

Proliferación y control de armamento en América Latina

VÍCTOR MILLÁN y MICHAEL A. MORRIS *

Recientes acontecimientos han acentuado el proceso de rearme latinoamericano, al mismo tiempo que minaban las posibilidades de un control de armamentos (1). Apuntaremos en primer lugar esta continua tendencia a la proliferación armamentista, después de lo cual trataremos los desarrollos más recientes en el control de armas convencionales y de proliferación de tecnología nuclear. Han habido algunas diferencias importantes en la naturaleza del proceso rearmamentista en el Caribe y América Central y Sudamérica, lo que significa que las medidas para el control de armamentos deben adaptarse a la naturaleza de las dos subregiones de América Latina. Durante el periodo estudiado, los conflictos han continuado infestando ambas subregiones, siendo los conflictos de América Central los más importantes dentro de la primera subregión, y el conflicto de las Malvinas/Falklands en la segunda. Se han realizado notables esfuerzos para solucionar de manera pacífica estos conflictos, pero en ningún caso, como veremos, tuvieron éxito. Las negociaciones para la Convención del Derecho del Mar dieron lugar a un tratado con importantes implicaciones para América Latina, pero siguen sin resolverse importantes problemas.

(*) Víctor Millán es investigador del SIPRI y Michael A. Morris es profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad de Clemson (Carolina, EEUU).

(1) El término «control de armamentos» se utiliza aquí en un sentido amplio: Indicando las medidas tendentes a congelar, limitar o suprimir categorías específicas de armas; para prevenir ciertas actividades militares; proscribir la transferencia de importantes medios militares; reducir el riesgo de guerra; prohibir el uso de ciertas armas en una guerra; aumentar la confianza entre los estados a través de una mayor transparencia en el campo militar; y promover soluciones pacíficas a las disputas. Incluye de esta manera, medidas tanto de limitación de armas como de desarme.

Tendencias hacia la proliferación de armamentos

Existe una gradual pero bien definida tendencia hacia la militarización en América Latina. Esta tendencia es subrayada por la proliferación tanto de armas convencionales como de tecnología militar, y es ampliamente alentada por los numerosos suministradores extranjeros y los mismos receptores regionales de armas. Lo que ocasiona obstáculos bastante complejos para el control de la proliferación de armamento y los conflictos.

La proliferación en América Latina es doble: aquella multiplicación que implica cesión de armas convencionales, muchas de las cuales son bastante sofisticadas, y la difusión de tecnología militar, tanto convencional como nuclear. Las transferencias de armas convencionales, conllevan intentos de los gobiernos latino-americanos, incluidos los más poderosos, para modernizar su capacidad militar. La expansión de la capacidad militar se constituye en objetivo en numerosas ocasiones, como en el caso de México, que desarrolla y moderniza, relativamente hablando, su pequeño aparato militar. En segundo lugar, la proliferación de tecnología militar trae consigo un desarrollo de la producción nacional de armas, así como de los programas de energía nuclear, que aunque ostensiblemente sean destinados a aplicaciones pacíficas, poseen, al menos parcialmente, aplicaciones militares de resultados impredecibles.

La convergencia que se produce en la demanda de armamento por parte del receptor y el suministrador, ha dado lugar a un ascendente proceso de militarización. Numerosos estados en América Latina se hallan experimentando una clara tendencia a pasar de un menor a un mayor presupuesto militar y de una menor a una mayor importación de armamento sofisticado. Algunos estados de la región están substituyendo las importaciones de ciertas armas, por su producción a nivel nacional, y, en un futuro que ya se vislumbra, de la autosuficiencia a la exportación. Finalmente, quizás inevitablemente si continúan las tensiones actuales, de las armas convencionales a las armas nucleares.

Cada uno de estos elementos contiene una dinámica o lógica, dirigida hacia una mayor militarización, y todos los elementos tomados en conjunto tienden a intensificarse mutuamente. Ha habido en los últimos años, por ejemplo, un aumento continuado de los gastos militares en la gran mayoría de estados de la región (figuras 1 y 2). Y los gobiernos de algunos de los estados que mayores cantidades gastan, especialmente Argentina y Brasil, están fomentando de forma notable el crecimiento de una industria nacional de armamento. Brasil, por ejemplo, ha empezado incluso a exportar armas de fabricación nacional, en cantidades substanciales. El crecimiento de las industrias nacionales de energía nuclear es impresionante (Tabla 2), particularmente las de Argentina y Brasil, con acompañamiento de una proliferación de la energía nuclear. Aunque dicha tecnología dependa de la experiencia y asis-

tencia exterior, con la excepción de Argentina y más recientemente de Brasil.

La tendencia hacia una creciente militarización es compartida por la mayoría de los países de la región, pero es dominada por los mayores países. Obviamente, los mayores estados, o los más ricos, son los únicos que pueden permitirse una militarización a gran escala, y son precisamente éstos los que lo están haciendo. Esto es particularmente evidente en América del Sur, donde Argentina y Brasil han sido tradicionalmente los líderes en cuanto a gasto militar y adquisiciones de armas se refiere, aunque hay que decir que el reciente rearme de otros estados ha sido impresionante. Los choques armados entre Perú y Ecuador en 1981 y principios de 1983, y la guerra de 1982 entre Argentina y Gran Bretaña sobre las Malvinas/Falklands, han contribuido aún más a la compra de armas en esta subregión. A pesar de que la proliferación de armas en el Caribe y América Central no ha sido tan marcada, en los últimos años se han acelerado las compras de armas. Los acontecimientos más importantes en esta zona incluyen: el continuo rearme cubano, la reciente modernización y desarrollo de las fuerzas armadas mexicanas, y las compras de armas provocadas por los conflictos centroamericanos.

Además de la demanda de armas por parte de los receptores, los motivos para este modelo de creciente militarización incluyen la «demanda-oferta» de los suministradores. América Latina es una región que ofrece un especial interés debido a la gran diversidad y competencia entre los fabricantes de armas, que ofrecen tanto armas convencionales sofisticadas y tecnología armamentística, como asistencia técnica en el desarrollo de instalaciones e investigación nuclear con fines pacíficos. Los Estados Unidos y los países europeos occidentales, como la República Federal Alemana, Gran Bretaña y Francia, compiten uno contra otro, así como con la Unión Soviética e Israel, para conseguir los primeros puestos en el suministro de costosas armas y asistencia técnica (Tabla 2). También Brasil considera su propia región como el mercado fundamental para su naciente industria de armamento, que exportó en total alrededor de 1.000 millones de dólares en 1981. Esta diversidad en el número de fabricantes, que suministran armas al menos a uno o dos países de América Latina, contrasta con el mayor papel de superpotencia que los suministradores de armas poseen en el Tercer Mundo.

Control de armas convencionales

Se ha dedicado una mayor atención a la proliferación de la energía nuclear en América Latina y se han conseguido también mayores éxitos en su control que en el capítulo de las armas convencionales. Mientras que el Tratado de Tlatelolco ha conseguido un cierto éxito en la limitación de la proliferación de la tecnología nuclear, recurriendo

a conversaciones que implicaban tanto a receptores como suministradores, las limitaciones a las armas convencionales han tenido resultados mucho más modestos.

Los signatarios de la declaración de Ayacucho de 1974, incluyen a la mayoría de los países que más gastan en la región, con la excepción de Brasil, pero estos estados, mientras, han continuado su proceso de rearme de arsenales de armas convencionales. Los gastos militares y las importaciones de armas en Brasil han sido moderados con respecto a su potencial económico, a pesar de que la industria nacional de armas ha absorbido importantes recursos. Por otra parte, la emergencia de Brasil como una alternativa regional a los suministradores de armas, complica de forma considerable los esfuerzos dedicados al control de armamentos. El multimillonario (en dólares) contrato de energía nuclear entre la República Federal Alemana y Brasil, así como los gastos militares relacionados con él, contribuirán a hinchar aún más este proceso. Es por lo tanto imperativo que Brasil se asocie más de cerca con las repetidas, aunque esporádicas, conversaciones regionales sobre el control de armas convencionales.

Estados con menores niveles de gastos podrán no ser capaces de sostener programas importantes de modernización militar, pero pueden ser capaces de adquirir suficientes armas como para provocar grandes efectos desestabilizadores. Éste es, evidentemente, el caso de América Central, donde un limitado proceso de rearme por parte de pequeños países vecinos ha contribuido a una crisis internacional. La Declaración sobre la Democracia en América Central de octubre de 1982, que posee un importante avance en cuanto a control de armamentos se refiere, es decididamente alentadora (Tabla 1). Sin embargo, ha tenido lugar tras varios años de una aceleración sin precedentes de la militarización y polarización en la región.

El dinero es un elemento que continuará limitando las compras de armas convencionales por parte de todos los estados latinoamericanos. Por ejemplo, los tres mayores y más desarrollados estados de América Latina, Argentina, Brasil y México, estaban experimentando graves crisis financieras en 1982 y 1983. No obstante, y a pesar de las limitaciones financieras, el proceso de rearme regional ha continuado. De ahí que sea urgente reforzar las limitaciones informales y circunstanciales al rearme regional, a través de acuerdos formales y obligatorios sobre control de armamentos.

Los Estados Unidos promovieron algunas iniciativas sobre control de armas convencionales durante la Administración Carter, pero el resultado global de las limitaciones de los suministradores de armas ha sido pobre (Tabla 1). Los reparos de otros fabricantes a limitar sus ventas de armas convencionales a América Latina, contribuyeron de hecho al cambio de política americana durante la Administración Reagan. La proliferación de los suministradores de armas a América Latina, con Brasil como nuevo participante regional en el mercado, amenaza con complicar aún más los controles de dichos suministradores.

Sin embargo, parece que emerge un nuevo marco, con oportunidades y obstáculos propios, para conseguir mayores restricciones en los suministradores de armas. Los estados de América Latina se hallan desde hace mucho tiempo resentidos con las diversas clases de embargos y restricciones norteamericanos, y son ahora mucho más cautos con las fuentes extranjeras de armas desde el embargo a Argentina por parte de los Estados Unidos y los países occidentales europeos durante la guerra de 1982 por las Malvinas/Falklands. El resultado promete llevar a un mayor énfasis en la producción regional de armas y a una mayor dependencia en los exportadores regionales. Mientras que una mayor producción local de armamento puede simplemente reorientar el origen de la militarización, la tradición de moderación militar regional puede tener un mayor papel si las compras de armas dependiesen en menor medida de fuentes extrarregionales.

Control de la proliferación de la tecnología nuclear

América Latina es actualmente la única zona poblada desnuclearizada en el mundo. (La Antártida también lo es, pero comprensiblemente no posee una población permanente.) La mayoría de los estados latinoamericanos son miembros de pleno derecho del Tratado de Tlatelolco, que es un pionero en lo que a control regional de armas nucleares se refiere (Tabla 3). En la década y media que ha transcurrido desde que el Tratado fue promulgado, ningún programa nuclear de claro significado militar ha sido iniciado por ningún gobierno latinoamericano, y diversos estados regionales, en particular México, han abogado de forma insistente por el control de armamentos. Las cinco potencias nucleares del mundo (más Holanda) han firmado y ratificado los Protocolos I y II, con la excepción de Francia, que no ha ratificado el Protocolo I, principalmente porque considera que las posesiones francesas en el Caribe forman parte de Francia y que posee, por tanto, la prerrogativa de mover o establecer ingenios nucleares en dichas porciones del territorio francés si lo desea y cuando lo desee. (La India no ha firmado los Protocolos, pero no está considerada como una potencia nuclear con intereses directos en América Latina.)

Mientras que la intensidad de la rivalidad árabe-israelí e indopakistaní parece suficiente como para provocar una escalada hacia la adquisición de armas nucleares por parte de sus actores principales, la militarización en América Latina ha tenido lugar en un contexto menos explosivo. Argentina y Brasil, los principales candidatos al arma nuclear en la región, serían política y militarmente importantes sin convertirse en potencias nucleares. Aunque estas dos potencias del cono sur han sido históricamente rivales, últimamente esta rivalidad no ha sido muy pronunciada. Por otra parte, desde 1980 ha habido

una tendencia a la aproximación entre los dos vecinos, incluyendo una colaboración en temas de energía nuclear (Tabla 2).

La extensión del control de las armas nucleares en América Latina, dependerá en último lugar de las políticas de Argentina y Brasil, las dos potencias regionales con mayor potencial para desarrollar una capacidad nuclear en un próximo futuro. Sus posiciones con respecto al Tratado de Tlatelolco no han sido en varios aspectos muy estimulantes (Tabla 3), aunque la zona regional desnuclearizada parece haber tenido una influencia en sus respectivas políticas. Si bien ambos estados han mantenido abierta su opción a la adquisición de armas nucleares, ninguno ha rechazado los términos del tratado ni ha iniciado ningún movimiento destinado a obtener armas nucleares tan pronto como fuera posible. En parte, como hemos sugerido, dicha moderación es interesada, ya que ningún estado desea reactivar su histórica rivalidad, lo que sin duda alguna ocurriría si uno de los dos intentase adquirir armas nucleares. El papel jugado por otros estados latinoamericanos ha sido también moderador, al haber apoyado con todas sus fuerzas el Tratado. El apoyo que las potencias nucleares le ofrecen constituye, finalmente, otro elemento moderador.

Sin embargo, ciertos países desarrollados, intencionadamente e incluso a veces entusiásticamente, han suministrado a Argentina y Brasil tecnología nuclear con potencia de aplicación militar. Los obstáculos a la proliferación del presidente Carter, resultaron impotentes en un marco tan permisivo, mientras que las líneas de conducta de Reagan en el campo de las transferencias de tecnología nuclear han sido abiertas y permisivas.

Ya que se considera que Argentina es capaz de desarrollar armas nucleares a mediados de la actual década, y Brasil poco después, es obligada una mayor atención a la proliferación de la tecnología nuclear en la región. Incluso si ambos estados se mueven hacia una situación de posesión de armamento nuclear, no es inevitable que la región se convierta en una zona nuclearizada. Deberían adquirir mayor fuerza las propuestas tanto directas como indirectas que incluyeran medidas de control de armas convencionales y nucleares.

Una manera indirecta de abordar el control de las armas nucleares podría establecerse a través del control de conflictos a nivel inferior, particularmente control de armas convencionales y solución de conflictos regionales concretos. Una América Latina cada vez más militarizada y propensa a los conflictos, amenaza con aumentar la probabilidad de que un estado regional adquiera, eventualmente, el arma nuclear. El conflicto de las islas Malvinas/Falkland de 1982, es un caso a tener en cuenta (Tabla 2). También se requiere un planteamiento directo a causa de la propia dinámica y potenciales efectos desestabilizadores que posee la proliferación de la tecnología nuclear. Un fracaso en los intentos de reducir el proceso de proliferación, muy cerca ya del armamento nuclear, contribuiría de forma significativa a la tensión y militarización de la región. A causa de los lazos que existen entre el con-

trol de armas convencionales y el de armas nucleares, es de extrema importancia reforzar el estatuto regional de zona desnuclearizada, así como desarrollar serios controles sobre la proliferación de la tecnología nuclear en la región.

Negociaciones para solucionar los conflictos de América Central

La proyección de América Central del modelo de conflicto Este-Oeste por parte de la Administración Reagan —particularmente la presentación de El Salvador como un «típico caso de agresión armada indirecta por parte de las potencias comunistas»— ha dejado muy pocas alternativas en la búsqueda de medios pacíficos de solución para el potencial polvorín que existe en El Salvador, Guatemala y en el resto de la cuenca del Caribe. La intervención exterior de Cuba, Nicaragua y de la Unión Soviética, hasta donde ha llegado, ha polarizado las políticas regionales y ha minado los intentos para negociar un acuerdo viable para los conflictos en América Central.

Un nuevo aspecto a señalar es la participación activa de los estados del Caribe y América Central en los intentos para dilucidar los conflictos internacionales en el interior de sus territorios. El tratamiento de los conflictos se ha caracterizado tradicionalmente por una masiva influencia extranjera, particularmente de los Estados Unidos, pero los planteamientos nacionales de los estados implicados y no implicados han aumentado su capacidad de influencia. Los planteamientos nacionales más influyentes pertenecen en su gran mayoría a las mayores potencias regionales (p. e., Cuba, Venezuela y México). Los estados de menor entidad regional habían mantenido en el pasado políticas exteriores caracterizadas por su pasividad. Sin embargo, las recientes tensiones en América Central y el Caribe han conseguido comprobar más directamente a dichos países, lo que les ha llevado a interesarse más estrechamente por los medios de conducción y dirección de los conflictos. Generalmente, se sobreentendía que los estados más pequeños no solían seguir una política exterior independiente, sino simplemente buscar el mejor acomodo posible con los designios regionales de sus vecinos más poderosos. No obstante, además de Cuba, México, Venezuela y los Estados Unidos, países como Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras y Guayana, han empezado a asumir roles propios en la formación de una política regional destinada a la internacionalización de la paz.

Diversas propuestas tendentes a relajar las tensiones y a incrementar la estabilidad y el desarrollo en el área del Caribe y América Central han sido presentadas por tales repúblicas. Se ha pedido un diálogo sistemático entre las partes interesadas y una sincera disposición para ofrecerse concesiones mutuas sin abandonar los principios esenciales ni los intereses legítimos. Estas propuestas van desde los llamamientos a Cuba y a los Estados Unidos para que mejoren sus rela-

ciones, hasta los planes que favorecen una solución política negociada al conflicto salvadoreño. Otras propuestas se refieren al conflicto de mayor peligro, que se ha establecido entre Nicaragua y los Estados Unidos, y entre Nicaragua y sus vecinos, al pedir a los Estados Unidos que no contemplen ningún amenaza o uso de la fuerza contra Nicaragua.

También se ha considerado posible y conveniente la creación de un sistema de pactos mutuos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos por una parte, y entre Nicaragua y sus vecinos por otra.

Panamá. Frente a la situación existente entre América Central al final de la Administración Carter, y posteriormente a la elección de Reagan, Panamá ha intentado resolver el conflicto armado de El Salvador a través de la negociación. El plan Bowdler, norteamericano, fue originado y apoyado por Panamá, gestándose en las conversaciones que llevaron a cabo los representantes del Departamento de Estado (USA) y del Frente Democrático Revolucionario (FDR) de El Salvador, en Tegucigalpa, en enero de 1981. Este plan constaba, fundamentalmente, de cinco puntos: a) un inmediato alto el fuego; b) la reorganización de la Guardia Nacional de El Salvador y de las fuerzas de seguridad; c) un reajuste del gobierno salvadoreño para dar paso en su seno a representantes del FDR; d) la celebración de elecciones en una fecha posterior, y e) un programa de reformas económicas con la ayuda norteamericana. El FDR rechazó más tarde la proposición de alto el fuego como condición previa para llevar a cabo nuevas negociaciones, y las elecciones tuvieron lugar en abril de 1982 sin la participación de la oposición (2).

México. Las propuestas del presidente mexicano no difieren mucho de las presentadas por Panamá. En una intervención en Managua el 21 de febrero de 1982, el presidente mexicano identificaba tres áreas de tensión en la región: a) las relaciones de los Estados Unidos con Cuba; b) las relaciones de los Estados Unidos con Nicaragua, y c) la actitud de los Estados Unidos con respecto a la guerra civil de El Salvador. Sugirió, así mismo, que deberían tener lugar las negociaciones paralelas, ya que a los problemas interrelacionados deberían buscarse soluciones interrelacionadas. Los mexicanos creen que si las relaciones cubano-americanas pudieran reanudarse tras 23 años de una casi total ausencia de comunicación, los restantes conflictos del Caribe y de América Central podrían solucionarse. Por eso México ha fomentado reuniones entre los dos países para solucionar uno de los principales obstáculos en sus relaciones mutuas (la presencia militar cubana en África), intentando que llegaran a un acuerdo sobre una solución garantizada internacionalmente sobre Angola y Namibia. En

(2) El plan Bowdler, que toma su nombre de William Bowdler, el saliente Secretario de Estado asistente para Asuntos Inter-Americanos, parece que tenía el apoyo del equipo de transición del presidente Reagan. *Latin America Weekly Report*, 23 de enero de 1981 p. 1.

el caso de Nicaragua, el presidente mexicano presentó una estrategia que considera tres elementos: a) los Estados Unidos deberían renunciar a la amenaza o el uso de la fuerza contra Nicaragua; b) las fuerzas antisandinistas, que se están entrenando en Honduras y Florida con el apoyo tácito o director de los Estados Unidos, serían licenciadas y el gobierno de Nicaragua renunciaría simultáneamente a la compra de armamento y aviación, y reduciría el tamaño de sus fuerzas armadas; c) finalmente, Nicaragua concluirá una serie de pactos de no-agresión con sus inmediatos vecinos y con los Estados Unidos. Las propuestas del presidente mexicano fueron bien recibidas internacionalmente, especialmente por Nicaragua, Cuba y la oposición salvadoreña. Éste no fue el caso de los Estados Unidos. Las proposiciones mexicanas fueron incorporadas a la Declaración de Managua, y más tarde fueron aprobadas por la Conferencia Permanente de los Partidos Políticos de América Latina (COPPPAL) (3), que pidió como primera condición el relajamiento de la tensión y el inicio de un diálogo con negociaciones basadas en el estricto respeto de los principios de no-intervención, libre auto-determinación y de solución pacífica para los conflictos de la región.

Se han conseguido los objetivos mexicanos a corto plazo, puesto que han proporcionado a algunos miembros del Congreso norteamericano y a la opinión pública internacional una nueva bandera bajo la cual pueden unirse para presionar a la administración Reagan y reclamar que actúe con precaución en la región. No obstante, no se han conseguido negociaciones reales. Sin embargo, las proposiciones de López Portillo deben ser consideradas como una política a largo plazo. Se trata de un intento para encontrar mecanismos pacíficos capaces de tratar los problemas existentes en las áreas de conflicto. El hecho de que esta área se halle en un proceso irreversible de cambio, donde la aparición de los movimientos de oposición es vista desde los Estados Unidos como un apéndice del expansionismo soviético, lleva a los mexicanos a la conclusión de que la única manera de eliminar el peligro de una globalización del conflicto se halla en la propuesta de una política internacional basada en el diálogo, el acercamiento y

(3) COPPAL (Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina). Fue formada en octubre de 1979 en Oaxaca México durante una reunión de partidos políticos latinoamericanos representando a 22 organizaciones políticas de 13 países, convocados por el PRI mexicano (Partido Revolucionario Institucional). Las organizaciones participantes firmaron la Declaración Constitutiva de Oaxaca, un documento en el que se formalizaron los principios y la constitución de la COPPPAL, con el propósito de contribuir a una mayor comprensión de los graves problemas de la región. Los signatarios se comprometían a unirse en la búsqueda de soluciones que llevaran a la paz y el desarrollo, y expresaron su deseo de realizar acciones unitarias de solidaridad internacional con los procesos democráticos y en favor de la justicia social y auténtica libertad en América Latina. Para mayores detalles sobre la COPPPAL y sus actividades, ver: *Comercio Exterior de México* (edición inglesa), vol. 28, n.º 5, mayo de 1982, pp. 173-79; *Documento de las Naciones Unidas S/PV. 2335*, pp. 28-31; y *Washington Post*, 24 feb. 1982.

las negociaciones. México está, de hecho, buscando un acuerdo acerca de ciertas reglas sobre lo que está permitido y lo que no está. Desde el momento en que el gobierno norteamericano analiza los acontecimientos en América Central y el Caribe como una intriga soviética por cubanos interpuestos, los mexicanos creen que la única forma de garantizar la paz pasa por un cambio en dicho análisis. Los Estados Unidos ganarían en confianza y comprensión hablando con los cubanos, y auspiciando de esta manera una mejora en la situación global.

Estados Unidos. Los EE.UU. respondieron a las proposiciones de paz de López Portillo con un plan de ocho puntos, presentado al gobierno de Nicaragua el 8 de abril de 1982. Dicho plan proponía: *a)* poner punto final al apoyo que Nicaragua ofrece a las rebeliones de los países vecinos; *b)* una declaración política de los Estados Unidos por la cual se reafirmaría la «Neutrality Act», que considera como acción criminal el planear o lanzar invasiones en otros países desde territorio norteamericano; *c)* una declaración conjunta de los Estados Unidos y Nicaragua comprometiéndose a no intervenir en los asuntos del otro, ni en los asuntos de los demás países de la región; *d)* establecer un límite al tamaño de las fuerzas armadas y prohibir la importación de armas pesadas de carácter ofensivo en la región y una reducción del número de consejeros militares extranjeros; *e)* un proceso internacional de verificación para controlar el cumplimiento de dichas disposiciones, conducido por observadores exteriores de la Organización de Estados Americano (OEA) o de las Naciones Unidas; *f)* los Estados Unidos reanudarían la ayuda a Nicaragua e incluirían a dicho país en el plan de desarrollo de la cuenca del Caribe (CBI); *g)* una serie de medias destinadas a incrementar la confianza, incluyendo intercambios culturales y otros, y *h)* reafirmación del anterior compromiso nicaragüense a establecer un sistema de pluralismo político, economía diversificada y no alineado.

Nicaragua. Nicaragua respondió al plan norteamericano para mejorar las relaciones, el 14 de abril de 1982, expresando su interés por discutir el plan en ocho puntos propuestos por los Estados Unidos, pero insistiendo en la participación de México como mediador. Los Estados Unidos han expresados sus preferencias por las conversaciones bilaterales, pero no han rechazado públicamente algún tipo de participación mexicana en la organización de las negociaciones. La contrapropuesta nicaragüense al plan norteamericano contiene algunos nuevos planteamientos a los puntos hechos públicos en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en marzo de 1982, por el Jefe de Estado de Nicaragua, Daniel Ortega, a saber: *a)* Nicaragua está dispuesta a mejorar el clima de relaciones con los Estados Unidos a través de negociaciones; *b)* Nicaragua no puede aceptar que ningún país en la región pueda ser considerado como una reserva geopolítica de los Estados Unidos o como parte integrante de la llamada frontera estratégica, un concepto que restringe el ejercicio de la soberanía y la independencia de los estados de la región; *c)* Nicaragua no puede por

tanto, y de ninguna manera, representar una amenaza para la seguridad de los Estados Unidos; d) Nicaragua está dispuesta a suscribir pactos de no-agresión con todos sus países vecinos de la región centroamericana para asegurar la paz y la estabilidad interna en la zona; e) los Estados Unidos deberían acabar con las medidas y planes encubiertos que han sido denunciados pero oficialmente nunca negados, tales como planes secretos de desestabilización y de organización y financiación de fuerzas paramilitares, aconsejadas y entrenadas por personal norteamericano en Honduras, y por personal militar activo y retirado de Argentina y otros países sudamericanos. Además, los Estados Unidos deberían abstenerse de usar territorio hondureño como base para las agresiones armadas y las operaciones terroristas contra Nicaragua; f) dar por terminada la presencia de barcos de guerra norteamericanos en aguas de América Central y más allá de la costa nicaragüense, así como las violaciones del espacio aéreo de Nicaragua por parte de aviones espía norteamericanos, y g) los Estados Unidos deben, explícitamente, prometer no atacar Nicaragua y renunciar a cualquier plan de boicot económico, financiero o comercial (4).

Las dos series de propuestas contienen las preocupaciones de ambas partes, que son, en muchos aspectos, elementos como la integridad de las fronteras de Nicaragua, la percepción de las amenazas de agresión norteamericana contra Nicaragua y la militarización de América Central en general y de Nicaragua en particular. Existe un cierto escepticismo con respecto a las reales intenciones de los Estados Unidos para abrir conversaciones con Nicaragua (lo mismo podría decirse acerca de las conversaciones cubano-norteamericanas), y ambas partes cuestionan la buena voluntad de la otra para negociar seriamente. Ya que las dos series de proposiciones han sido hechas públicas, Nicaragua ha insistido frente a los Estados Unidos para convenir una fecha para las conversaciones, sin recibir respuesta alguna. El gobierno nicaragüense sostiene que el plan de ocho puntos norteamericano era simplemente un instrumento político destinado a la opinión pública interior norteamericana y a mejorar su imagen internacional. Aun más, el gobierno de Nicaragua tiene informaciones de que los Estados Unidos han dado un nuevo paso, con la anunciada aceptación del presidente Reagan del presupuesto de 19,9 millones de dólares del Consejo Nacional de Seguridad, para promover acciones encubiertas contra Nicaragua destinadas a la desestabilización del país y que comprenderían: sabotaje económico, ataques, entrenamiento y envíos de armas a las fuerzas anti-nicaragüenses, así como un aumento de la presencia de barcos de guerra norteamericanos en aguas próximas y el reconocimiento aéreo del espacio nicaragüense (5). A modo de respuesta los Estados Unidos pidieron a Nicaragua que

(4) *Mesoamérica*, vol. 1, n.º 4, abril 1982; *Comercio Exterior de México*, vol. 28, n.º 4, abril 1982; y *ALAI-Servicio Informativo*, vol. 6, n.º 18, 27 mayo 1982. También, *Documento NNUU S/PV. 2335*, pp. 3-32.

(5) *Documento NNUU S/14913*.

pusiera fin a los supuestos envíos de armas a la oposición salvadoreña y al uso de su territorio como base para operaciones subversivas. Como resultado de estas alegaciones, Nicaragua declaró el estado de emergencia por 30 días, a partir de marzo de 1982, a causa de los temores acerca de una «agresión» norteamericana. La nación ha estado en pie de guerra desde entonces, con las garantías constitucionales suspendidas y la censura reforzada.

Honduras. Honduras, la nación más pobre de América Latina después de Haití, con el primer gobierno civil libremente elegido en 10 años (noviembre de 1981), se halla cada vez más envuelta en los conflictos de América Central. Después de haber firmado un tratado de paz con El Salvador en 1980, que ponía formalmente fin a once años de hostilidad entre ambos países, Honduras ha establecido una estrecha relación con la institución militar salvadoreña. El hecho de que Honduras comparta su frontera con Guatemala, El Salvador y Nicaragua es la causa principal de la creciente militarización del país y provoca un panorama de gran incertidumbre. Ya que los militares se han reforzado gracias a la masiva ayuda norteamericana en armas, la tentación de continuar con su tradicional intervención en los asuntos civiles puede llegar a ser irresistible. El gobierno civil hondureño, al borde de una participación armada en la región y profundamente preocupado por las fuerzas exteriores que amenazan la estabilidad del país, ha intervenido, sin embargo, en favor de la reducción de tropas y armamento en América Central hasta los niveles estrictamente necesarios para la defensa, la integridad territorial y el orden público. El 23 de marzo de 1982, el ministro de Asuntos Exteriores de Honduras presentaba ante el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos una detallada propuesta para la internacionalización de la paz en América Central (6).

La propuesta hondureña consta de seis puntos: *a*) desarme general en la región, incluyendo no solamente el fin de la carrera de armamentos sino una verdadera reducción del armamento y fuerza militar, que incluyera acuerdos sobre el tipo de armas que deberían ser limitadas y prohibidas como parte integrante de dicho plan general de desarme; *b*) una reducción del personal militar extranjero sobre bases objetivas y razonables, así como de cualquier elemento capaz de crear sospechas o intranquilidades, o distorsionar la identidad de las naciones respectivas; *c*) el establecimiento de un proceso de supervisión y control internacional que cubriría los países donde hay conflictos y los puntos sensitivos que pueden afectar la paz en la región, como puertos, aeropuertos, áreas fronterizas y sectores estratégicos. Honduras está dispuesta a someter, sin restricciones, su territorio para cualquier tipo de supervisión o control internacional, con el objetivo básico de asegurar y reforzar la paz; *d*) favorece la discusión y el acuer-

(6) Documento NNUU S/1419; *New York Times*, 24 marzo 1982, p. 12; *Le Monde*, 26 marzo 1982, p. 3; y *ALAI-Servicio Informativo*, vol. 6, n.º 18, 27 mayo 1982.

do con respecto a los procedimientos más adecuados para poner fin al tráfico de armas en la región; e) el respeto absoluto a las fronteras delimitadas y a las líneas fronterizas jurisdiccionales de los estados en la región, y f) el establecimiento de un diálogo multilateral permanente, entre los países de la región y a nivel interior, para reforzar los sistemas democráticos y pluralistas.

Conectando con esta iniciativa de paz, Honduras ha empezado una serie de reuniones con los ministros de Asuntos Exteriores de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, que han dado como fruto la creación de una nueva organización llamada Comunidad Democrática de América Central, así como la iniciativa de una reunión de los comandantes de las fuerzas armadas para discutir la propuesta hondureña para conseguir la paz en la región. Honduras ha iniciado también conversaciones con Nicaragua para tratar los incidentes fronterizos entre los dos países.

El hecho de que Honduras haya permitido que su territorio fuera utilizado por las fuerzas norteamericanas, que disponen de bases y facilidades en el país, y que haya recibido un número creciente de consejos militares norteamericanos, convirtiéndose de esta manera en el mayor receptor de ayuda militar en el hemisferio occidental después de El Salvador, ha puesto en peligro la iniciativa de paz. A no ser que, de forma unilateral, Honduras, siguiendo el ejemplo de Costa Rica después de la guerra, empiece a reducir su nivel armamentístico, a dismantelar las bases militares extranjeras y defienda la estricta neutralidad de su territorio, sus buenas intenciones y probablemente sincero deseo de reducir la tensión en América Central, no serán más que una repetición de las retóricas extravagantes de la diplomacia latinoamericana, que hasta el momento ha fracasado en su empeño por conseguir mecanismos adecuados para la solución pacífica de las disputas.

Costa Rica. Costa Rica ha apoyado la propuesta hondureña al gobierno de Nicaragua, que busca un acuerdo capaz de ser verificado para acabar con las incursiones fronterizas y congelar la importación de armamento pesado. Costa Rica ha realizado también esfuerzos para mediar en el conflicto interno de El Salvador, intentando llevar a cabo discusiones con las dos partes en conflicto con el objetivo de llegar a soluciones políticas a través de un diálogo sin condiciones previas entre la oposición y el gobierno de El Salvador. Un acuerdo en El Salvador, como prevé Costa Rica, eliminaría un importante factor molesto en las relaciones entre los Estados Unidos y Nicaragua, mientras que la apertura de un diálogo con Nicaragua, facilitaría una solución pacífica en El Salvador, a través de un incremento de la presión sobre la oposición y las clases gobernantes en El Salvador para que negociaran una solución política.

En 1982 Costa Rica y Nicaragua llegaron a un acuerdo para establecer una comisión fronteriza que solucionara el problema de las fuerzas antisandinistas que operan contra Nicaragua desde Costa Rica.

Se sugirió que ambos países deberían patrullar conjuntamente la frontera norte para combatir los envíos ilegales de armas y las fuerzas insurgentes. En agosto de 1982, Costa Rica, Belice, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, firmaron una declaración conjunta en Santo Domingo por la que reafirmaban su compromiso con el pluralismo ideológico, la autodeterminación y la negativa a utilizar la fuerza como medio de solución de los conflictos internacionales (7).

La iniciativa del Grupo de Contadora. Frente al empeoramiento de los conflictos en América Central, que ponen en peligro la paz en toda la región, los ministros de Asuntos Exteriores de Colombia, México, Panamá y Venezuela se encontraron en 1983 en la panameña isla de Contadora, para iniciar una serie de conversaciones en las que discutir los medios necesarios para crear condiciones de paz, definir los principales temas en disputa y establecer un primer diagnóstico acerca de su naturaleza.

Durante los días 12 y 13 de abril de 1983 los miembros del Grupo de Contadora, actuando conforme el espíritu de la Declaración de Contadora del 9 de enero de 1983, realizaron visitas conjuntas a Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala. A la luz de los resultados favorables de estas conversaciones, el Grupo de Contadora invitó a los ministros de Asuntos Exteriores centroamericanos a una segunda ronda de consultas, que tendría lugar del 20 al 21 de abril en Panamá. Estas consultas tenían como objetivo conseguir un diálogo constructivo y establecer una comunicación efectiva que redujera las tensiones y pusiera las bases de una paz duradera y estable en la región.

Por primera vez en el curso de la crisis actual los estados de América Central se habían reunido en torno a un esfuerzo común para establecer un diálogo. Para ellos los temas que requerían mayores atenciones eran los siguientes: la carrera de armamentos, el control y reducción de armamentos, las transferencias de armas, la presencia de consejeros militares y otras formas de asistencia militar exterior, las acciones destinadas a desestabilizar el orden interno de otros países, las amenazas y agresiones verbales, los incidentes bélicos y las tensiones fronterizas, la violación de los derechos humanos y las garantías individuales y sociales, y finalmente, los graves problemas económicos y sociales de la región. También se llegó a un acuerdo concerniente a los procedimientos a seguir para posteriores consultas y negociaciones, capaces de adaptarse a la diversidad de temas a tratar, independientemente de que fueran de ámbito regional o bilateral. Se llegó al acuerdo de encontrarse de nuevo en Panamá en mayo del mismo año (8).

Durante las reuniones del Grupo de Contadora que tuvieron lugar el 11 y 12 de mayo, los delegados acordaron, a propuesta de Costa

(7) *Latin America Weekly Report*, 20 agosto 1982.

(8) *Documento NNUU A/38/164* del 25 abril 1983.

Rica, enviar una comisión de observadores, que comprendería dos representaciones de cada país, en la frontera entre Costa Rica y Nicaragua, para que llevaran a término un estudio, sobre el terreno, que identificara y evaluara su situación y sometiera las recomendaciones que fueran pertinentes.

Costa Rica pidió la creación de una fuerza de paz no militar que impidiera a las guerrillas nicaragüenses anti-gubernamentales el uso de Costa Rica como base de operaciones, y disuadiera al ejército de Nicaragua de contraatacar a través de la frontera. Nicaragua aceptó la presencia de un equipo observador del Grupo de Contadora en la frontera entre los dos países. Los miembros del Grupo de Contadora invitaron también, formalmente, a los cinco países centroamericanos a una reunión de trabajo que tendría lugar del 28 al 30 de mayo de 1983 en Panamá (9).

Los planteamientos de Contadora ya han conseguido tres objetivos concretos: a) todos los ministros de Asuntos Exteriores centroamericanos se han encontrado, por vez primera, en una discusión global de la situación regional; b) Costa Rica y Nicaragua han aceptado que miembros del Grupo de Contadora controlen los incidentes que afectan a ambos países, sentando de esta manera un precedente, para que similares grupos de observaciones pudieran ser enviados a las fronteras de El Salvador y Honduras con Nicaragua, cuyos problemas se hallan en el centro de la crisis centroamericana, y c) la iniciativa de Contadora ha conseguido un importante apoyo por parte de gobiernos y organizaciones de todo el mundo, incluyendo las Naciones Unidas.

Si se continuara por estas pautas, y se estableciera una creciente confianza política entre los países de la región para alcanzar acuerdos concretos en el conflicto, sería muy difícil que la administración norteamericana apoyara una negociación política en El Salvador y se abstuviera de crear nuevas fuentes de conflicto entre Honduras y Nicaragua.

El papel de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, profundamente preocupada acerca de la situación existente en y dentro de la frontera norte de Nicaragua, así como del peligro de una confrontación armada entre Honduras y Nicaragua, que podría agravar aun más la situación en América Central, adoptó unánimemente, el 19 de mayo de 1983, la Resolución 530 (1983), por la que urgía a los miembros del Grupo de Contadora a no cejar en sus esfuerzos por encontrar una solución a los problemas de la región y a mantener informado de los resultados de dichos esfuerzos al Consejo de Seguridad. La Resolución hacía un llamamiento a los países interesados para que cooperaran plenamente con el Grupo de Contadora, a través de un diálogo franco y constructivo, y pedía al secretario general de las Naciones Unidas que mantuviera al Consejo infor-

(9) Documento NNUU S/15762 de 13 mayo 1983.

mado del desarrollo de la situación y de la ejecución de la Resolución 530 del Consejo de Seguridad (10).

Las islas Malvinas/Falkland: la negociación de un conflicto

La guerra entre Argentina y Gran Bretaña en 1982 fue el primer conflicto armado de importancia desde la segunda guerra mundial, entre un estado latinoamericano y una potencia de otro hemisferio. La disputa, que se había iniciado 150 años antes, versaba sobre las islas Malvinas/Falkland y sus dependencias —fundamentalmente South Georgia y las islas South Sandwich (11)—. En 1833 las fuerzas navales británicas tomaron posesión de las islas y expulsaron a la población argentina. Tras protestar formalmente al gobierno británico, Argentina expuso sus reivindicaciones en 1834, y desde esta fecha nunca ha aceptado la ocupación británica. Ha utilizado todas las ocasiones para reafirmar su reivindicación a la soberanía y pedir el retorno de lo que considera ser su territorio; asimismo ha mantenido su posición sobre el tema en numerosos tratados internacionales.

Antes de 1965

En la primera sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en 1946, y de acuerdo con el artículo 73 (e) de la Carta de la ONU, ocho potencias coloniales, entre las que se encontraba Gran Bretaña, presentaron informaciones acerca de los territorios no-autónomos. Las islas Falkland fueron mencionadas por Gran Bretaña, lo que motivó una protesta argentina para no ofrecer la impresión de que las

(10) *Publicación de prensa de las NNUU*, SC/4513 de mayo 1983.

(11) Hasta 1962 las dependencias de las islas Falkland, incluían también a las islas South Shetland, las islas South Orkney y la isla Graham, una península del continente antártico. Por una decisión gubernamental del 3 de marzo de 1962, dichas áreas fueron incorporadas al territorio británico de la antártica, cuya extensión comprende las tierras que se hallan entre los 20° de longitud oeste y los 80° de longitud oeste, sobre los cuales existe una reclamación británica desde 1908. En 1927, Argentina reclamó que las South Georgia y *áreas antárticas no especificadas*, formaban parte de las islas Malvinas. Las islas de South Sandwich fueron específicamente mencionadas en 1948, con motivo de la formación de un departamento especial en el Ministerio de Asuntos Exteriores llamado Sección de la Antártida y las Islas Malvinas. El sector de la Antártida reclamado por Argentina (ocupado desde 1904), se halla contenido entre los 25° y los 74° de longitud oeste. Sin embargo, el Tratado de la Antártida de 1959 introduce una moratoria en todas las reclamaciones hasta los 60° latitud sur, sin que ello implique ni la renuncia ni el reconocimiento de «los derechos o reclamaciones previamente declarados sobre» la soberanía territorial de la Antártida, y prohíbe nuevas reclamaciones o extensión de las ya existentes. Esta moratoria puede finalizar 30 años después de la entrada en vigor del tratado, después de 1991, fecha en la que cualquier parte puede pedir la celebración de una conferencia para revisar su funcionamiento.

Naciones Unidas reconocían la soberanía británica sobre las islas. Desde entonces, las protestas argentinas se han repetido cada vez que Gran Bretaña transmitía informaciones de acuerdo con el Artículo 3.

En la década de los sesenta el problema Malvinas/Falkland se integraba en el movimiento general de la descolonización (Resolución 1514 (XV) de la ONU, denominada «Declaración acerca de la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales»), y en 1964, por vez primera, se discutía en el Comité Especial de Descolonización de la ONU. Un año después la Asamblea General reconocía la existencia de una disputa entre Argentina y Gran Bretaña sobre la soberanía de las islas y apelaba a ambas partes a iniciar prontas negociaciones para encontrar una solución pacífica a la disputa.

Entre 1966 y 1976

Las conversaciones preliminares empezaron en 1966 y tuvieron lugar diversas reuniones en Londres en 1966 y 1970, que desembocaron en la Declaración de Buenos Aires. Por esta declaración se acordaban diversas medidas para establecer comunicaciones regulares aéreas y marítimas entre el territorio continental argentino y las islas, mejorar las comunicaciones postales, telefónicas y por cable, y admitir a los habitantes de las Falkland en las escuelas y hospitales argentinos (12).

En diciembre de 1973 la Asamblea General de la ONU, en su Resolución 3160 (XXVIII), expresaba su preocupación porque las negociaciones entre Gran Bretaña y Argentina no habían alcanzado resultados apreciables y llamaba a los dos países a continuar, sin demora, las negociaciones para poner fin a la situación colonial.

En 1974 ambos países firmaban nuevos acuerdos: el primero facilitaba el comercio y el transporte de bienes entre las islas y el territorio continental, y el segundo aseguraba el suministro de productos petrolíferos a las islas por parte de la compañía estatal de petróleos argentina (13).

En una declaración, adoptada en 1975, por los ministros de Asuntos Exteriores de los países no alineados, que se encontraban reunidos en Perú, éstos expresaron su apoyo a las reivindicaciones argentinas y urgían a Gran Bretaña a continuar las negociaciones para devolver las islas Malvinas a la soberanía argentina. Mientras tanto el gobierno argentino intentaba conseguir el control de la mayoría de las acciones de la «Falkland Islands Company» —y de esta manera dominar la economía de las islas— comprando dichas acciones a través de un intermediario en la bolsa de valores de Londres. El intento

(12) *UN Treaty Series*, vol. 2852, n.º 11824.

(13) *UN Treaty Series*, vol. 973, n.º 14102 y 14103.

no tuvo éxito al hacerse público, de forma prematura, la identidad del licitante.

Este período finalizó con un tiroteo que tuvo lugar el 4 de febrero de 1976, cuando el destructor argentino *Almirante Storni* intentó parar al buque británico de investigación *Shackleton*, a unas 80 millas al sur de las islas Malvina/Falkland. El incidente trajo consigo el llamamiento de ambos embajadores y la reducción de las representaciones diplomáticas. En diciembre de 1976 la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución A/RES/31/49 (XXXI), pidiendo a ambos gobiernos que se abstuvieran de realizar acciones unilaterales que pudieran exacerbar la situación.

Fue durante este período del conflicto cuando Argentina, que había reestablecido los lazos físicos con las islas, recibió amplio reconocimiento como fuerza constructiva, a través de varios consensos en la ONU así como por parte de diversos órganos regionales. Además de todo esto, el Comité Jurídico Inter-Americano (un organismo de la Organización de Estados Americanos) declaró, en 1976, que Argentina tenía «un derecho inalienable a la soberanía sobre las islas Malvinas» (14). Esta resolución produjo un nuevo debate entre los dos países ante el Comité Colonial de las Naciones Unidas. Los amplios intercambios de notas no trajeron nada nuevo, pero sorprendentemente ayudaron a que se realizaran progreso en la tercera ronda de negociaciones bilaterales que empezó en 1977.

Tercera etapa: 1977 - febrero de 1982

Esta nueva serie de negociaciones empezó gracias a la iniciativa británica en febrero de 1977, y por vez primera Gran Bretaña se mostraba dispuesta a considerar todos los aspectos para el restablecimiento de las relaciones políticas y económicas, «incluyendo las consideraciones al tema de la soberanía con respecto a las Malvinas/Falkland, South Georgia y las islas South Sandwich» (15).

Nuevas conversaciones tuvieron lugar en Roma en 1977 y fueron seguidas por otras discusiones en Nueva York (1977), donde se acordó el establecimiento de dos grupos paralelos de trabajo —relaciones políticas (incluyendo la soberanía) y cooperación económica—. El grupo de trabajo se encontró en Lima en 1978, y se iniciaron conversaciones entre ambos países en Ginebra y Nueva York entre 1978 y 1979.

En noviembre de 1980 Mr. Nicholas Ridley, Minister of State del Ministerio de Asuntos Exteriores británico consultó a los isleños, du-

(14) Debemos mencionar que el Comité al que nos hemos referido, es un organismo consultivo para asuntos «jurídicos» de la Organización de Estados Americanos, y que no tiene ninguna autoridad judicial con respecto a disputas específicas, incluyendo las disputas territoriales.

(15) Comunicado conjunto del 23 de febrero de 1977 en *Revista Estrategia*, n.º 43/44, noviembre-diciembre 1976 / enero-febrero 1977 (Buenos Aires).

rante una visita a las Falkland camino de Argentina, sobre la posibilidad de, o bien congelar la disputa durante 25 años o intercambiar la titularidad de la soberanía por una cesión de las islas a Gran Bretaña durante 99 años. En enero de 1981 el Consejo Legislativo de las islas decidió apoyar la congelación de la disputa. Argentina rechazó la proposición y realizó una declaración en Nueva York el mismo año, dirigida a los isleños, por la que garantizaba el mantenimiento de sus tradiciones e instituciones así como el aumento de su nivel de vida, si aceptaban la transferencia de soberanía.

Gran Bretaña lanzó un contraataque de generosidad por el cual se comprometía a estudiar una «ciudadanía especial británica» para los habitantes de las islas.

Un año después, en febrero de 1982, tuvo lugar en Nueva York una nueva tanda de negociaciones. Argentina protestó por la lentitud en el ritmo de progresos en las negociaciones, insistiendo en la celebración de reuniones mensuales con un orden del día fijado, finalmente mencionó una posible ruptura con Gran Bretaña.

El 2 de abril de 1982, las fuerzas argentinas invadieron las islas, proclamando la recuperación de la soberanía nacional sobre los territorios de las Malvinas, South Georgia y South Sandwich. En el plazo de pocas semanas se iniciaba la guerra en el Atlántico sur.

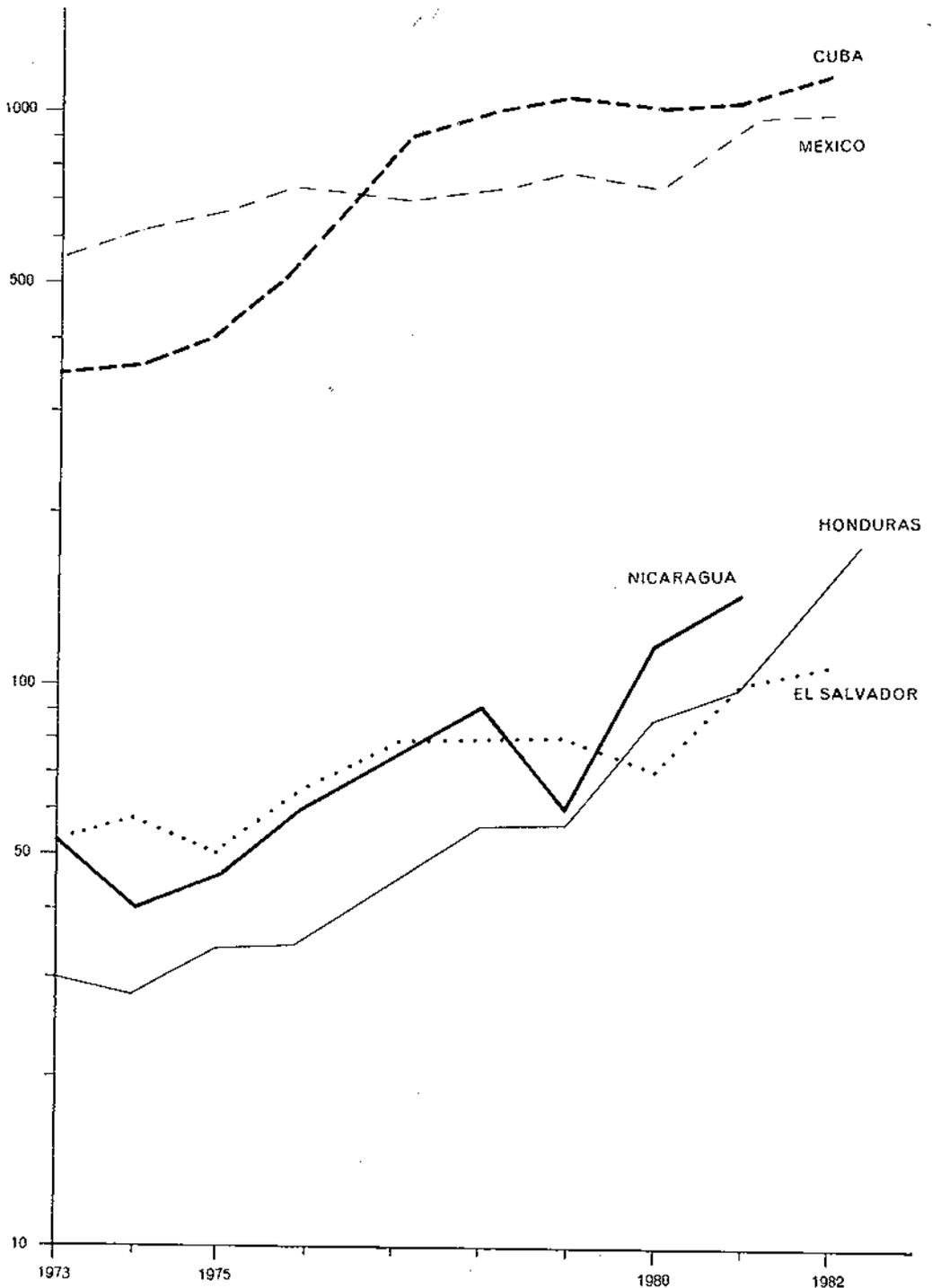
El status quo

El 3 de abril de 1982 el Consejo de Seguridad de la ONU adoptaba la Resolución 502 (1982), por la que pedía el inmediato cese de las hostilidades, la retirada de todas las fuerzas argentinas de las Malvinas/Falkland e invitaba a ambas partes a que buscaran una solución diplomática al conflicto.

La mediación del Secretario de Estado norteamericano (del 8 de abril al 30 de abril de 1982), los esfuerzos peruanos para establecer una tregua de 72 horas y los esfuerzos de mediación que protagonizó el Secretario General de las Naciones Unidas (del 2 de mayo al 2 de junio), fracasaron en sus intentos por conseguir una solución a la disputa y evitar el conflicto armado a causa de la intransigencia de ambas partes.

El conflicto de las Malvinas/Falkland sometió el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas a un duro test. Reveló así mismo una falta de confianza en el Tribunal Internacional de Justicia (el principal órgano judicial de la ONU), que podría haber intervenido en la disputa si ambas partes hubieran reconocido su jurisdicción. El conflicto ha demostrado una vez más, si bien esta vez de manera dramática, la inherente debilidad del sistema Inter-Americano de paz y seguridad basado en los tratados en vigor, particularmente en el Tratado Inter-Americano de Asistencia Recíproca.

Figura 1: Crecimiento de los gastos militares en el Caribe y América Central (precios y tipos de cambio de 1980)



La guerra finalizó el 14 de junio de 1982, pero las causas que provocaron el conflicto no han sido eliminadas. El estado de guerra no declarada puede continuar tanto tiempo como siga sin resolverse el conflicto entre los dos países. Existen hoy en día muchos conflictos internacionales sobre disputas de soberanía, pero incluso, aunque los medios pacíficos no parezcan ofrecer resultados, los países concernientes no tienen ningún derecho a utilizar el uso de la fuerza para remediar una situación que ellos consideran inaceptable.

El principio de la no utilización de la fuerza como medio de resolución de conflictos es fundamental en la Carta de las Naciones Unidas, así como en la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA). En la Resolución del 4 de noviembre de 1982, la 37 Asamblea General de la ONU instaba a la reanudación de las negociaciones entre los dos países, para conseguir una solución pacífica a la disputa.

Argentina declaró que estaba dispuesta a aceptar los buenos oficios del secretario general de la ONU, mandatado por la Asamblea General (Resolución 37/9), para asistir a ambas partes en la reanudación de las negociaciones y encontrar tan pronto como fuera posible una solución pacífica al problema de la soberanía sobre las islas Malvinas/Flakland (16).

La respuesta británica a dicha Resolución fue la de reiterar que su posición con respecto al tema de la soberanía se mantenía inalterada y que lo mismo podría decirse de su posición con respecto a las negociaciones (17). Es evidente que el Reino Unido no iniciará las negociaciones con Argentina hasta que esta última anuncie oficialmente el cese de las hostilidades y exprese su renuncia al uso de la fuerza.

El rechazo británico a negociar el tema de la soberanía de las islas Malvinas/Falkland y de sus dependencias llevaría, sin embargo, a plantear un reto tanto a las decisiones del Consejo de Seguridad como a las Resoluciones (Resolución 37/9) de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Parece que después de la abrumadora victoria de Margaret Thatcher en las elecciones del 9 de junio de 1983, será difícil cambiar estas actitudes, a no ser que el gobierno británico, después de esta victoria electoral, considerara que el año que viene fuera un excelente período para negociar el problema de las islas Falkland dentro del contexto internacional, y de esta manera salvaguardar a Gran Bretaña de una futura guerra.

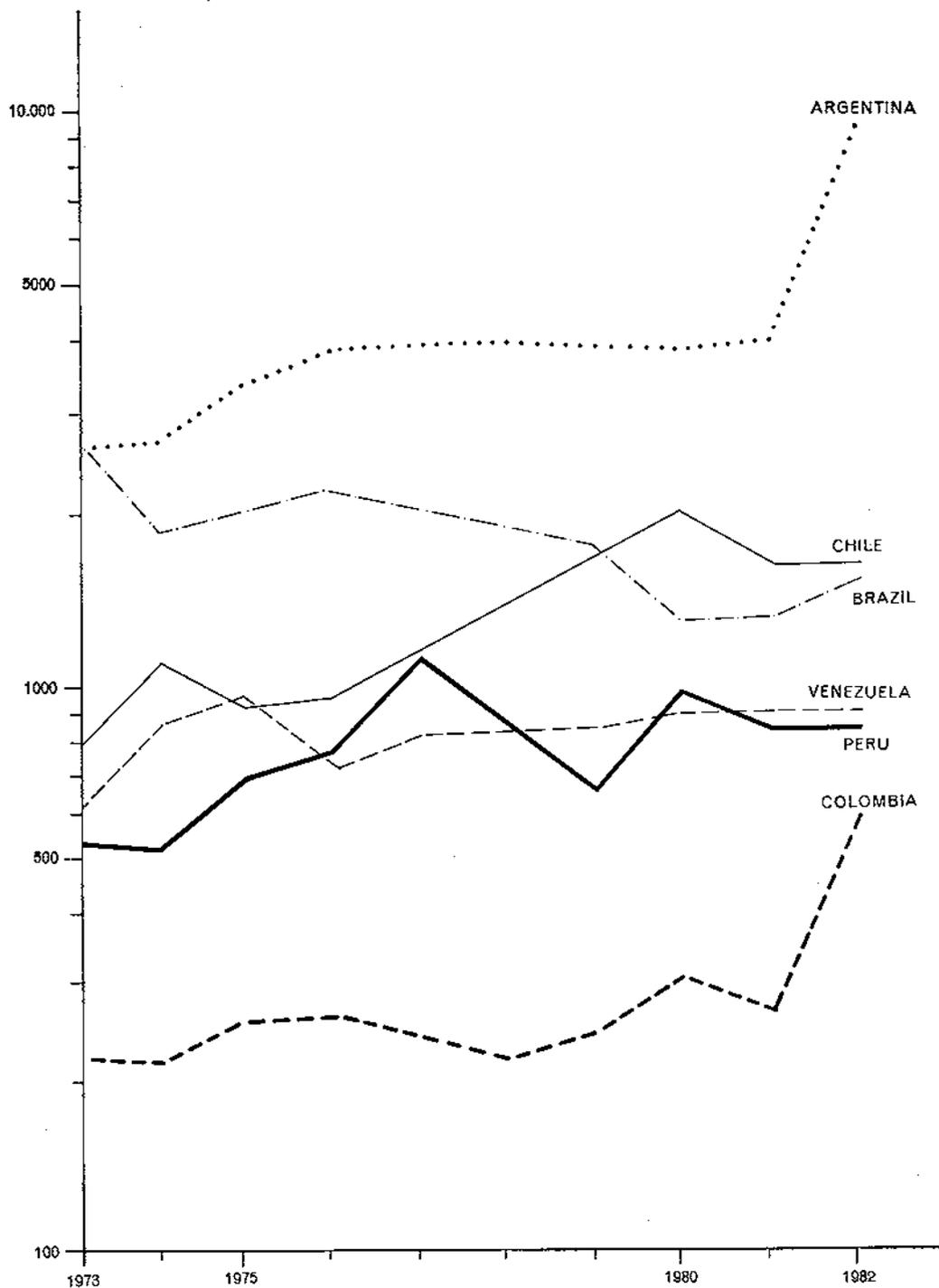
El Tratado sobre el Derecho del Mar

El 10 de diciembre de 1982 la mayor parte de los estados latino-americanos, como casi todos los estados del Tercer Mundo, votaron a

(16) Documento NNUU, A/38/70 de enero 1983.

(17) Documento NNUU, A/38/83 de 28 enero 1983.

Figura 2: Crecimiento de los gastos militares en América del Sur
(precios y tipos de cambio en 1980)



FUENTE: World Armaments and Disarmament, SIPRI Yearbook 1983 (Londres, Taylor & Francis Ltd., 1983), pp. 161-174.

favor de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, mientras que los Estados Unidos y otros países, fundamentalmente desarrollados, votaban en contra. Este modelo de voto polarizado presagia diferentes efectos para el nuevo orden oceánico. Por un lado, años de negociaciones han culminado en un Tratado que simboliza la victoria de la ley en un mundo propenso al conflicto. Por otro lado, la ruptura Norte-Sur sobre el Tratado, con los Estados Unidos y algunos de los mayores estados occidentales industrializados por un lado y los estados del Tercer Mundo, incluyendo a América Latina en el otro, amenaza por sí mismo a convertirse en una nueva causa de discordia.

La larga tradición de disputas marítimas entre los Estados Unidos y América Latina va, aunque de manera diferente, a continuar en el nuevo contexto que ha abierto el Tratado. Particularmente, la zona económica exclusiva promete convertirse en fuente de tensiones a causa de las diferencias de orientación entre los Estados Unidos y América Latina. La zona económica exclusiva es el ejemplo más sobresaliente de «national enclosure», es decir, la tendencia en el derecho del mar, a extender la jurisdicción estatal fuera de las costas, de las tradicionales 3 a 6 millas al mar territorial de 12 millas, y más allá a añadir las 188 millas adicionales que incluye la zona económica exclusiva.

La doctrina de las 200 millas se originó en América del Sur cuando, a final de los cuarenta, los estados de Chile, Ecuador y Perú reclamaron por separado la extensión de su zona marítima. En 1970 la reclamación brasileña sobre la extensión de su zona marítima completaba el anillo de las 200 millas en los estados sudamericanos al sur del Ecuador.

Los Estados Unidos se opusieron de forma consistente a las reclamaciones de los estados sudamericanos, tanto a las primeras (Chile Ecuador y Perú) como a las últimas (Brasil). Los Estados Unidos aceptarían más tarde el principio de zona económica exclusiva, durante las negociaciones de la Convención sobre el Derecho del Mar, fundamentalmente porque este concepto gozaba de gran popularidad. Sin embargo, la interpretación norteamericana de los nuevos derechos sobre la zona económica exclusiva de los países costeros ha sido restrictiva al poner el acento en el respeto de los derechos legítimos de los estados extranjeros en la zona. América Latina y otros estados del Tercer Mundo han favorecido, generalmente, una interpretación más liberal y extensa de estos derechos de los estados costeros en la zona económica exclusiva. Aun más irritante aparece la determinación norteamericana de insistir sobre las obligaciones de los estados costeros con respecto a las zonas económicas exclusivas como se especifican en el Tratado, mientras se mantiene al margen del mismo y cuando se ha disociado de otras disposiciones, especialmente las que hacen referencia a la explotación de los fondos marinos.

Además de las diferentes interpretaciones de los derechos de los estados costeros y extranjeros sobre la zona económica exclusiva, la «national enclosure» conlleva nuevos problemas fronterizos, al mismo tiempo que agrava los ya existentes. Por ejemplo, desacuerdos con respecto a la «national enclosure» han complicado la disputa de las Malvinas/Falkland (entre una gran potencia y un estado regional), así como la del canal de Beagle (entre dos estados regionales). Mientras en la cuenca del Caribe se han realizado notables avances en la negociación sobre el espinoso tema de las inciertas fronteras marítimas después de la extensión de las zonas oceánicas, numerosas disputas continúan y alguna de ellas han empeorado (p. c. Colombia-Nicaragua).

Tabla 1

Cronología analítica de las medidas de control de armas convencionales en América Latina.

Restricciones por parte del receptor

- 1967: Declaración de Punta del Este. Los presidentes de los estados latinoamericanos expresan su voluntad de evitar los gastos que no son indispensables para el funcionamiento de sus fuerzas armadas.
- 9 diciembre 1974: Declaración de Ayacucho, las partes integrantes de la Declaración (Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Panamá, Perú y Venezuela) acuerdan promover y apoyar la construcción de un sistema duradero de paz y cooperación internacional, y crear las condiciones que permitan una efectiva reducción de armamentos, poniendo punto final a su adquisición por motivos ofensivos.
- 22 junio 1978: Declaración de Washington; los signatarios de Ayacucho reafirman la necesidad de promover el establecimiento de las condiciones que puedan conducir a una limitación efectiva de armamentos, para que todos los recursos posibles sean destinados al desarrollo económico y social en América Latina. Esta declaración fue bien acogida por la Administración Carter, ya que se hacía eco de la política de control de armamentos del gobierno norteamericano en el Tercer Mundo.
- 21-24 agosto 1978: La conferencia de la Ciudad de México aborda los problemas de control de armas convencionales en América Latina. Se hallan presentes 20 gobiernos, entre ellos Cuba, siendo Brasil el ausente más destacado.
- 1979: El Mandato de Cartagena: los países andinos establecen un mecanismo político con un planteamiento pluralista de la cooperación, en busca de la paz y la integración regional.

- Septiembre 1980: Adopción del Código de Conducta, subraya la necesidad de una solución pacífica a las disputas y la puesta en práctica de los principios de Ayacucho.
- 4 octubre 1982: Declaración sobre la Democracia en América Central, llamamiento en favor de diversas medidas de limitación de armamentos (firmada por Belice, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Honduras, Jamaica y los Estados Unidos).

Restricciones por parte del suministrador

- 13 mayo 1977: Declaración de la Administración Carter sobre líneas de conducta con respecto al control de armamentos. Se acentúa el papel de la cooperación multilateral entre receptores y suministradores de armas para limitar las transferencias de armas convencionales a los países del Tercer Mundo. No obstante, esta política de control de armamentos sólo podía ser examinada de forma unilateral debido a la falta de restricciones tanto de suministradores como de receptores, y, por tanto, se puso en práctica de forma selectiva e irregular.
- Diciembre 1978: Encuentro entre delegados norteamericanos y soviéticos en la ciudad de México como parte de las fracasadas Conversaciones sobre Armas Convencionales. Se estudian diversos medios para someter las transferencias de armas a ciertas medidas propias del control de armamentos. Los intentos de los Estados Unidos para centrar las conversaciones en las transferencias de armas a América Latina y África Sud-Sahariana no tienen éxito.
- 8 julio 1981: La declaración de la Administración Reagan sobre líneas de conducta con respecto al control de armamentos, transforma completamente la política de la Administración Carter, al resaltar el papel que juegan las transferencias de armas para aumentar la capacidad de los gobiernos amigos a impedir las agresiones y los desórdenes internos. (Siendo El Salvador el caso más obvio de referencia en América Latina.) Si bien esta política rechaza las restricciones unilaterales en los envíos de armas convencionales al extranjero, tomaría en cuenta las restricciones multilaterales.

Tabla 2

Cronología analítica sobre la proliferación de la tecnología nuclear en América Latina.

- 1950: Argentina se convierte en el primer país latinoamericano que crea su propio programa nuclear.
- 1 julio 1968: Se abre el período de firma del Tratado de No-Proliferación de Armas Nucleares (TPU). Hasta el momento, Argentina y

Brasil se han negado a firmar el TNP, al que consideran discriminatorio contra las potencias no-nucleares, pero que podrían convertirse en nucleares. Tampoco Chile y Cuba son signatarios del TNP. Ninguno de estos estados se adhiere totalmente tampoco al Tratado de Tlatelolco (Tabla 2, 3).

11 febrero 1971: Tratado sobre fondos marinos, que prohíbe la existencia de armas nucleares en los fondos marinos fuera del límite de las 12 millas.

3 septiembre 1971: Argentina y Brasil firman el tratado sobre fondos marinos, pero reafirman los derechos de soberanía sobre áreas fuera de los límites de las 12 millas.

Enero 1974: Empieza a funcionar la primera planta nuclear argentina en Atucha. Se basa en la tecnología del uranio natural, lo que evita su dependencia con respecto a las fuentes exteriores de combustible de uranio enriquecido, ya que Argentina posee las mayores reservas conocidas de mineral de uranio en América Latina. Con posterioridad, Argentina ha tomado diversas medidas encaminadas a la formación de un ciclo completo de combustible nuclear basado en el uranio natural.

27 junio 1975: Contrato a largo plazo (multimillonario en dólares), anunciado por la República Federal Alemana para proveer a Brasil de una importante e independiente industria de energía nuclear, con capacidad potencial para afbricar armas nucleares. El acuerdo estipula la transferencia creciente de tecnología para poder completar un ciclo de combustible nuclear, que en aquellos momentos se preveía como la mayor transferencia de tecnología nuclear al Tercer Mundo.

29-30 marzo 1978: El presidente Carter visita Brasil, en medio de un ambiente de continuas diferencias entre los dos países, debidas a la política norteamericana de no proliferación nuclear. Brasil reafirma su resentimiento por el criticismo de los Estados Unidos con respecto a su plan de construcción de una planta de procesamiento de uranio con la ayuda alemana. Planta que puede ser utilizada para reproducir componentes de armas nucleares.

1979: Contrato peruano para recibir un reactor de investigación construido en Argentina.

Enero 1979: Finaliza la colaboración nuclear brasileña y argentina con Irán después de la caída del Shah.

Octubre 1979: Argentina entrega a la República Federal Alemana el contrato para el reactor nuclear, culminando así muchos años de asistencia alemana en desarrollo nuclear tanto a Argentina como a Brasil.

Febrero 1980: Argentina y Corea del Sur (un país al borde de la tecnología nuclear) firman un acuerdo para compartir informaciones sobre el desarrollo de la energía nuclear.

18 mayo 1980: Argentina y Brasil, tras una visita del jefe del gobierno

- brasileño al primer país, firman un acuerdo de cooperación nuclear y de intercambio de información.
- Agosto 1980: Argentina y Brasil especifican parte de su programa de cooperación nuclear e intercambios de información, incluyendo la cesión argentina de uranio concentrado a Brasil, para su primer reactor nuclear. Este hecho contribuye, en cierta medida, a disminuir la dependencia brasileña de otras fuentes exteriores de uranio.
- Abril-junio 1982: Ciertas informaciones de prensa informaron que algunos barcos británicos que operaban en el área de las Falkland durante el conflicto con Argentina, eran portadores de cargas nucleares de profundidad, en cuyo caso el Reino Unido se habría puesto en situación de violación de los Protocolos I y II del Tratado de Tlatelolco (ver Tabla 3). Gran Bretaña ni afirmó ni negó estas informaciones.
- 2 mayo 1982: El mayor desastre naval que Argentina sufrió durante el conflicto de las islas Malvinas/Falkland fue el hundimiento del acorazado *General Belgrano*, torpedeado por un submarino nuclear británico, cuando se hallaba a 30 millas de la zona de seguridad de las 200 millas en torno a las islas. Fue el primer barco hundido por un submarino nuclear, y aunque en la acción sólo se utilizaron torpedos convencionales, se estalbeció un nuevo y desestabilizador precedente.
- 3 julio 1982: Posteriormente al conflicto de las islas Falkland, el almirante que dirige la Comisión Argentina de Energía Atómica declaró que las necesidades de la seguridad nacional podrían hacer indispensable la adquisición de submarinos nucleares y el desarrollo de armas nucleares. Esto podría haber sido una declaración causada por la tensión del momento, pero sugiere que una espiral ascendente de la tensión tiende a incrementar los inceptivos para el desarrollo del arma nuclear.

Tabla 3

Cronología analítica del Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina (Tratado de Tlatelolco).

Antecedentes del Tratado de Tlatelolco

- Marzo 1962: México declara que su territorio se convierte en zona desnuclearizada.
- 29 abril 1963: Declaración conjunta de Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y México en la que se declaran dispuestos a suscribir un acuerdo multilateral, por el cual dichos países no emprenderían la fabri-

cación, recepción, almacenaje, ni realizarían pruebas, de armas nucleares o lanzarían ingenios nucleares.

Esta declaración es la precursora de la REUPRAL (Reunión preliminar sobre la desnuclearización de América Latina), una conferencia con mayor participación que tendrá lugar un año después.

Noviembre 1964: Se reúne la REUPRAL y crea un organismo *ad hoc*, la COPREDAL (Comisión Preparatoria para la Desnuclearización de América Latina), para «preparar un borrador preliminar de un tratado multilateral para la desnuclearización de América Latina, dirigir cualquier estudio previo y tomar las medidas previas que se crean necesarias».

Marzo 1965: COPREDAL se reúne por vez primera en la ciudad de México. En los dos años siguientes, tres sesiones coordinadas por la Comisión Preparatoria de la COPREDAL preparan el texto del Tratado de Tlatelolco.

Tratado de Tlatelolco

12 febrero 1967: La Comisión Preparatoria aprueba el Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares y se abre el período de firmas.

22 abril 1968: El Tratado entra en vigor. El Tratado prohíbe la prueba, uso, fabricación, producción o adquisición, así como la recepción, el almacenaje, la instalación, el despliegue y cualquier forma de posesión de armas nucleares en América Latina.

Junio 1969: Reunión preliminar de OPANAL, una agencia establecida en base al artículo 28 del Tratado para la Prohibición de Armas Nucleares en América Latina. El objeto de OPANAL es el de «asegurar el cumplimiento de las obligaciones» del Tratado de Tlatelolco.

Protocolo adicional I: Designado para los estados con territorios en la zona del tratado, Francia, Gran Bretaña, Holanda y Estados Unidos. Estos países, por su ratificación, acuerdan «aplicar el estatuto de desnuclearización en sus posesiones territoriales».

Protocolo adicional II: Designado para los estados con armas nucleares (China, Francia, Gran Bretaña, Unión Soviética y Estados Unidos). Estos estados, al ratificar el protocolo, acuerdan no utilizar ni amenazar con utilizar, armas nucleares contra las partes del tratado.

Protocolo I

20 diciembre 1967: Firma de Gran Bretaña; ratifica el 11 de diciembre de 1969.

- 15 marzo 1967: Firma de Holanda; ratifica el 26 de julio de 1971.
 26 mayo 1977: Firma de los Estados Unidos; ratifican el 23 de noviembre de 1981.
 2 margo 1979: Firma de Francia, aun no ha sido ratificada.

Protocolo II

- 20 diciembre 1967: Firma de Gran Bretaña; ratifica el 11 de diciembre de 1969.
 1 abril 1968: Firma de los Estados Unidos; ratifican el 23 de noviembre de 1971.
 18 julio 1973: Firma de rancia; ratifica el 22 de marzo de 1974.
 21 agosto 1973: Firma de China ;ratifica el 12 de junio de 1974.
 18 mayo 1978: Firma de la Unión Soviética; ratifica el 8 de enero de 1979.

Situación de la firma y ratificación de algunos países de América Latina.

- 14 febrero 1967: Chile firma el Tratado; ratifica el 9 de octubre de 1974.
 Sin embargo, Chile no ha renunciado a los requerimientos que traza el Artículo 28 para la entrada en vigor del Tratado. El Tratado, pues, no es aún obligatorio para Chile.
 9 mayo 1967: Brasil firma el Tratado; ratifica el 29 de enero de 1968.
 Como en el caso chileno, Brasil no ha renunciado a los requerimientos del Artículo 28 para su entrada en vigor. El Tratado, pues, no se halla aún en vigor para Brasil. Brasil entiende que el Artículo 18 ofrece a los firmantes el derecho de llevar a cabo explosiones nucleares con fines pacíficos, incluyendo explosiones con ingenios similares a aquellos upsados en las armas nucleares.
 27 septiembre 1967: Argentina firma el Tratado, pero no lo ratifica. Al igual que Brasil, entiende que el Artículo 18 reconoce el derecho de las partes firmantes a llevar adelante explosiones de ingenios nucleares con fines pacíficos, incluyendo explosiones con ingenios similares a aquellos usados en armas nucleares.

Estado actual

25 gobiernos de la región han firmado el Tratado, de ellos, 24 lo han ratificado (siendo Argentina la única excepción). Cuba no es parte en el Tratado. Las cinco potencias nucleares han firmado y ratificado tanto el Protocolo I como el II, con la excepción de Francia, que no ha ratificado el Protocolo I. (India no ha firmado los Protocolos porque no se considera a sí misma como una potencia nuclear.)