

LAS TRANSFERENCIAS DE ARMAMENTO A CENTROAMERICA Y SUS CONSECUENCIAS INTERNACIONALES*

MARCELA SERRATO

Introducción

APENAS HACE UNOS años, la transferencia de armamento convencional era considerada como una cuestión colateral al problema central de la carrera armamentista este-oeste. Sin embargo, desde 1977 hasta la fecha, el problema del comercio mundial de armamento cobró una importancia inusitada por el aumento sin precedentes de las transferencias de armamento altamente sofisticado hacia Medio Oriente y otras partes del mundo en desarrollo, el fracaso de las políticas adoptadas por el gobierno norteamericano de Carter para limitar la venta de armas, la ausencia de cualquier progreso en las negociaciones bilaterales entre Estados Unidos y la URSS sobre control de las transferencias de armamento convencional y la vuelta de la nueva administración de Reagan en Estados Unidos a la política abierta de fomento de las ventas de armas a cualquier "país amigo de Estados Unidos".

En la actualidad, de todos los aspectos del problema de la carrera armamentista mundial, el comercio de armas con los países del Tercer Mundo es quizá el más peligroso, porque todas las guerras importantes que han estallado desde el fin de la segunda Guerra Mundial se han peleado precisamente ahí, con armamento convencional adquirido a través del tráfico internacional de armas. No sólo ha aumentado en forma sostenida el volumen de este comercio sino que se ha registrado un proceso de sofisticación creciente del armamento que se comercia. Los países proveedores están dispuestos a suministrar incluso el tipo de armamento que incorpora la tecnología más avanzada si éste se demanda. En este contexto de crecimiento desenfrenado del gasto global en armamento convencional, resulta paradójico que las grandes potencias

* Trabajo presentado en la XXXI Conferencia Pugwash, Banff, Canadá, 28 de agosto-2 de septiembre de 1981. Agradezco a Marcel Roche y a Miguel S. Wionczek su ayuda y comentarios al presente ensayo.

sigan compitiendo por los mercados de armas y al mismo tiempo establezcan negociaciones sobre el control de los flujos globales de armamento y que los países en desarrollo apoyen en términos retóricos los esfuerzos sobre el control de armamento en las Naciones Unidas al tiempo que aumentan sus propias compras de armas tratando a la vez de diversificar sus fuentes.

Las transferencias de armamento desempeñan en el mundo actual un papel sumamente complejo como lo demuestra el hecho de que, en los conflictos regionales, la victoria o la derrota puede estar determinada por terceros países proveedores que no están implicados de manera directa en el conflicto. El suministro de armamento que incorpora "alta tecnología", junto con un aumento sustancial en el volumen de los envíos de armamento, puede provocar un rompimiento del equilibrio regional de poder. Algunos países menores están en condiciones de organizar lobbies exitosos en las capitales de los países proveedores para tener asegurado un suministro continuo de armamento. Los fabricantes de armamento de un país suelen vender armas a grupos en otros países sin la sanción (y a veces sin el conocimiento) de los gobiernos legítimos. Se ha vuelto un hecho común que, en conflictos regionales, los enemigos combatan con armamento obtenido de la misma fuente.

Centroamérica constituye un caso ilustrativo de este tipo de fenómenos. Aunque las cifras sobre gasto militar en esta región parecen insignificantes en comparación con el gasto por el mismo concepto de los países industriales menores, el tráfico creciente de armas hacia la región promueve una carrera armamentista en la zona, desestabiliza el equilibrio regional de poder, sirve de apoyo a gobiernos militares autoritarios que violan los derechos humanos, distorsiona el proceso de desarrollo económico y social y conduce a terceros países hacia una participación cada vez más intensa en la actividad militar de la región. Las compras de armamento de los países centroamericanos muestran tres tendencias principales que ameritan un análisis detallado: aunque la cantidad total de armas y equipo militar importado ha variado de un año a otro, el volumen tiende a crecer; se registra un aumento gradual del grado de sofisticación y capacidad de combate del armamento importado y, aun cuando Estados Unidos sigue siendo por mucho el proveedor más importante de armas a Centroamérica, se advierte un proceso de diversificación de las fuentes de suministro.

Después del triunfo de la guerrilla sandinista en julio de 1979 en Nicaragua, la mayoría de los conocedores de la situación político-social en Centroamérica predecía una "segunda Nicaragua" en El Salvador. Dos años después no se ha vuelto a repetir el caso de Nicaragua, debido al aumento creciente de la represión oficial en este país. Sin embargo, El Salvador está atravesando por una situación de violencia creciente que ha puesto en duda la estabilidad del gobierno militar-

civil y amenaza con agudizar todavía más una guerra civil. En Guatemala un régimen militar afronta una situación de enfrentamiento abierto con la guerrilla. En Nicaragua, el nuevo gobierno posrevolucionario está enfrascado en un proceso de reconstrucción interna que ha desatado la oposición de ciertos grupos internos y la hostilidad de parte del nuevo gobierno norteamericano. Costa Rica no ha podido superar una profunda crisis económica, resultado de la disminución de sus ingresos por exportación, el aumento de la cuenta petrolera y el incremento sostenido del endeudamiento externo. Por último, en Panamá ha surgido un vacío de poder político por la muerte del ex presidente Torrijos en un momento histórico difícil por la transición del país hacia un mayor control soberano sobre el Canal. En toda la región hay muestras claras de desintegración del viejo orden por una combinación de problemas endémicos, presiones revolucionarias populares y fuerzas desestabilizadoras externas, sin que haya todavía visos de surgimiento de un nuevo equilibrio alternativo.

El presente trabajo tiene por objetivo analizar la transferencia de armas hacia Centroamérica, que sin duda tiene una gran influencia sobre la marcha de los acontecimientos de la región. En los últimos dos años, los conflictos internos y externos de la región se han acentuado notablemente en parte por el suministro de cantidades crecientes de equipo militar a los países de la zona, contribuyendo a una solución militar más que a una solución negociada del conflicto.

Sin embargo, las exportaciones de armas a Centroamérica tienen también implicaciones extrarregionales sobre sus proveedores. Toda la evidencia disponible sugiere que, para Estados Unidos, la venta de armamento a Centroamérica ha sido importante por su impacto en las relaciones políticas de Estados Unidos y la región más que como una contribución a la defensa de la zona frente a supuestas amenazas externas. Las transferencias de armas se han visto en Estados Unidos como una forma de diplomacia por otros medios. En el caso de los demás proveedores de armas, Centroamérica es un mercado relativamente nuevo, que no resulta de gran interés para los proveedores europeos que fabrican armamento pesado como Francia, pero en el que se han empezado a involucrar ciertos países en desarrollo proveedores de armamento como Israel y Brasil. Tanto en el caso de los países europeos como de éstos últimos, la cooperación militar no parece reflejar ninguna contrapartida política o estratégica. Se trata simplemente de un buen negocio. Sin embargo, considerando que a la larga la presencia de armas extranjeras no puede divorciarse de la presencia política y estratégica, la cuestión más importante sobre el suministro de armas a Centroamérica consiste en saber qué efecto tendrá en el desarrollo del conflicto en la zona y qué consecuencias podría tener el hecho de que los proveedores se vean involucrados algún día en el conflicto a través del comercio de armas.

1. *Evolución reciente y tendencias del mercado mundial de armamento*

Según las estimaciones no oficiales, el valor global de las transferencias mundiales de armamento en el período 1977-1979 fue superior a los 20 mil millones de dólares, que implicó un aumento de casi 100 por ciento a precios constantes con respecto al período 1967-1969.

Cuadro 1

PRINCIPALES EXPORTADORES EN ARMAS EN 1978¹

<i>Pais exportador</i>	<i>Valor de las exportaciones (millones de dólares de 1975)</i>	<i>Por ciento de las exportaciones mundiales totales</i>
Estados Unidos	9 654	47
URSS	5 412	27
Francia	2 228	11
Italia	795	4
Gran Bretaña	755	4
Alemania Occidental	442	2
China	214	1
Israel	155	0.8
Canadá	107	0.5
Australia	106	0.5
Sudáfrica	89	0.4
Brasil	80	0.4
Holanda	64	0.3
Egipto	58	0.3
Finlandia	54	0.3
Checoslovaquia	52	0.3
Japón	21	0.1
Singapur	21	0.1
España	20	0.1
Noruega	19	0.09
Suiza	14	0.07
Cuba	6	0.03
Austria	4	0.02
Corea del Norte	4	0.02
Yugoslavia	4	0.02
Rumania	3	0.02
Libia	1	0.005
Marruecos	1	0.005
Nueva Zelanda	0.5	0.003
Total Mundial	19 971	

¹ El cuadro muestra las *entregas* en 1978 y no las *órdenes pendientes*.

FUENTE: *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1979.

El valor de las importaciones de armas de los países del Tercer Mundo (en dólares de 1975) fueron del orden de 14 mil millones de dólares en 1978. Siete países (Iraq, Irán, Corea, Arabia Saudita, India, Israel y Libia) representaron casi el 50 por ciento de las compras de armas de los países en desarrollo.¹

El cuadro 1 presenta la lista de principales proveedores de armamento en 1978. Se distinguen con toda claridad tres grupos de países: el primero está compuesto por dos proveedores dominantes, Estados Unidos y la URSS y el segundo incluye a los principales exportadores europeos, Francia y Gran Bretaña. El tercer grupo refleja una serie de cambios a lo largo del tiempo por la competencia entre los vendedores más antiguos, Italia y Alemania Federal, y los vendedores que hasta ahora habían tenido una importancia menor, Bélgica, Suecia y Suiza. Japón es un caso atípico porque posee una industria de armamento en plena expansión pero no lo exporta.²

Para estos proveedores, el mercado latinoamericano de armamento ha tenido una importancia secundaria a nivel mundial. El cuadro 2

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: VALOR DE LAS IMPORTACIONES DE ARMAS
Y PRINCIPALES PAÍSES IMPORTADORES, 1978

<i>Región importadora</i>	<i>Valor de las im- portaciones (Millones de dólares de 1975)</i>	<i>Por ciento del total del Tercer Mundo</i>	<i>Cinco principales países receptores</i>	<i>Valor de las im- portaciones (millones de dólares de 1975)</i>	<i>Por cien- to del total de la región</i>
Sudamérica	1 069	8	Brasil	371	35
			Argentina	265	25
			Perú	152	14
			Venezuela	151	14
			Ecuador	68	6
Centroamérica *	192	1.3	Cuba	98	51
			Bahamas	48	25
			México	20	10
			El Salvador	8	4
			Panamá	6	3

* No se incluye a Costa Rica entre los principales países receptores por falta de información.

FUENTE: *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1979.

¹ SIPRI, *World Armaments and Disarmament Yearbook*, 1976, p. 139; y *Arms Transfers in the Modern World*, pp. V-VI.

² SIPRI, *World Armaments and Disarmament Yearbook*, 1979, p. 176.

presenta el valor de las importaciones de armas de Sudamérica y Centroamérica así como los principales países importadores de ambas regiones en 1978. Claramente América Latina no ha sido una zona de competencia entre los proveedores de Estados Unidos y la URSS; además, han ocurrido pocos conflictos fronterizos entre los países de la zona y éstos no han contado con excedentes cuantiosos de recursos financieros que les permitan realizar compras de armamento avanzado, como sería el caso de los países de Medio Oriente.

En el período 1967-1976, Estados Unidos y otros tres proveedores, Francia, Gran Bretaña y la República Federal de Alemania, suministraron la mayor parte del armamento a América Latina, como se indica en el cuadro 3. Los proveedores europeos vendieron equipo por 1 295 millones de dólares en el período 1967-1976, a precios corrientes, comparado con 521 millones entregado por los países socialistas y sólo 1 022 millones de Estados Unidos. Dado que estas cifras reflejan únicamente el valor agregado de los artículos vendidos y no el grado de sofisticación del equipo, no son más que un indicador de la actividad relativa de los proveedores más importantes de armamento en la región.³ Es conveniente subrayar que estas cifras no incluyen las donaciones de armamento, cuyo monto disminuyó gradualmente en el período en cuestión pero en las que Estados Unidos desempeñó siempre un papel predominante.

Según el argumento convencional, los países exportan armamento por motivos de hegemonía, económicos y restrictivos.⁴ Las motivaciones que se esgrimen en los documentos oficiales para justificar las ventas de armamento por parte de Estados Unidos consisten en que dichas ventas ayudan a equilibrar la balanza de pagos, sirven de estímulo

³ *Arms Transfers in the Modern World, op. cit.*, pp. 59 y 63; U.S. Committee on International Relations, *Arms Trade in the Western Hemisphere*, 95.

⁴ Las ventas de armamento de Estados Unidos y la URSS están determinadas por un *patrón hegemónico* que responde a sus respectivas posiciones de liderazgo. Ambos países poseen industrias de defensa muy desarrolladas que no dependen de las exportaciones y su competencia mutua, llevada hasta el terreno de los conflictos en el Tercer Mundo, limita las posibilidades de restricción de sus exportaciones de armas en la URSS. Por su parte, las ventas de Francia y Gran Bretaña están guiadas por un *patrón industrial* en vista de que en ambos países es importante mantener una industria de armas. Ambos países suministran armamento en forma indiscriminada a cualquier cliente que pueda pagarlo. El *patrón restrictivo*, según el cual no se venden armas a países que directa o indirectamente puedan involucrar al proveedor en un conflicto local o internacional, se aplica a los casos de Suecia y Suiza. La República Federal de Alemania, Japón, Italia y Canadá aplican una combinación del patrón industrial restrictivo. Los dos primeros tienden a ser más restrictivos porque su participación en conflictos locales podría dañar sus intereses políticos y comerciales, además de que los requerimientos de expansión de su industria de defensa pueden cubrirse ampliamente con exportaciones a sus aliados occidentales. En cambio, las políticas tanto de Italia como de Canadá son más selectivas, tanto del tipo de equipo como de las áreas. Véase SIPRI, *op. cit.*

a otros tipos de transacciones comerciales y, por último, contribuyen a estandarizar el equipo militar a nivel mundial. Por su parte, los europeos buscan no sólo desarrollar sus propias industrias militares por razones de independencia política y prestigio sino mantener el vínculo entre el desarrollo tecnológico de la industria aeronáutica y el crecimiento industrial a mediano y largo plazo. Aunque en uno y en otro caso las consideraciones económicas desempeñan un papel importante en las decisiones sobre venta de armamento, ésta se ha convertido en un instrumento tan importante de política exterior para muchos países, tanto proveedores como receptores, que los criterios económicos están subordinados en última instancia a consideraciones políticas.

Independientemente de cuál haya sido la motivación de las ventas, los países proveedores han estado tradicionalmente en condiciones de generar una demanda de armamento en el exterior y en esta medida ha imperado en el mundo un auténtico "mercado de vendedores". Éstos se han liberado a sí mismos de la responsabilidad por cualquier impacto de tipo militar, económico o político que pudieran tener las armas vendidas argumentando que los países compradores son Estados soberanos capaces de usar sus recursos como mejor les convenga. Esta racionalización ha sido puesta seriamente en duda por los informes más recientes sobre las actividades de promoción de ventas de parte de muchos fabricantes importantes de armamento, incluido el pago de comisiones y en algunos casos de sobornos para obtener los contratos. Sin embargo, en los años más recientes, la multipolaridad, la existencia de países no alineados, el mayor número de proveedores de armamento y el poder económico creciente de los países productores de petróleo, entre otros factores, han determinado la aparición de un "mercado de compradores" en el que éstos han adquirido la capacidad para negociar con los principales proveedores de armamento, con base en las materias primas, el comercio y los mercados de inversión, el acceso estratégico y la influencia diplomática como medios de presión.⁵

Además de este cambio en la naturaleza del mercado mundial de armas, se ha registrado un fenómeno de complejidad creciente de los sistemas de armamento y aumento del costo del desarrollo y la producción del mismo, que han traído consigo la concentración de la producción de equipo militar en unos cuantos países y el sometimiento de la oferta de armamento al control de los gobiernos, ya que sólo éstos tienen el poder político sobre los instrumentos de control que por lo general son las licencias de exportación. Se estima que menos del 5 por ciento del comercio mundial de armamento está en manos de vendedores privados y que sólo una proporción mínima de éstos opera sin la aprobación oficial. Es claro que sin el comercio de armas,

⁵ SIPRI, *Armaments and Disarmament in the Nuclear Age, a Handbook*, p. 34. *Arms Transfers in the Modern World, op. cit.*, pp. V-VI.

la participación en la carrera armamentista se limitaría a un reducido grupo de países que tienen los recursos científicos, industriales y financieros requeridos para participar en ella.

Hay tres tendencias importantes del comercio mundial de armamento que conviene subrayar: el aumento de las transferencias de armamento hacia los países en desarrollo (proliferación horizontal); la difusión cada vez más rápida en el mundo de sistemas de armamento que emplean "alta tecnología"; y el crecimiento de la capacidad de una serie de países en desarrollo para fabricar armamento (proliferación vertical), lo que a su vez ha aumentado el número de proveedores de armamento. Entre 1950 y 1965 el comercio de armas entre los países del Primer Mundo, medido en términos de órdenes de compra del exterior (oce) representó 13 100 millones de dólares (a precios de 1970) mientras que las oce de los países del Tercer Mundo en el mismo período fueron de 6 310 millones de dólares; en cambio, entre 1965 y 1974 las oce del Primer Mundo fueron de 8 990 millones de dólares (a precios de 1970) comparadas con un volumen de oce del Tercer Mundo de 27 630 millones de dólares.⁶ Esta corriente está dominada en la actualidad por transacciones al contado o a crédito lo que ha aumentado las dificultades para establecer algún tipo de control sobre las mismas. Para los sistemas de armamento convencional más sofisticados, hay cuando menos tres proveedores por cada proveedor que quiera aplicar algún tipo de política restrictiva.

Para no depender de los exportadores, algunos países han establecido industrias locales de armamento bajo sistemas de licencias o coproducción. Estos nuevos países productores de armamento cubren sus propios requerimientos militares y exportan a otros países en desarrollo. Por lo pronto sólo tres de estos países —Brasil, India e Israel— están produciendo toda la gama de armamento convencional y tienen capacidad para exportar un volumen significativo de su producción.

2. Comercio exterior de armas en Centroamérica

Hasta mediados de los sesenta los países centroamericanos habían mostrado una actitud bastante cautelosa hacia la compra de armamento en el exterior en parte porque los países de la región eran firmantes del Tratado de Río (1942) que estableció un marco legal para la seguridad colectiva del hemisferio. Las importaciones de armamento tenían un impacto económico reducido sobre la región; como

⁶ Graciela Ghichilnisky, "Disarmament in the Context of the International Economic Order" en Dick A. Leurdick y Elizabeth Mann Borgese, *Disarmament and Development*, Foundation Reshaping the International order (RIO), Rotterdam, Holanda, junio de 1979, p. 57.

se aprecia en el cuadro 4, el gasto militar representó entre 1958 y 1965 en promedio apenas el 1.1 por ciento del producto nacional bruto.⁷

En los últimos años esta situación cambió por completo. Según los registros del *US Arms Control and Disarmament Agency* (ACDA), el gasto militar se duplicó en el período 1970-1976, al pasar de 72 millones de dólares a 140 millones de dólares, a precios corrientes. El cuadro 5 ilustra el aumento de dicho gasto por países a precios corrientes. Medido también a estos precios, el valor de las importaciones de armas

Cuadro 4

CENTROAMÉRICA: GASTO MILITAR CON RESPECTO AL PRODUCTO NACIONAL BRUTO *
(en porciento)

	1960	1965	1970	1975	1976	1977	1978	1979
Costa Rica	1.2	0.9	0.5	0.6	0.7	0.6	(0.6)	[0.5]
El Salvador	1.1	1.2	1.0	1.6	1.7	1.8	1.9	—
Guatemala	0.9	1.1	1.5	1.1	1.1	1.4	1.2	[1.1]
Honduras	1.2	1.2	1.2	1.9	1.8	1.6	1.7	—
Nicaragua	—	1.4	1.6	1.7	2.0	1.8	—	—
Panamá	—	—	0.5	0.8	0.8	—	—	—

* Años seleccionados.

Señalamientos: — Información no disponible.

() Estimaciones de SIPRI, basadas en datos inciertos.

[] Valores imputados, con un alto grado de incertidumbre.

FUENTE: Varios años del *World Armaments and Disarmament*, SIPRI.

prácticamente se duplicó en los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Nicaragua; en el caso de Honduras el aumento fue ligeramente menor. En lo que toca a Panamá no se dispone de una serie estadística completa que permita apreciar la evolución del gasto militar.⁸ En los casos particulares de El Salvador y Honduras, el aumento de las compras de armamento a principios de los setentas obedeció en gran medida al conflicto fronterizo entre ambos, motivado en parte por la gran corriente de emigrantes del primero al segundo y alentado por la venta de armamento de origen principalmente norteamericano.

En general, el aumento del gasto militar correspondió al afianzamiento del medio opresivo, violento e inestable que ha caracterizado tradicionalmente a toda la región. Así lo demuestra primero, el papel político de los militares. Casi cada año durante el último decenio, uno o más de los gobiernos centroamericanos fueron derrocados por las fuerzas militares. En la actualidad, éstas dominan la región (El Sal-

⁷ SIPRI, *World Armaments and Disarmament Yearbook*, 1979, pp. 170-171.

⁸ *Ibid.*, p. 20.

Cuadro 5

AMÉRICA CENTRAL

GASTO MILITAR A PRECIOS CONSTANTES
(millones de dólares a precios y tipos de cambio de 1973)

	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Costa Rica	13.5	17.7	19.5	22.1	(19.2)	19.2
El Salvador	37.8	48.0	56.8	59.0	(58.7)	—
Guatemala	57.7	60.3	83.9	73.2	[64.4]	—
Nicaragua	32.5	43.5	43.2	—	—	—
Panamá	17.7	16.7	—	—	—	—

GASTO MILITAR A PRECIOS CORRIENTES
(cifras en moneda local, precios corrientes)

	Moneda	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Costa Rica	mm colones	101	138	158	189	(180)	[212]
El Salvador	mm colones	69.7	94.8	125	147	(170)	—
Guatemala	mm quetzales	42.9	49.6	77.7	73.2	[71.8]	—
Honduras	mm lempiras	42.8	47.4	50.5	62.8	—	—
Nicaragua	mm córdobas	191	262	290	—	—	370
Panamá	mm balboas	14.7	15.3	—	—	—	—

NOTAS:

— Información no disponible o no aplicable.

() Estimaciones SIPRI con base en cifras inciertas.

[] Valores imputados con un alto grado de incertidumbre.

FUENTE: *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1979.

vador, Guatemala, Honduras y hasta cierto punto Panamá). En segundo lugar, en todos los casos en que los militares han tomado el poder en Centroamérica, ha ocurrido un aumento alarmante de las violaciones de los derechos humanos. Los países de la región exceptuando Costa Rica y Nicaragua están gobernados con alguna forma de ley marcial con restricciones severas a las libertades civiles y a los derechos de libre expresión y/o asociación política. Los disidentes políticos afrontan arrestos y encarcelamientos arbitrarios y, en muchos casos, la tortura y el asesinato. Según los informes de Amnistía Internacional, han muerto 2 000 personas por violencia política en Guatemala en los últimos 18 meses y la violencia política en El Salvador produjo cuando menos 9 000 muertes el año pasado, cantidad enorme para un país

de sólo 4.5 millones de habitantes.⁹ En tercer lugar, algunos países centroamericanos han sufrido un completo descalabro económico y otros están atravesando una fase de agudo estancamiento.¹⁰ Por último, casi todos los países de la región están enfrentando un proceso de descomposición social, reflejado en la emigración masiva de la población civil. Según los informes más recientes de la prensa internacional, cerca de 305 000 salvadoreños han salido de su país en los últimos 18 meses.¹¹

El cuadro 6 presenta el valor de las transferencias y monto de las exportaciones e importaciones de armas para los países centroamericanos en el período 1970-1976.

La militarización creciente de los países centroamericanos, con toda su cauda de consecuencias políticas, económicas y sociales ha sido a la vez la principal causa y el principal resultado del aumento del tráfico de armas, tanto legal como ilegal hacia la región. El cuadro 7 resume la información publicada por el Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) sobre el tipo de armamento vendido a Centroamérica. Este último está compuesto principalmente por armamento de contrainsurgencia llamado también equipo "de seguridad" que incluye barcos patrulleros, aviones de transporte, helicópteros, aviones de reconocimiento, bombarderos y *trainers*. De todos los países de la región, Honduras es el que ha comprado la mayor cantidad de armamento y el más sofisticado (tipo bombarderos SABRE de fabricación canadiense). Al equipo militar para contrainsurgencia se agrega el que reciben los países centroamericanos a través del tráfico ilegal y que incluye principalmente rifles y lanzagranadas. Como los "requerimientos militares" son tan independientes, basta con que un país adquiera un equipo militar nuevo para que surjan fuertes presiones en los países vecinos para comprar armamento comparable.¹²

En la actualidad, los países pagan al contado o a crédito por las armas que antes recibían gratuitamente. La eliminación del Programa de Asistencia Militar (PAM) de Estados Unidos y su replazo por el Programa de Ventas Militares al Extranjero, ha llevado a un aumento sostenido de las ventas de armas a Centroamérica y ha permitido que ese país mantenga su predominio en el comercio de armas en la región. En su papel de productor y proveedor principal de equipo militar, Estados Unidos ha tenido la capacidad para mantener o modi-

⁹ *The New York Times*, 6 de diciembre de 1980.

¹⁰ Según los informes más recientes, el producto nacional bruto de Nicaragua se redujo en 6.1 por ciento en el período 1978-1980 y el de El Salvador en 5 por ciento. En los casos de Costa Rica, Guatemala y Honduras las tasas de crecimiento en el mismo período bajaron de 6.3 a 1.7, de 5 a 4 y de 7 a 2 por ciento respectivamente. Véase *The Wall Street Journal*, 17 de agosto de 1981.

¹¹ *The New York Times*, 8 de agosto de 1981.

¹² U.S. Committee on International Relations, *Arms Trade in the Western Hemisphere*, 95 Congreso, 2a. sesión, 19-20 de julio / 2 y 9 de agosto de 1978, p. 74.

ficar el equilibrio militar regional aprobando o rechazando selectivamente las transferencias de armamento.¹³

La militarización creciente de los países centroamericanos corre pareja con el surgimiento y consolidación del movimiento guerrillero. Es claro que los grupos insurgentes de varios países centroamericanos han contribuido en alguna medida al incremento del flujo de armas a la región, adquiridas según parece con el producto de los rescates pagados por políticos nacionales y empresarios extranjeros. Resulta muy difícil precisar la medida exacta de esa contribución por la falta de información confiable al respecto. El "Libro Blanco" elaborado por la nueva administración del Departamento de Estado norteamericano sobre El Salvador se aprovechó de este vacío de información para elaborar toda una serie de afirmaciones y conclusiones sobre los supuestos proveedores de armas al movimiento de insurgencia de El Salvador.¹⁴ De hecho, no existe ninguna información procedente de las fuentes neutrales que apoye estas aseveraciones.

Los registros de ACDA sobre comercio de armas con Centroamérica muestran que, en todos los casos, Estados Unidos es el proveedor principal, pero no el único de la región. La lista de fuentes de suministro incluye también a Francia y Gran Bretaña. Violando su tradicional política restrictiva de exportación de armas a países en conflicto, Suiza realiza envíos de equipo militar a Guatemala desde 1979. Varios países centroamericanos están recibiendo también suministros de proveedores de armamento de menor categoría, como Brasil y Marruecos, que ocupaban en 1978 los lugares 12º y 18º respectivamente en la lista de proveedores mundiales. A últimas fechas, Honduras ha recibido también bombarderos vendidos por Yugoslavia.

Los gobiernos centroamericanos han comprado armas de otras partes no sólo porque Estados Unidos se han negado a vendérselas sino porque los europeos se han especializado en cierto tipo de equipo militar de contrainsurgencia, lo entregan más rápido y en algunos casos dan comisiones bastante jugosas a los que compran el armamento. Además,

¹³ Stephanie G. Neuman and Robert E. Harkary (comps.), *Arms Transfer in the Modern World*, p. 74.

¹⁴ El "Libro Blanco" del Departamento de Estado, que salió a la luz pública el 23 de febrero de 1980, está compuesto por las cartas, informes y minutas de las reuniones y listas de armas que supuestos contactos izquierdistas salvadoreños realizaron con Cuba y otros países socialistas (Etiopía y Vietnam). De acuerdo con los documentos, los dirigentes de la guerrilla salvadoreña acordaron el suministro de 800 toneladas de armas y municiones durante sus visitas al extranjero en el transcurso de 1980. Dos toneladas de armas en su mayoría provenientes de Cuba y Nicaragua y destinadas a El Salvador, habían sido entregadas con anterioridad a una breve y fracasada ofensiva guerrillera enero, de acuerdo con los documentos. Los funcionarios norteamericanos señalaron que éstos fueron sustraídos a rebeldes capturados. Véase *Informe especial* (del Departamento de Estado) *con relación a la intervención comunista en El Salvador*; Agencia Internacional de Comunicación, Embajada de Estados Unidos, México, D. F.

1976	18	7	17	0	0	0	982	936	783	041	041	2	0
HONDURAS													
1970	1	1	1	0	0	0	221	304	172	236	0	0	0
1971	0	0	0	0	0	0	194	254	188	246	0	0	0
1972	1	1	1	0	0	0	193	243	199	251	1	1	0
1973	1	1	1	0	0	0	262	312	237	282	0	0	0
1974	1	1	1	0	0	0	391	424	289	313	0	0	0
1975	3	3	3	0	0	0	404	404	300	300	1	1	0
1976	36	34	34	0	0	0	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA
NICARAGUA													
1970	1	1	1	0	0	0	199	274	179	246	1	1	0
1971	1	1	1	0	0	0	210	275	187	245	0	0	0
1972	1	1	1	0	0	0	218	275	249	314	0	0	0
1973	5	6	6	0	0	0	327	390	278	331	2	2	0
1974	0	0	0	0	0	0	562	609	381	413	0	0	0
1975	2	2	2	0	0	0	517	517	375	375	0	0	0
1976	2	2	2	0	0	0	532	507	517	493	0	0	0
PANAMÁ													
1970	0	0	0	0	0	0	357	401	110	151	0	0	0
1971	3	4	4	0	0	0	396	519	117	153	1	1	0
1972	3	4	4	0	0	0	440	554	122	154	1	1	0
1973	1	1	1	0	0	0	502	598	143	170	0	0	0
1974	4	4	4	0	0	0	822	890	211	229	0	0	0
1975	2	2	2	0	0	0	870	870	285	285	0	0	0
1976	3	3	3	0	0	0	840	800	227	216	0	0	0

md millones de dólares.

1 precios corrientes.

2 precios constantes.

FUENTE: *World Military Expenditures and Arms Transfers 1967-1976.*

Nicaragua	Estados Unidos	Bell	Bell-205 UH-1H C-47	Helicóptero Transporte	1977	1978	(5)
		1 Douglas			1977	1978	1
Panamá	Brasil Cuba	EMBRAER EMB-110 Bell-209 AH-1	Transporte Helicóptero	1977	1978	10
	Gran Bretaña Estados Unidos	1	Short Skyvan-34	Transporte PB	1978	1979	1

Orden no confirmada.
Comprados vía Cuba de los inventarios de Estados Unidos sobrantes de Viet Nam.

1981

El Salvador	Estados Unidos	12 ..	Model 209 AH-1G	Helicóptero PB	(1980)	1981	(6)
		3	1976		
Guatemala	Suiza	12 ..	PC-7	Entrenador	1978	1979 1980	(3) (4)
Honduras	Israel Gran Bretaña	5	Scorpion FV-101	FPB LT	(1978) 1978	(1980)	(5)
	Estados Unidos	10 ..	Model 205 UH-1A	Helicóptero	(1980)	1980	10
	Yugoslavia	2 .. 6	CL-13 Sabre	FBP Casa	(1979) (1979)	(1980) (1980)	(1) 6

Ordenados en marzo de 1978.
Entregados en préstamo en julio de 1980.
Sabre F-86 de fabricación canadiense; negocio privado con Yugoslavia como posible vendedor; no confirmada.

FUENTE: *World Armaments and Disarmament*, SIPRI Yearbook 1979.

para los proveedores europeos, Centroamérica es un mercado diversificado en la medida en que Estados Unidos no es competitivo en todas las áreas de equipo militar y armamento: los norteamericanos compiten con los europeos en aviones sofisticados, helicópteros, vehículos blindados para transporte de personal, pero los europeos parecen estar más avanzados en lo que toca a equipo de tierra y mar, barcos patrulleros, tanques ligeros y medianos y vehículos blindados.¹⁵ Es evidente que para Francia, Gran Bretaña y la República Federal Alemana e Italia, cuyos mercados más importantes para la venta de armas están en Europa, Medio Oriente y África, y en menor medida Asia, Centroamérica representa un volumen insignificante de ventas. Sin embargo, dado que el nivel de éstas puede tener un impacto directo y significativo sobre los niveles de producción, los costos unitarios, y el monto de financiamiento para la investigación y desarrollo experimental, cualquier venta, por pequeña que sea, contribuye a la expansión de la industria en su conjunto. Por esta razón, el mercado centroamericano de armamento, aunque parezca de importancia muy marginal, ha adquirido últimamente cierta significación en términos económicos para los proveedores europeos.

Israel ha sido un proveedor de armas a Centroamérica desde hace algún tiempo como lo muestra el hecho de que algunas de las unidades fueron solicitadas desde 1973 y a partir de entonces se han hecho pedidos crecientes y regulares, sobre todo de aviones de carga y transportes y bombarderos. Israel ha vendido no menos de nueve aviones bombarderos jets a El Salvador desde 1973.¹⁶ Guatemala tenía intenciones de comprar municiones a Israel pero se abstuvo de hacerlo porque el flete salía más caro que las balas. Por su parte, la empresa israelí *Aircraft Industries* considera que Centroamérica es uno de los mercados potenciales más importantes para el avión ARAVA.

Las empresas brasileñas más importantes fabricantes de armamento, Engesa, Avibras y Embraer, tienen una participación minúscula a nivel mundial comparada con la de los grandes, pero han empezado a competir exitosamente en Centroamérica con proveedores menores como Bélgica, Italia y Gran Bretaña. Brasil ha vendido barcos patrulleros a El Salvador y aviones para transporte de tropas a Panamá. Una vez que la empresa fabricante cuenta con la aprobación del gobierno, el trato es puramente comercial y el proveedor se compromete a suministrar refacciones hasta por cinco años. El gobierno debe aprobar todas las ventas pero el pragmatismo de la política exterior brasileña le da amplias libertades a las empresas fabricantes entre las cuales destacan EMBRAER (privada) y ENGESA (51% de participación del Estado). Las únicas prohibiciones específicas son Sudáfrica y Cuba.¹⁷

¹⁵ Arms Trade in the Western Hemisphere, *op. cit.*, pp. 109 y 158.

¹⁶ *Washington Post*, 17 de abril de 1980.

¹⁷ *The New York Times*, 16 de agosto de 1981.

Por otro lado, según los registros de SIPRI sobre transferencias de armas a Centroamérica, no hay ninguna evidencia que pruebe la presencia de armas cubanas en Nicaragua ni el suministro de armas a El Salvador, ya sea por parte de Nicaragua o de Cuba. Panamá está comprando en el mercado de armas, vía Cuba los desechos de la guerra de Vietnam. Con esta sola excepción, Cuba no aparece en las estadísticas de SIPRI como proveedor de armas a Centroamérica. El gobierno nicaragüense ha señalado que las denuncias del "Libro Blanco" sobre El Salvador carecen por completo de fundamento real. Por su parte, Cuba reconoce el alto costo político que tendría una implicación militar en la región. Como lo han señalado algunos funcionarios del Departamento de Estado de Estados Unidos, la exagerada preocupación por la amenaza cubana distrae la atención del verdadero origen del conflicto en Centroamérica que proviene de los graves problemas sociales. En cuanto al posible suministro de armas de la URSS a Centroamérica, no hay indicio alguno de que esté interesada en tener otros clientes en América Latina a los que debería apoyar, como hace actualmente con Cuba, a un costo financiero total muy elevado. Es dudoso que los soviéticos tengan interés en multiplicar sus obligaciones, particularmente en el hemisferio occidental, dentro de un contexto geopolítico internacional sumamente tenso. Es significativo el hecho de que después de 18 años en Cuba, la URSS ha encontrado sólo un nuevo cliente para sus armas en América Latina, Perú, y que este país sigue recibiendo armamento de otras fuentes occidentales.¹⁸

Si bien las ventas de armamento están impulsadas por toda una serie de consideraciones económicas y políticas, en el caso de las ventas de armas a Centroamérica por Estados Unidos, las motivaciones principales han sido, primero, la búsqueda de influencia política. Como la mayor parte del equipo militar vendido requiere un servicio continuo de mantenimiento que sólo puede proporcionar el fabricante y dicho servicio debe proporcionarse durante el período de vida útil del equipo (15-20 años en el caso de los aviones) un acuerdo de transferencia de armas "tiende a ligar políticamente al receptor con el donador si ha de mantenerse la continuidad militar". La segunda motivación que subyace en las ventas de armas es el acceso a las élites militares que en los países centroamericanos —excepto Costa Rica y Nicaragua— desempeñan un papel decisivo en la política interna. Este contacto se inicia con las negociaciones entre los funcionarios militares de alto rango de ambos países que culminan con el establecimiento de programas de entrenamiento, asistencia técnica, etc. La mayoría de los acuerdos de ventas de armas estipulan que el vendedor deberá asignar técnicos, instructores y asesores a las fuerzas armadas

¹⁸ *Arms Trade in the Western Hemisphere, op. cit.*, p. 84.

del comprador durante un período bastante prolongado. De esta forma, se crea una relación de trabajo estrecha con el personal militar del país anfitrión que da como resultado claras ventajas políticas y genera nuevas demandas de equipo militar. En tercer lugar están los objetivos estratégicos. Las transferencias de armas fortalecen la posición de ciertos países en cada región y ésta modifica el equilibrio de poder regional. En el caso de Centroamérica, el objetivo estratégico de las ventas de armas de origen norteamericano ha consistido en fortalecer las capacidades de contrainsurgencia de los regímenes pronorteamericanos. Las motivaciones de los demás vendedores han sido mucho más pragmáticas. Por ejemplo, la decisión de Gran Bretaña de no vender armamento a El Salvador se basó más en la necesidad de alentar el papel de Estados Unidos en las negociaciones entre Guatemala y Belice y Gran Bretaña, que en las prácticas de seguridad interna de los militares salvadoreños.¹⁹

La asistencia militar ha sido una parte integral de la política de seguridad nacional de Estados Unidos en los últimos 25 años. En la actualidad el instrumento de política exterior de uso más común son precisamente los aumentos selectivos de la asistencia económica y militar. El caso más ilustrativo de este manejo selectivo de la asistencia militar en Centroamérica es el de El Salvador. En diciembre de 1980, Estados Unidos suspendió la ayuda militar y económica por 25 millones de dólares que se había acordado proporcionar a dicho país seis meses antes. Esta suspensión se aplicó a los 20 millones de ayuda económica y a los 5 millones de créditos para compra de equipo militar supuestamente "no letal" (vehículos y radios) pero no impidió la entrega del equipo militar acordado previamente en los contratos. Las ventas militares suspendidas incluyeron seis helicópteros, uniformes de combate y 100 lanzadores de granadas solicitados por el ejército salvadoreño. También se suspendió el programa de entrenamiento de 250 militares salvadoreños en las escuelas de Panamá.²⁰ El Departamento de Estado señaló que la reanudación de la ayuda estaría sujeta a la reducción de la violencia por parte de los oficiales salvadoreños de seguridad. Doce días después de la suspensión, a raíz de la reorganización de la Junta y del nombramiento de José Napoleón Duarte como presidente, se reanudó el programa de asistencia económica por 20 millones de dólares, pero siguió suspendida la ayuda militar y surgió una controversia entre el Departamento de Defensa y el Departamento de Estado norteamericano sobre el tipo de asistencia que debía darse a El Salvador: ayuda económica y equipo militar de tipo defensivo y entrenamiento en bases norteamericanas fuera de El Sal-

¹⁹ Michael T. Klare, "Arms of Power; The Political Economy of U.S. Weapons' Sales to Latin America", *NACLAS's Latin America & Empire Report*, *op. cit.*, p. 17 y *Arms Trade in the Western Hemisphere*, *op. cit.*, p. 296.

²⁰ *The New York Times*, 6 de diciembre de 1980.

vador o bien un mayor compromiso militar con la Junta.²¹ Después del inicio de la "ofensiva final" de la guerrilla en contra del gobierno en diciembre de 1980, el gobierno de Carter anunció su decisión de suministrar "equipo letal" incluido armamento y parque. Esta acción fue reforzada por la petición del gobierno de Reagan de aumentar la asistencia militar con el fin de proporcionar al ejército salvadoreño de 8 000 hombres un suministro de equipo de contrainsurgencia, incluidos helicópteros, armas de menor calibre y municiones. Como señal de la primera ruptura sustantiva con la política del gobierno de Reagan hacia El Salvador, el Comité de Relaciones Exteriores del Senado votó en favor de una aplicación de restricciones a la ayuda militar a El Salvador, mientras el presidente no certificara que el gobierno de ese país hubiera logrado progresos considerables en el respeto a los derechos humanos. Las condiciones se adoptaron en contra del parecer del Secretario de Estado quien sostuvo que la aplicación de restricciones a la ayuda militar durante el año fiscal 1982 "ayudará a los insurgentes izquierdistas y a otros extremistas a crear las condiciones que requerirán que el presidente tarde o temprano aumente la ayuda militar". Este año el país recibirá una ayuda militar de 35 millones de dólares y está en discusión la propuesta de que El Salvador reciba ayuda militar por 26 millones de dólares en 1981.²²

El otro caso de otorgamiento de ayuda militar por parte de Estados Unidos en Centroamérica es el de Honduras. En abril de 1980, Estados Unidos aprobó el otorgamiento de asistencia militar a este país, incluidos helicópteros y asesores militares. El monto de la ayuda acordada fue de 3.9 millones de dólares. La lista del equipo solicitado por Honduras incluía rifles M16 y M14, lanzadores de granadas, morteros y rifles así como barcos patrulleros, camiones, jeeps, equipo de comunicación y repuestos para aviones y helicópteros. El objeto de la ayuda, según los voceros del Departamento de Asistencia sobre Seguridad de la Defensa consistía en "fortalecer la seguridad interna a la luz de la inestabilidad creciente en Centroamérica". El paquete incluía también la renta de 10 helicópteros del ejército y el entrenamiento de personal militar hondureño. Hay noticias de que el nuevo gobierno norteamericano planea aumentar el monto de la ayuda militar a 10.7 millones de dólares el año próximo.²³

El caso de Nicaragua es ilustrativo del manejo político que Estados Unidos ha querido hacer de la asistencia militar en Centroamérica. En noviembre de 1979 el presidente Carter solicitó al Congreso la aprobación de un paquete de ayuda a Nicaragua y a otros países de Centroamérica por 107.4 millones de dólares, que incluía de 10 a 20 millones de asistencia militar y líneas de crédito para la com-

²¹ *Los Angeles Times*, 28 de noviembre de 1980.

²² *The New York Times*, 17 de julio de 1981.

²³ *The New York Times*, 9 de agosto de 1981.

pra de equipo militar con el fin de preparar guardacostas para el Caribe. La finalidad de la ayuda era "fortalecer la democracia y apoyar el desarrollo para hacer a Centroamérica y el Caribe menos vulnerable a la influencia cubana". Unos meses más tarde la ayuda fue suspendida debido al supuesto flujo de armas destinadas a El Salvador a través de Nicaragua, Honduras y Costa Rica. Según la información más reciente, el gobierno norteamericano mantendrá suspendida la ayuda mientras no tenga la seguridad de que el gobierno nicaragüense no presta apoyo a la guerrilla en Guatemala y El Salvador.

4. *Cambios en la política de Estados Unidos sobre transferencia de armamento. (1972-1981)*

Durante los sesenta, la política militar norteamericana se basaba en la creencia de que para los países centroamericanos era prioritario lograr un rápido desarrollo económico y que las compras de armamento debían limitarse a los renglones más esenciales. La tarea principal de las fuerzas armadas locales debía limitarse a la seguridad interna. Se consideraba que las compras de armamento para la defensa de un ataque externo (como tanques, aviones supersónicos y buques de guerra) era innecesaria y dañina desde el punto de vista económico puesto que retrasaba el desarrollo al absorber una parte excesiva de los recursos económicos escasos. Así pues, el equipo que se vendía incluía principalmente equipo de contrainsurgencia (helicópteros, vehículos blindados, etc.).

Sin embargo, esta política norteamericana logró limitar las compras de armamento por parte de los países de América Latina que se volvieron hacia los proveedores europeos para la compra de equipo adelantado. Se estima que entre 1967 y 1972 los países de América Latina gastaron cerca de 1 213 millones de dólares en la compra de equipo militar europeo, comparado con sólo 216 millones en el caso de Estados Unidos. Este desequilibrio en las ventas europeas y norteamericanas a América Latina provocó la oposición de la industria aeroespacial norteamericana que consideraba que los europeos les habían "robado" un mercado seguro y alarmó a los políticos en Washington que consideraron que las ventas de "terceros países" dañaba la seguridad nacional de Estados Unidos en la región. A principios de los setentas, el gobierno norteamericano y los dirigentes de la industria se aliaron para que se suprimieran las restricciones a las exportaciones de alta tecnología militar a América Latina. El argumento que se manejó fue que la disminución de las ventas debilitaba los vínculos de Washington con la élite militar latinoamericana y privaba a la economía norteamericana de la posibilidad de equilibrar su balanza de pagos mediante las ventas de armamento. Hay indicios

claros de que esta alianza gobierno-industria dio buenos resultados en el caso específico de Centroamérica.²⁴

Esta política de libre transferencia de armamento norteamericano fue sustituida otra vez por una política restrictiva a fines de los setenta. En vista de la amenaza a la paz mundial que significaba el crecimiento en espiral del tráfico de armas, y de la responsabilidad de Estados Unidos en esta carrera por ser el vendedor más importante de armamento, la nueva política del presidente Carter sobre ventas de armas al extranjero tuvo por objetivo limitar el volumen y la sofisticación de las armas transferidas a la región latinoamericana y limitar el número de países capaces de producir su propio armamento. En su declaración del 19 de mayo de 1977, Carter definió que las ventas de armamento a América Latina estarían sujetas a las condiciones siguientes:

- Cualquier compromiso nuevo contraído en los términos tanto del *Foreign Military Sales Program* (FMS) como del *Military Assistance Program* (MAP) para el armamento o el equipo relacionado con éste debe contar en el límite establecido a nivel mundial. No se establece ningún límite regional para América Latina. Las ventas comerciales y los servicios están excluidos del límite;
- Estados Unidos no será el primer país en introducir en América Latina “sistemas de armamento avanzado, recién desarrollados, que puedan crear una capacidad de combate significativamente mayor o nueva”. No se podrá vender o producir ningún arma hasta que sea probada operativamente por las fuerzas norteamericanas;
- Se prohíbe el desarrollo o la modificación de armamento avanzado sólo para exportación a América Latina o cualquier otra región o estado;
- Se prohíben los acuerdos de coproducción con los países de América Latina de “armamento significativo, equipo o componentes importantes (más allá del ensamble de subcomponentes o la fabricación de piezas de repuesto)”;
- Estados Unidos puede estipular que no aprobará ninguna solicitud de los países latinoamericanos para transferir armamento, equipo o componentes importantes como condición para su venta;
- El Departamento de Estado supervisará y controlará los viajes y actividades de los agentes de Estados Unidos o fabricantes privados en América Latina, así como el personal militar y de las embajadas en la región.²⁵

²⁴ Al parecer, El Salvador adquirió tres aviones C-47 en el marco del Programa de Asistencia Militar (PAM). Guatemala anunció la compra de 8 aviones Cessna y 15 aviones M-113. Por su parte, Honduras compró 5 aviones Cessna T-41A. Véase Klare, *op. cit.*

²⁵ *Arms Trade in the Western Hemisphere, op. cit.*, p. 160.

Bajo los términos de la Ley Carter sobre transferencia de armamento, Estados Unidos negó a El Salvador y Guatemala el acceso al financiamiento disponible bajo el programa FMS en 1978 y 1979 en vista de la preocupación de los informes del Departamento de Estado por la situación de los derechos humanos en esos países.²⁶ Con excepción de estos casos, se llevaron a cabo la gran mayoría de las transacciones de venta de armas a la región latinoamericana en su conjunto por considerarlas un instrumento necesario y valioso de política exterior. El aparato burocrático que tomaba las decisiones en materia de transferencias de armas estaba convencido de que éstas, aun cuando no son siempre deseables, forman el corazón de la relación de Estados Unidos con la mayoría de sus aliados y amigos y no tienen sustituto posible.

Así, no obstante haber enunciado los principios de una política restrictiva de venta de armas, Estados Unidos aumentó tanto la escala como el grado de sofisticación de armamento vendido en 1977-1978 aprovechando todos los huecos que contenía la legislación. Además no presionaron a los proveedores europeos para que redujeran sus ventas al parecer porque muchos funcionarios reconocían que los países latinoamericanos eran clientes "tradicionales" de los europeos y que sus ventas en América Latina eran vitales para mejorar la competitividad del armamento europeo. En la parte final de su gobierno, Carter terminó por aceptar que las transferencias de armas no eran una herramienta "excepcional" de la política exterior de Estados Unidos, sino una medida de política "importante" e incluso rutinaria.²⁷ La reanudación de la ayuda militar a El Salvador y Guatemala fue una clara manifestación de este reconocimiento.

Respecto a la venta de armas al exterior, la política de Carter ha sido fuertemente criticada en Estados Unidos por tres razones: se insiste que, primero, al fomentar las compras de armamento procedente de otros países, falló al debilitar las relaciones tradicionales con los

²⁶ Algunos autores han puesto en duda la validez de estas críticas señalando, respecto al argumento del "mercado perdido" que América Latina siempre recurrió a los proveedores europeos para comprar las llamadas "high performance weapons" de tal manera que no se produjo un vuelco hacia Europa a raíz de las restricciones introducidas por Carter. En cuanto al surgimiento de industrias de armamento en los países en desarrollo, es un hecho que éstas no nacieron con la política de Carter sobre transferencias de armamento sino que datan de mucho antes. Por último, respecto al "humanitarismo" del Congreso, la política de restricción no se originó en el Congreso sino que fue una propuesta del Ejecutivo guiado no por una actitud paternalista sino por prerrogativas estratégicas. Véase Klare, *op. cit.*, p. 9.

²⁷ Por ejemplo, la mayor parte del equipo militar para contrainsurgencia se siguió transfiriendo a El Salvador y Guatemala a través de los canales comerciales ya que las ventas comerciales no estaban sujetas a las limitaciones establecidas por el Foreign Military Assistance Act. Véase *Trade in the Western Hemisphere*, *op. cit.*, p. 134.

militares en el exterior y particularmente en América Latina y Centroamérica; segundo, las limitaciones sobre las exportaciones de armas impuestas por Estados Unidos fueron responsables del esfuerzo de algunos países en desarrollo para fomentar su propia industria militar. En tercer lugar, los críticos señalaron que las restricciones a las ventas de armamento se originaron en un esfuerzo inútil del Congreso para limitar las ventas del mismo y promover el desarrollo en la creencia de que América Latina "no necesitaba armamento sofisticado y debía gastar el dinero en proyectos sociales". Frente a estas críticas cabe recordar que la política de Carter surgió en un momento poco propicio de interrupción de las negociaciones entre Estados Unidos y Europa occidental para aplicar restricciones multilaterales a las ventas de armas y en el que se dispararon las ventas de armamento al Tercer Mundo por parte de los proveedores europeos y la URSS. Además, se trató de una política bastante confusa que limitaba la introducción de armamento sofisticado al Tercer Mundo, por un lado, pero por otro, estipulaba que el Ejecutivo se reservaba para sí el derecho de hacer excepciones a ese principio toda vez que lo considerara conveniente por motivos de seguridad nacional.²⁸

La nueva política de Reagan en materia de transferencia de armas hacia América Latina considera que no se puede esperar ningún tipo de restricciones multilaterales en la región a las transferencias de armamento convencional. Además, dicha política se basa en que el mantenimiento de las restricciones aplicadas por la administración de Carter a las transferencias de armas castiga indebida e innecesariamente a la industria de defensa norteamericana. Por consiguiente, Estados Unidos debe liberalizar las restricciones a las transferencias de sistemas de armamento sofisticado y acuerdos de coproducción, así como sus criterios de derechos humanos, con el fin de permitir a las empresas norteamericanas de defensa que adquieran mayor competitividad en el mercado latinoamericano de armamento. Con esto se pretende que las empresas de defensa se restablezcan y aumente al máximo posible la relación proveedor-comprador que pudo haber existido antes de que se pusiera en práctica la política de Carter.²⁹

Al parecer la nueva política de Reagan se sostiene sobre múltiples argumentos de tipo económico, político y militar: resulta más barato mandar armas al extranjero que enviar tropas americanas y es mucho menos dañino desde un punto de vista político. Además las transferencias de armamento ayudan a la economía norteamericana ya que

²⁸ *Arms Transfers in the Modern World, op. cit.*, p. 160.

²⁹ La evaluación de las solicitudes de compra de armamento se harán con base en las amenazas militares que afronte el país receptor, qué tanto afectará el armamento la estabilidad de regiones en conflicto y qué tan efectivamente podrá usar el armamento el país receptor. Véase *The New York Times*, 21 de junio de 1981.

en 1978 significaron alrededor del 4.7 por ciento de las exportaciones totales y alrededor de 800 mil empleos y unos 15 mil millones de dólares en ingresos por divisas. Los partidarios de la nueva política sostienen que si Estados Unidos se retira del mercado, otros países, entre ellos la URSS, llenarán el vacío. En cuanto a las motivaciones político-militares, hay que recordar el énfasis sobre el fortalecimiento de la posición militar de Estados Unidos y sus aliados frente a la URSS, puesto por la nueva administración norteamericana desde su toma de poder en enero de 1981.

Los pronunciamientos del nuevo presidente de Estados Unidos en materia de ventas de armamento permiten suponer una vuelta a la época de Henry Kissinger, en la cual la venta de armas desempeñó un papel de primer orden en la consecución de ciertos fines de política exterior como la consolidación de la hegemonía en el hemisferio. La ayuda militar se volverá vital para ejercer influencia en el exterior, mantener vínculos con los aliados y modificar equilibrios regionales de poder. Sea cual fuere el tipo de régimen que se apoye, las transferencias de armas no serán consideradas como una opción, sino como una obligación de la política exterior norteamericana.

Conclusión

La información disponible sobre la transferencia de armas de Centroamérica, ubicada en el contexto de un mercado internacional de armas en plena expansión y exento de cualquier tipo de control por parte de los proveedores, pone de manifiesto con toda claridad un grave fenómeno de militarización creciente de los países de la región que apunta hacia una clara carrera armamentista y que conduce hacia una peligrosa regionalización del conflicto. La guerra civil en Centroamérica parece una guerra menor en términos del comercio internacional de armas, pues no implica aviones supersónicos de combate ni misiles. Es una guerra que se está peleando con armas pequeñas y artillería. Pero la escala de destrucción ha ido aumentando día con día, de rifles y ametralladoras a lanzadores de granadas y pronto a artillería pesada. Y a diferencia de la guerra civil en Líbano donde había amplios recursos económicos para desarrollar un libre comercio de armas, en Centroamérica los recursos son sumamente escasos y por consiguiente el costo que implica distraerlos de fines sociales hacia fines militares es incomparablemente más alto.

Existe una confluencia de presiones internas y externas que indican que esta situación tenderá a deteriorarse rápidamente en los próximos meses. La más importante es el agravamiento de la inestabilidad política interna y regional que llevará con toda certeza a la compra de cantidades crecientes de armamento, tanto por los canales oficiales

como a través del tráfico ilegal. Con los recursos provenientes de la asistencia militar externa, las fuerzas militares locales están comprando armas para mantenerse en el poder y reprimir la subversión interna mientras que la guerrilla está destinando los recursos obtenidos por la vía de secuestros de supuestos "criminales de guerra" también a la compra de armas para la lucha insurgente. A diferencia del suministro de armas para fines de defensa de un enemigo externo como sería el caso de Medio Oriente, las armas en Centroamérica están sirviendo para acrecentar la lucha civil interna y en menor medida, para afrontar conflictos fronterizos.

A estas presiones locales se agregan desde luego las presiones externas derivadas de una amplia disponibilidad de fuentes de suministro. Con la nueva política norteamericana de apertura indiscriminada del arsenal militar a todo tipo de clientes y la muy probable liberación de los créditos para el programa FMS, se han sentado las bases para que las empresas norteamericanas fabricantes de armamento desaten una intensa campaña de promoción de ventas, particularmente en las zonas de conflicto donde hay una amplia clientela potencial. Aunque Centroamérica sigue siendo un mercado secundario para los proveedores europeos, hay razones para pensar que, por motivos estrictamente económicos, tienen interés en ampliar su acceso a la zona, al igual que los nuevos proveedores de armas de países en desarrollo. De hecho, son éstos últimos los que tienen mayor probabilidad de convertirse en la fuente principal de suministro de armas a Centroamérica.

La existencia de una guerra civil ligada al enfrentamiento ideológico internacional está modificando cualitativa y cuantitativamente las transferencias de armas a Centroamérica. Sin embargo el fenómeno del armamentismo en la región no es nada nuevo; está vinculado a un largo proceso de guerra revolucionaria que parte de los sucesos en Guatemala en 1954. Aunque las transferencias de armas cobraron una importancia inusitada con la revolución sandinista, es con la revolución cubana cuando se inicia el proceso de contención revolucionaria que determinó la transformación de ejércitos que cumplían una función meramente policiaca en ejércitos modernos. Si algunas fuentes han atribuido en fecha reciente el aumento del gasto militar centroamericano a la revolución sandinista, ello obedece al claro propósito de impulsar a países como México y Venezuela, las nuevas potencias regionales, a participar en una forma más activa —como de hecho lo han comenzado a hacer— en la carrera armamentista.

El problema centroamericano no hace sino configurar un caso regional específico del problema global de la carrera armamentista y la forma como contribuyen a acrecentarla los regímenes inestables del Tercer Mundo. Hasta ahora no se ha puesto suficiente énfasis en las negociaciones internacionales en la cuestión de la proliferación de armamento convencional en general y el problema de suministro creciente

de armamento a zonas en conflicto en particular. No existe ningún consenso general entre los proveedores de que la proliferación de armamento convencional ha alcanzado límites muy peligrosos. Por su parte, los países receptores de armamento han considerado hasta ahora que los esfuerzos por controlar el flujo de armas no son más que una manifestación más del intervencionismo, paternalismo y manipulación de los países proveedores.

Sin embargo, el conflicto en Centroamérica constituye en última instancia un ejemplo claro de los posibles esfuerzos que podrían hacerse para lograr la neutralización multilateral, si se sacara a ésta y a otros conflictos localizados en el Tercer Mundo fuera del contexto del conflicto ideológico Este-Oeste, antes de que estos conflictos menores compliquen aun más el oscuro panorama político y militar mundial. Es precisamente desde este punto de vista que debe considerarse el papel positivo que los países neutrales y no alineados de todas las posibles posturas ideológicas deben desempeñar como un factor absolutamente necesario para evitar que los conflictos menores conduzcan a un enfrentamiento nuclear abierto entre las dos superpotencias.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMS CONTROL AND DISARMAMENT AGENCY, *World Military Expenditure and Arms Transfers 1967-1976*, julio de 1978.
- BAINES, John M., "U.S. Military Assistance to Latin America; An Assesment", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 14, núm. 4, noviembre de 1972, pp. 469-486.
- CHICHILNISKY, Graciela, "Disarmament in the Context of International Economic Order", en Dich A. Leurick y Elizabeth Mann Borgese, *Disarmament and Development*, Foundation Reshaping the International Order (RIO), Rotterdam, Holanda, junio de 1979.
- CLARKE, Duncan L., *Politics of Arms Control*, Londres, Collier MacMillan Publishers, 1979.
- INSTITUT FÜR FRIEDENSFORSCHUNG UND SICHERHEITSPOLITIK, *Transnational Transfer of Arms Production Technology*, University of Hamburg, 1979, (mimeo).
- KLARE T., Michael, "Arms of Power; The Political Economy of U.S. Weapons Sales to Latin America", en *NACLA's Latin America & Empire Report*, vol. IX, núm. 2, marzo de 1975.
- LEGER Sivard, Ruth, *World Military and Social Expenditures*, Leesburg Virginia, WMSE Publications, 1978.
- NEUMAN G., Stephanie and HARKAVY E. Robert (comps.), *Arms Transfers in the Modern World*, Nueva York, Praeger, 1980.
- NORTH-SOUTH, A PROGRAM FOR SURVIVAL. *The Report of the Independent Commission on International Development Issues*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 5a. edición, octubre de 1980.
- PLATT Alan and WEILER, Lawrence D. (comps.), *Congress and Arms Control*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1978.
- SAMPSON, Anthony, *The Arms Bazaar*, Nueva York, The Viking Press, 1977.
- SIPRI, *World Armaments and Disarmament Yearbook*, 1976, 1979, 1981.

- SIPRI, *Armaments and Disarmament in the Nuclear Age, A Handbook*, Humanities Press Inc., Atlantic Highlands, N.J. Almquist and Wiksell International, Estocolmo, Suecia, 1976.
- THAYER, George, *The War Business, the International Trade in Armaments*, Nueva York, Simon and Shuster, 1970.
- THE INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1979-1980*, Londres, Adlard & Son Ltd., Bartholomew Press, Dorking, 1979.
- TREVOR N. Dupuy, *et al.*, *The Almanac of World Military Power*, Nueva York, Londres, R. R. Bowker Company, 1974.
- U.S. COMMITTEE ON INTERNATIONAL RELATIONS, *Arms Trade in the Western Hemisphere*, 95 Congreso, 2a. sesión, 19-20 de julio/2-9 de agosto de 1978.