadas por recortes de defensa y promover el reentrenamiento de los trabajadores de la industria de defensa para trasladarlos a la comercial, la propuesta de Weiss atenuará los mayores impactos de los recortes de defensa; al mismo tiempo canalizará las aptitudes y capacidades de los trabajadores de la industria y las firmas de defensa hacia áreas de aplicación comercial, incluyendo el transporte, la ciencia de los computadores, las comunicaciones y la limpieza ambiental.

En lo que respecta a la infraestructura de exportación de armas de Estados Unidos, esta debe ser remplazada gradualmente por un conjunto nuevo de personal y de agencias dirigido a la promoción de exportaciones civiles. En lugar de colocarle la contramarca de subsidio a la exportación de armas a un tercio del presupuesto de ayuda extranjera, los actuales programas de asistencia militar deben remplazarse inicialmente con un programa de créditos que pueda utilizarse para la compra de equipo militar o de bienes y servicios comerciales. Este enfoque llevaría a las naciones aliadas y a la industria de Estados Unidos a un retiro gradual de las transferencias de armas, en la medida en que lo permitan los intereses estratégicos y de seguridad, sin que tengan que pagar una sanción económica por hacerlo. Estados Unidos está muy por detrás de naciones como Japón y Alemania en lo que respecta a gastos *per cápita* en ayuda económica externa, y esto es algo que ha dejado al país en malas condiciones para competir en un mundo en que la geoeconomía está rezagando rápidamente a la geopolítica como determinante primario de poder e influencia. El cambio de los fondos de ayuda militar por asistencia económica y de desarrollo le daría a Washington un conjunto mucho más útil de herramientas de política exterior para confrontar los problemas del nuevo orden mundial.

Un enfoque que dirija los fondos que ahora se dedican a la promoción de exportaciones de armas y que vincule las reducciones en el comercio de armas a la conversión del tan extendido complejo militar industrial de

la nación, tendrá una oportunidad mayor de generar una coalición viable en el Congreso que una campaña que se oriente solamente a limitar el tráfico de armas. La necesidad manifiesta de fondos para invertir en la economía doméstica le proporcionará a los miembros del Congreso un incentivo para apoyar tales políticas. Además, una campaña dirigida a los fundamentos económicos del comercio de armas, en lugar de propuestas para ventas de armas específicas le proporcionará una mayor responsabilidad a la opinión pública, en la medida en que los legisladores deben votar sobre fondos de ayuda militar y apropiaciones del Pentágono, pero no sobre acuerdos para exportaciones de armas particulares. Los representantes no tendrán el lujo de pronunciarse en general en contra de la proliferación de armas y luego sentarse a descansar, en tanto la administración concluye una venta tras otra. La votación sobre ayuda militar, el presupuesto del Pentágono y las actividades gubernamentales de promoción de venta de armas específicas, proporcionará un registro corriente del compromiso de cada miembro con la desmilitarización de la economía y la política exterior de Estados Unidos. Ya se han dado en el Congreso muestras de apoyo para tal cambio de énfasis, como lo evidenció el exitoso esfuerzo para derrotar la propuesta del gobierno de Bush para establecer un programa de subsidio a las exportaciones de armas dentro del *Export-Import Bank*.

Para llegar a las raíces económicas del comercio de armas se requerirá de mucho más que de los cambios en la política de Estados Unidos. Las iniciativas de Washington deberán ser respaldadas por otros jugadores importantes del sistema mundial. Un signo estimulante en este sentido es el movimiento de Japón y Alemania hacia la utilización de su influencia económica para frenar los gastos de armas en el mundo en desarrollo. Ambos países han anunciado su intención de reducir o eliminar por completo la ayuda exterior a naciones que tengan gastos militares en niveles que estén más allá de los que se consideran "suficientes" para propósitos de defensa. Alemania ya empezó al reducirle la ayuda a Paquistán y a la India con base en este criterio.

Algunos funcionarios del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial han hecho también fuertes llamados a la reducción de los gastos militares. Robert McNamara, ex presidente del Banco Mundial, sugirió que se tomara el nivel de gasto militar de un país como condición explícita para recibir ayuda de estas agencias prestamistas multilaterales. Una decisión por parte de cualquiera de estos organismos, tendiente a limitar los préstamos a los Estados que estén comprometidos en excesivos niveles de gasto militar, podría tener un mayor impacto que todas las propuestas políticas del año pasado consideradas en conjunto. Sin embargo, las afirmaciones del presidente del Banco Mundial, Lewis Preston, y del director de gerencia del Fondo Monetario Internacional, Michel Camdessus, en la reunión anual de estas organizaciones, celebrada en octubre de 1991 en Bangkok, ponen de presente que hay muy poca probabilidad de que alguna de las dos conviertan los gastos en armamento en un asunto específico de condicionalidad

45 / William W. Kauffmann y John D. Steinbruner, *Decisions For Defense: Prospects for a New Order* (Washington, DC: The Brookings Institution, 1991); William Colby, "Bush Needs to Keep Slashing Defense Budget", *Newsday*, febrero 14, 1992.



en el futuro cercano, si bien ambas instituciones están ansiosas por plantear el problema en discusiones informales con los prestatarios<sup>46</sup>.

Convertir un excesivo gasto en armas en un impedimento para obtener ayuda multilateral conlleva también un problema de equidad. El criterio propuesto por McNamara y otros, con respecto a lo que constituye un gasto "suficiente" en asuntos militares para un país en desarrollo: el 2 o el 3 por ciento del Producto Nacional Bruto (PNB) es de hecho más bajo que los niveles de gasto militar de Estados Unidos (5 al 6 por ciento del PNB) y otras naciones desarrolladas<sup>47</sup>. Para que un sistema de condicionalidad basado en las armas funcione, los países desarrollados y las naciones en desarrollo deben adherir a criterios similares, y estas últimas deben contar con voz en el establecimiento de tales criterios. Al menos en el corto plazo, tiene más sentido la introducción de tales criterios en las políticas de ayuda bilateral de las principales naciones donantes, que pelear una batalla burocrática cuas-tarriba para hacer que el Banco Mundial y el FMI incorporen explícitamente estas consideraciones a sus decisiones sobre préstamos.

Estados Unidos debe llevar la delantera en la creación de una serie de incentivos económicos positivos para restringir la compra y venta de armamentos. Como un primer paso, deben eliminarse todos los subsidios gubernamentales a las exportaciones de armas del país y el dinero debe donarse a un fondo internacional de conversión económica, que será utilizado para ayudar a países como Checoslovaquia y Ucrania, que han mostrado interés en alejarse del negocio de exportación de armas. Debe estimularse a otras importantes naciones exportadoras de armas para que sigan este ejemplo. Para generar recursos aún mayores para la conversión y el desarrollo económico, Jessica Matthews, del Instituto de Recursos Mundiales, propuso la meta de recortar los gastos militares del Tercer Mundo en la mitad para el año 2000 utilizando la ayuda multilateral como palanca de apoyo. Un enfoque más equilibrado consistiría en estimular a todas las naciones, desarrolladas y en desarrollo, para que recorten sus presupuestos militares al menos en la mitad para tal fecha, logrando que los primeros movimientos los hicieran Estados Unidos, Francia, Rusia, China y el Reino Unido<sup>48</sup>. Los cientos de miles de millones de dólares que se liberarían como resultado podrían destinarse a la conversión de las antiguas industrias militares, a la restauración del medio ambiente y a proyectos de desarrollo económico comparativo en regiones del Tercer Mundo que han sido sede de los principales conflictos armados a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Desde un punto de vista estratégico, unas restricciones perdurables a la transferencia de armas requerirán de la ruptura del vínculo entre exportaciones de armas e intervencionismo. Como potencia intervencionista más prominente del mundo, Estados Unidos debe también tomar la iniciativa en esta área.

46/ Paul Blustein, "World Bank, IMF to Press Defense Cuts" *Washington Post*, octubre 18, 1991.

47/ Robert S. McNamara, *The Post-Cold War World and Its Implications for Military Expenditures in Developing Countries*, Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Economía del Desarrollo, Washington, DC, abril 25-26, 1991, p. 15-22.

48/ Jessica Matthews, "A New String on Third World Loans" *Washington Post*, octubre 25, 1991.

En lugar de utilizar las ventas de armas como puntal de una política de intervencionismo global, Washington debe dedicar mayor esfuerzo a la promoción de iniciativas diplomáticas regionales con el fin de reducir las fuerzas militares y las reservas de armas, acorde con el enfoque de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE) para recortar las fuerzas convencionales en Europa. Solamente cuando los potenciales adversarios de cada región se sienten a construir una agenda común de seguridad, incluyendo unas concepciones económicas y políticas comunes, podrá derrotarse la demanda, aparentemente sin fin, de armamento avanzado. Estados Unidos puede ayudar a estimular estas iniciativas regionales, como lo ha hecho al copatrocinar las conversaciones de paz para el Medio Oriente. Pero las acciones de Washington, tendientes a promover las conversaciones sobre seguridad regional y desarme, ya sean en el Medio Oriente, Sudáfrica o el Este de Asia, serían considerablemente más efectivas si Estados Unidos y otros importantes proveedores limitaran sus exportaciones de armas a las regiones en cuestión durante el tiempo de las conversaciones.

Modernizar la política de transferencia de armas de Estados Unidos, como se sugiere en este artículo, será una empresa políticamente difícil, pero los costos de quedarse sin hacer nada son inaceptables. Desafortunadamente, mientras que la administración Bush permanece paralizada por su fracaso en dejar atrás las motivaciones tradicionales para la venta de armas y en considerar las nuevas posibilidades de restricción, la oportunidad para influir sobre las políticas de otros proveedores importantes se está desvaneciendo con rapidez.

Debido a que sus mercados domésticos son más reducidos, y a los significativos recortes que ya se dieron en los presupuestos de defensa europeos, los principales proveedores de este continente, entre ellos Francia y el Reino Unido, están mirando los ingresos provenientes de las ventas al exterior como única vía posible de apoyar sus propias industrias independientes de defensa. La promoción de un establecimiento de defensa más pequeño y más integrado en Europa puede reducir sustancialmente estas presiones para exportar hacia el mundo en desarrollo. Sin embargo será difícil vender políticamente esta solución eminentemente racional, frente a la firme oposición de las industrias militares británica y francesa, en particular si a Estados Unidos se le percibe como inclinado a apoderarse del mercado de armas en el Tercer Mundo.

De manera similar las políticas de exportación de armas de importantes proveedores de segunda línea, tales como Israel, Brasil y Corea del Sur, permanecerán en el balance durante los próximos años, en la medida en que las élites de esos países sopesen los pros y contras políticos y económicos de una continua promoción agresiva de exportaciones. El final de la guerra Irán-Irak, el mercado más lucrativo hasta ahora para exportadores de armas emergentes, así como los continuos problemas económicos de los países no productores de petróleo del Tercer Mundo, han provocado ya crisis serias en las industrias militares de proveedores como Brasil e Israel; ello ha llevado a la consolidación de las principales firmas militares y al abandono de numerosos proyectos ambiciosos de armamento. Para estos provee-

dores secundarios, la decisión sobre el recorte de la producción y venta de armas o la posibilidad de convertirse en jugadores importantes en el mercado internacional de armas, dependerá en parte de las señas e incentivos económicos que reciban de las principales potencias.

Por último, como se anotó anteriormente, los problemas económicos inmediatos de los antiguos miembros del Pacto de Varsovia plantean un agudo dilema a corto plazo, en el que el deseo de recortar drásticamente el establecimiento militar de la guerra fría es contradicho por la necesidad de obtener moneda dura. Si Estados Unidos ha de tomar la delantera en la promoción de restricciones a la venta de armas y de medidas para ayudar a los Estados implicados a convertir y reducir sus industrias militares, los beneficios de seguridad a largo plazo podrían ser enormes. Desafortunadamente el continuo respaldo de la administración Bush a obsoletos argumentos, mal considerados como estratégicos, económicos y de seguridad, le ha impedido hasta el momento desempeñar tan esencial papel de liderazgo.