

CESEDEN

POLITICA AMERICANA DE VENTA DE ARMAS

- Por el Capitán de Navío D. Francisco OBRADOR SERRA.
- Del Instituto Español de Estudios Estratégicos.

Octubre, 1983

BOLETIN DE INFORMACION nº 168-VIII.

## INTRODUCCION

El trabajo expondrá, en líneas generales, la política de exportación de armas promulgada, en su día, por la Administración Carter. Se analizará la finalidad declarada de la misma y los resultados obtenidos en función de su aplicación, en la mayoría de los casos, poco justa al poner por encima de cualquier consideración la percepción de su influencia en la Seguridad Nacional de los Estados Unidos de América.

El rechazo a la misma por un gran número de Gobiernos, que independientemente de sus posibilidades económicas, se consideraban mayores de edad para tomar sus propias decisiones y no tener en cuenta los consejos americanos y daban también prioridad absoluta a su propia Seguridad Nacional.

## GENERALIDADES

La política americana de venta de armas ha sido, es y probablemente continuará siendo un instrumento de su Política General en sus vertientes interna y externa.

Los sistemas de armas y sus equipos asociados es obvio que no son automóviles o refrigeradores y los Gobiernos de los países suministradores, dada la finalidad bélica de los mismos, no pueden ser indiferentes a las circunstancias en que probablemente se van a esgrimir y contra quienes serán empleados.

Esta filosofía dió, al parecer, origen a la política restrictiva de exportación de armas, equipos asociados y servicios de asistencia técnica de la Administración Carter. El carácter, más bien restrictivo, de esta nueva visión de la venta de armamento influye, en gran manera, en la política interna de los Gobiernos americanos en sus facetas económica, social, estratégica y de transferencia de tecnologías avanzadas de sus Universidades y centros de investigación a otros países.

Se pretende dar a conocer esta visión americana restrictiva en relación a la exportación de armamento cuya autorización se decide en función del análisis de un conjunto de premisas -- que abarcan, desde la violación comprobada o percibida de los Derechos Humanos por el presunto comprador, hasta el aconsejar a algunos Gobiernos que inviertan su dinero en otros sectores -- más rentables para su propio desarrollo y bienestar. En otras -- palabras, influir su proceso de Seguridad Nacional.

La Administración Carter para obtener resultados positivos en su finalidad declarada de reducir la exportación de armas, -- tuvo que luchar con hábitos diplomáticos tradicionales y fuertes presiones internas de su propia industria de armamento deseosa de exportar al máximo y sin discriminación alguna. Su política restrictiva no pretendía suprimir totalmente las exportaciones de armamento, equipos bélicos asociados y transferencias de tecnologías bélicas, sino condicionar, de forma coordinada, -- la ayuda militar a Gobiernos extranjeros, la venta de armas y, -- al mismo tiempo, tratar de mantener los equilibrios militares -- de poder/potencial regionales ya establecidos. Pretendía también asignar prioridades a los pedidos de armas en función de un juicio de valor de los países importadores. Esta política restrictiva presta una particular atención al control de la exportación de sistemas de armas complejos y de alta tecnología a países en vías de desarrollo.

Existían y existen procedimientos para evadir o al menos soslayar esta política restrictiva y un tal número de excepciones a la misma, que sus probabilidades de éxito eran y son escasas. El complejo industrial-militar americano deseaba y deseaba producir y vender al máximo de sus posibilidades (empleo, accionistas, balanza de pagos, etc.).

La política restrictiva de exportación de armas no se -- aplicó a los miembros de la Alianza Atlántica, Japón, Nueva Zelanda, Australia e Israel y tampoco a los países que pudieran -- en determinados cuadros circunstanciales geopolíticos, ser calificados de amigos por el Gobierno de los Estados Unidos de -- América.

El equipo militar, armas y servicios de asistencia técnica producidos en Estados Unidos son, normalmente, vendidos a través de dos canales principales: el primero denominado ventas militares al extranjero ("FOREIGN MILITARY SALES" o "FMS") en el que el Gobierno de los Estados Unidos actúa como un intermediario. En efecto, contrata los productos militares a las empresas americanas que los producen o fabrican y suministran normalmente a sus fuerzas armadas y los vende sin beneficio o pérdida al Gobierno comprador extranjero.

El mayor volumen de exportación de armas por el procedimiento (FMS) fue de unos 11,2 billones de dólares en el año fiscal 1.977. (Un billón equivale a mil millones de dólares).

El segundo canal puede considerarse directo y consiste en la formalización de un contrato de compra-venta de armas entre un país extranjero, empresa pública o privada y una empresa americana. Estas transacciones se consideran comerciales y no fueron contempladas de forma directa por la política restrictiva de Carter. Son contempladas por la legislación americana promulgada al efecto o relacionada con el tema de exportación de armas.

Cada venta de armas por el canal comercial necesita la aprobación del Ministerio de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos. El control de estas ventas comerciales es importante, ya que algunas de ellas comprenden armamento, material y equipo que desean adquirir determinados Gobiernos por estar, directa o indirectamente, relacionado con sistemas de armas que el Gobierno americano no les suministra por considerar que su índice de respeto a los Derechos Humanos y libertades fundamentales de sus pueblos dejan algo que desear.

Los servicios tales como construcciones militares, asesoría y recomendaciones no relacionadas directamente con armamento, adiestramiento de personal militar, asistencia técnica y gastos administrativos, no se encuentran incluidos en la política restrictiva de venta de armas promulgada por la Administración Carter. En el año fiscal 1.977 se contabilizaron por éstos servicios la cantidad de 1,48 billones de dólares. El mayor programa de construcciones militares y civiles de apoyo está actualmente (año 1.983) en fase avanzada de ejecución en el territorio de Arabia Saudita (8 billones de dólares como mínimo se están invirtiendo para construcción y puesta a punto de aeropuertos, puentes, carreteras y otros muchos elementos de infraestructura básicos para la preparación de un escenario para el despliegue y utilización, si ha lugar, de fuerzas armadas de bastante entidad tanto sauditas, como, tal vez, en determinadas circunstancias, foráneas).

Este escenario tendrá posibilidades para el apoyo de operaciones bélicas en el entorno regional y en particular en el Golfo Pérsico.

El Presidente de los Estados Unidos puede tomar la decisión de no ceñirse exactamente a la política restrictiva de exportación de armamento promulgada, tanto en el caso de percepción de un cuadro circunstancial internacional extraordinario como cuando perciba como necesaria o conveniente la venta de sistemas de armas o transferencia de tecnología a naciones aliadas o amigas e incluso neutrales al objeto de mantener o conseguir un equilibrio militar regional de poder/potencial favorable a sus intereses de Seguridad Nacional.

Los ejemplos de decisiones excepcionales presidenciales y los más importantes pudieran ser los de Irán y algunos países de Sudamérica, abundan. Irán, pese a sus peculiares circunstancias en relación a su observancia de los Derechos Humanos y carencia de libertades fundamentales, fue escogido por la Estrategia global americana como poder/potencial militar hegemónico en el entorno del Golfo Pérsico y sus fuerzas armadas fueron provistas del material bélico necesario para esta misión encomendada a su Gobierno. En consecuencia, las fuerzas armadas americanas no prepararon convenientemente el escenario bélico del Océano Indico para posibles operaciones, al estimar geopolíticamente fiable al Gobierno persa.

La intervención soviética en Afganistán cogió a los americanos muy poco preparados para posibles operaciones y, en particular, en el aspecto logístico y pese a las declaraciones presidenciales las operaciones eran imposibles por falta de apoyo logístico.

La integración de los distintos equilibrios de poder/potencial regionales producen el equilibrio global o universal de poder/potencial entre los dos grandes sujetos político/estratégicos del momento actual (1983) la URSS y los Estados Unidos de América,

#### OBJETIVOS DE LA POLITICA RESTRICTIVA DE EXPORTACION DE ARMAS

La política restrictiva de exportación de armas de la Administración Carter tuvo una finalidad de obstaculizar, en lo posible, la adquisición de armas americanas a un conjunto de Gobiernos extranjeros y se va a exponer comentando sus objetivos principales que se han agrupado en seis:

## Primer Objetivo

Este objetivo puede resumirse en lo siguiente:

La exportación de armas será regulada para que su importe anual de ventas disminuya, cada año fiscal, en una cantidad prefijada por el Gobierno de los Estados Unidos.

El procedimiento fundamental para alcanzar este objetivo es fijar para cada año fiscal un tope máximo de ventas de armas en función de su precio y sin ajustes por inflación que sea menor al del año anterior. La teoría del procedimiento es perfecta y, no obstante, tuvo que ser inmediatamente desechada, ya que la política restrictiva promulgada no cubría la totalidad del armamento producido en los Estados Unidos. Se puso nuevamente en vigor una relación de 25 sistemas de armas, equipos asociados y servicios de asistencia técnica, al objeto de obtener algún resultado práctico de una política restrictiva a la que se oponía resueltamente una gran parte de la industria americana de armamento y los grupos de presión política afines.

El procedimiento siguió siendo complicado e incluso el total de ventas durante el año fiscal de 1977 fue difícil de contabilizar correctamente. En principio, se estimaron en 9,9 billones de dólares. Posteriormente, y a requerimiento del Pentágono, se incrementaron en 1,4 billones con lo que el total fue de 11,3 billones. La política restringida de exportación de armas promulgada puso en apuros al Presidente que había autorizado gran número de excepciones a la misma. El total de ventas de armas durante el año fiscal 1977 se fijó finalmente en 11,2 billones de dólares.

El total anual más elevado había sido el del año fiscal de 1976 en el que se habían autorizado peticiones de exportación de armas por un valor de 13,2 billones de dólares.

La situación presentaba incertidumbres que se despejaron cuando se calcularon las excepciones (contabilizadas por separado) y se tuvo en cuenta el índice de inflación y se pudo reducir el total del año fiscal de 1977 a 9,2 billones de dólares. La Administración, con toda la información disponible, decidió fijar el tope máximo de exportación de armas para el año fiscal

1978 en unos 740 millones de dólares menos. El resultado fue -- que se fijó el tope máximo de exportación de armamento para el año fiscal 1978 en 8,6 billones de dólares.

La situación siguió, en cierto modo, confusa, ya que el fijar un tope máximo inflexible o poco flexible para la exportación de armas en un año fiscal, presenta muchas dificultades de ejecución y control para el organismo responsable de su gestión, administración y regulación.

Este procedimiento empleado como sustituto fácil de una genuina política restrictiva de exportación de armamento, daba lugar a una fuerte oposición de la comunidad americana de productores de armamento que encontró medios para burlarla.

La fijación de topes máximos de exportación para un año fiscal origina presiones políticas y de otra índole para asegurar a ciertos países y empresas de armamento americanas una parte sustancial del volumen del mercado de armamento disponible, al que no se le deja al albedrío de la ley de oferta y demanda. Los Gobiernos interesados en comprar armas deben apresurarse en hacer sus peticiones antes de que se haya alcanzado el tope máximo fijado para el año fiscal. Los organismos americanos se encuentran muy pronto desbordados por el número de peticiones que llegan al empezar cada año fiscal (hay una gran cola para poder comprar). La programación de venta de armas alcanza rápidamente el tope máximo y aparece la necesidad de prorrogar órdenes de compra de armas para darles cabida en sucesivas programaciones y dentro de los topes máximos fijados para los años fiscales correspondientes y que, en teoría, deben ser menores. Intereses nacionales e internacionales y los representantes del pueblo americano y embajadores suelen intervenir. Las presiones de toda índole se incrementan al aproximarse el volumen de las ventas contratadas al tope anual fijado oficialmente. Las ventas de armas autorizadas en los primeros meses del año fiscal 1978 alcanzaron una cifra superior a los 2,4 billones de dólares y el aumento de material relacionado con ventas anteriores autorizadas (apoyo garantizado al material adquirido) llegó a una cifra superior a 2,8 billones de dólares. La Administración Carter dispuso en este año fiscal de una cantidad superior a los 3 billones de dólares para su utilización en créditos para financiar la exportación de armamento a Gobiernos extranjeros.

La fijación de un tope máximo de 8,6 billones de dólares, obliga a la asignación de prioridades entre los presuntos compradores y a que las peticiones anuales de compra de armas sobrepasen, normalmente, esta cantidad. Algunos Gobiernos pudieran ser persuadidos a retrasar sus pedidos de compra por un año e incluso por un período mayor de tiempo.

El problema planteado es el de estimar lo que sucederá si el tope máximo fuera alcanzado en los primeros meses de un año fiscal.

Un gran número de excepciones, decididas por la Presidencia, a esta política restrictiva, en función de circunstancias de política exterior, interior o una combinación de ambas acabaría con las esperanzas de los pacifistas americanos en relación a la contención de la venta de armas. La Presidencia tendría que ajustarse al tope máximo de ventas fijado por la Administración para cada año fiscal, si desea conseguir realmente una disminución en la venta de armamento nuevo, complejo y caro a países en desarrollo y regiones de inestabilidad geopolítica y, a la vez poseedoras de geoestrategias valiosas para el desarrollo de la política y estrategia globales de los Estados Unidos. Se estimó que ello sería difícil de conseguir por el Presidente al estar sus decisiones, en relación a la venta de armas, sujetas, en grado sumo, a circunstancias coyunturales de política exterior e interior que las influyen y condicionan en todo momento. Las elecciones legislativas pueden cambiar los apoyos del Congreso y Senado a cualquier política presidencial.

## Segundo Objetivo

Este objetivo establece como criterio político/estratégico a tener en cuenta, el siguiente:

El Gobierno de los Estados Unidos no será el primero en introducir armas nuevas de tipo complejo y tecnología avanzada en una región, si ello pudiera significar la introducción de unas nuevas posibilidades bélicas o el incremento de las existentes y no venderá armamento de tecnología avanzada hasta que no haya sido introducido orgánicamente en las unidades operativas de sus propias fuerzas armadas.

Las ventas de armamento son, de acuerdo con la teoría de la política restrictiva promulgada por la Administración Carter, difíciles de autorizar.

Temores a cambiar el equilibrio regional de carácter militar en Asia meridional fueron esgrimidos como argumentos fundamentales para denegar la petición de compra de bombarderos tipo A-7 del Gobierno de Paquistán. Persia, por otra parte, fue considerada, tanto geopolíticamente, como geoestratégica y económica-

mente lo suficientemente importante para los intereses de la Seguridad Nacional americana para interpretar a su favor la política restrictiva promulgada de venta de armas y, en consecuencia, se vendieron a su Gobierno, entre otro material, siete "AIRBORNE AND WARNING CONTROL SYSTEM" ("AWACS"). El sistema fue, al parecer, deteriorado en alguna de sus características.

El crudo importado de este país, en un porcentaje sustancial por el mercado energético de los Estados Unidos, debió influir en gran manera y a la vez razones de la Estrategia global y regional americana en la concesión de la autorización para la exportación de armamento.

La restricción de que los equipos a vender se encuentren ya orgánicamente asignados a las fuerzas americanas de combate, se estima que es más bien de carácter simbólico, ya que en la práctica se requiere únicamente la entrega del primer modelo operativo como condición previa al suministro de los contratados por Gobiernos extranjeros.

La entrega de un sistema de armas totalmente nuevo dura, desde su concepción, normalmente años y así es posible que el armamento contratado por Gobiernos extranjeros salga de las líneas de producción y sea entregado antes de que las fuerzas armadas americanas hayan sido completamente dotadas de tal sistema. Una entrega sustancial (un 75%) de los sistemas de armas nuevos a las fuerzas armadas americanas antes de comprometer entregas al extranjero, hubiera sido y aún sería una restricción real y no simbólica. La industria americana de armamento ha tenido y tiene aún la fuerza política suficiente para impedir, o al menos obstaculizar en grado sumo, la aplicación eficaz de tal restricción caso de que hubiera o fuera establecida. La promulgación de una tal restricción es, no obstante, muy difícil de conseguir dado el normal proceso político/legislativo en el sistema socio/económico/estratégico americano.

La Administración americana ha sido criticada siempre por los partidarios de introducir restricciones eficientes a la exportación de armas por mantener el argumento de que relaciones bilaterales internacionales específicas, y en particular las mantenidas con los países productores y exportadores de crudos, son de tal importancia que prevalecen sobre cualquier política de restricciones a la exportación de armas. Cada excepción en la aplicación de esta política configura un precedente que hace más difícil su aplicación a los casos posteriores que se presenten.

La autorización de vender "AWACS" a Persia es el ejemplo de un caso de la peculiar forma de aplicar la política de restricciones. No parece existieran razonamientos objetivos sólidos para justificarla dada la política restringida de exportación de armas y su directa vinculación con los Derechos Humanos. Esta excepción a favor de Persia inicia un proceso desestabilizador del equilibrio regional al favorecer el incremento del componente de defensa militar de la Seguridad Nacional de Persia en detrimento de las otras competitivas Seguridades Nacionales de los demás países de la región. Las ventas de armas a Arabia Saudita y a otros países pro-occidentales de la región será más fácil obtener, en el futuro, las pertinentes autorizaciones. Los países pro-soviéticos acudirán a la URSS. Los países neutrales o no aliados intentarán, a su vez, compensar el nuevo equilibrio favorable a Persia y tramitarán sus pedidos de armas, tanto a la URSS, como a los Estados Unidos y uno u otro les venderán las armas. El resultado de la autorización de venta de los "AWACS" es el comienzo de un desequilibrio regional que origina una tendencia interna a su compensación por el establecimiento de un nuevo equilibrio con un mayor nivel, tanto cuantitativo como cualitativo, de los componentes de defensa militar de todas las Seguridades Nacionales de los países de la región.

Cada caso de venta de armamento o equipos asociados directa o indirectamente relacionados con su eficiente empleo en el campo de batalla, es un asunto con múltiples facetas y se puede considerar como un elemento que influirá, más o menos, tanto en el equilibrio militar global que intentan mantener los Estados Unidos y la URSS, como en los regionales mayormente afectados, e iniciará, al mismo tiempo, el proceso de llegar a un nuevo equilibrio con un nivel de armamento mayor y con tecnologías más avanzadas. El conjunto de estos casos incrementan la velocidad de la perenne carrera de armamentos en la que se perfilan como ganadores dos favoritos y muchos más participantes como colocados.

### Tercer Objetivo

Este objetivo es, a grandes rasgos, el siguiente:

La investigación y desarrollo de armas avanzadas con el único objeto de exportarlas será prohibida. Es decir, que sería condición necesaria para autorizar la investigación y desarrollo de un nuevo sistema de armas o de componentes avanzados del mismo,

que esté prevista su alta en el inventario de las fuerzas armadas americanas. Las excepciones a esta norma legal de "obligado cumplimiento" proliferaron de tal manera que la convirtieron en "papel mojado". Este principio de mantener una prohibición en la producción de sistemas de armas únicamente para fuerzas armadas foráneas es interesante. Permite al Gobierno americano establecer unilateralmente una autorestricción y origina una imagen favorable para proyectar y ser percibida por la Opinión Pública mundial. Su resultado práctico es más discutible ya que, en realidad, esta restricción influye muy poco en la exportación de armas cuya autorización depende del cuadro circunstancial percibido por el Gobierno americano al estudiar y analizar cada caso de venta de armas. Un sistema de armas desarrollado sólo prácticamente para la exportación, fue el avión F-5. Un pedido superior a mil unidades, correspondiente al último modelo producido, fue cursado el mes de marzo de 1978. El F-5 es muy popular en varios países en vías de desarrollo. Sus características son netamente inferiores a las de los F-14, F-15, F-16 y F-18. El sistema F-5 fue desarrollado y producido únicamente para la exportación con una idea política de no armar a ciertos países con sistemas de armas más eficientes. Se firmaron acuerdos de coproducción con algunos países. Se estimó que sus características influirían poco en alterar equilibrios militares regionales. Hay que señalar que muchos de los sistemas de armas exportados por los Estados Unidos son manipulados para disminuir sus características operativas. Otras, ya se ha mencionado, son similares a los mejores modelos utilizados o que van a ser empleados por las fuerzas armadas americanas.

#### Cuarto Objetivo

~~Este objetivo tiende a: Incrementar las dificultades a la exportación y el control estricto de la coproducción de armamento americano en otros países.~~

Los acuerdos bilaterales y multilaterales de coproducción, permiten la fabricación de sistemas de armas o alguno de sus componentes en otros países mediante la firma de una amplia gama de convenios que cubren patentes, licencias, investigación y desarrollo, así como cláusulas sobre restricciones de exportación del producto acabado y sus tecnologías a terceros países.

El 70% de los acuerdos de coproducción firmados por los Estados Unidos han sido formalizados con Estados excluidos de la

relación levantada por los responsables de la política restrictiva americana en relación a la exportación de armamento. La constitución de una multinacional OTAN de cinco países para producir el avión F-16 en Europa, es un ejemplo de acuerdo de coproducción. Es conveniente señalar que los países miembros de la OTAN tienen la ventaja de nación más favorecida en el comercio americano de armas.

La coproducción con países en vías de desarrollo presenta un particular interés. Ayuda a levantar sus precarias industrias de armamento y al aprendizaje y desarrollo de nuevas tecnologías y da un impulso e incentivos a la investigación. Es también importante, desde un punto de vista político, la disminución de influencia del país vendedor en el comprador que, al mismo tiempo, se capacita para el mantenimiento del material coproducido. El país vendedor puede reservarse la producción o suministro de algún artículo crítico del sistema coproducido, al objeto de mantener su influencia directa por tiempo indefinido.

Los acuerdos de coproducción con los Estados Unidos han permitido a Brasil, Israel, Corea del Sur y otros países convertirse en productores de armamento.

El caso de Brasil es, en cierto modo, revelador. La Política Exterior brasileña se caracterizó, por muchos años, por el principio de no vender armas a países con posibilidades potenciales de alterar sustancialmente el equilibrio militar al incrementar en gran medida el componente defensa militar de su Seguridad Nacional, amenazando a las otras Seguridades Nacionales competitivas de su entorno geopolítico regional.

La crisis económica y una creciente presión política perfectamente coordinada de las industrias y empresas privadas de armamento han modificado la política brasileña de exportación de armamento.

La industria bélica brasileña es la más importante de Iberoamérica. Esta industria inició su auge el año 1977 como consecuencia de haber denunciado su Gobierno los acuerdos militares con los Estados Unidos. La industria de armamento brasileña firmó acuerdos con empresas francesas, italianas, alemanas y británicas para adquirir las tecnologías necesarias.

El Ministerio de Defensa brasileño creó una estructura de I/D prueba y producción de sistemas de armas de alta calidad que ha dado óptimos resultados.

Las armas brasileñas se venden a unos cuarenta países de Iberoamérica, Africa y Oriente Próximo. El negocio se desarrolla con sigilo y discreción. Una de sus principales características es que las ventas son efectuadas con un sentido puramente comercial. No se exige al comprador condición ideológica o política previa. Lo único a exigir es que pague. Siguiendo una generalizada costumbre del mercado internacional de armamento, no se comentan ni divulgan las exportaciones de armas de cierta importancia.

Israel ha aumentado, en gran medida, su industria de armamento y se ha convertido en país exportador de armas y equipos asociados de gran complejidad.

Las fuerzas armadas de estos países son, normalmente, incapaces de absorber una cantidad suficiente del producto fabricado para conseguir un rendimiento económico adecuado a la inversión realizada. La única solución es competir en el mercado internacional de armamento, al objeto de tratar de contratar mayores series de fabricación y exportar parte de la producción para nivelar el factor económico y conseguir un mejor precio por unidad.

Las cláusulas de prohibición de venta a terceros de los contratos de coproducción han sido en algunos casos incumplidas.

La Administración americana prohibió en el pasado y restringe en la actualidad acuerdos de coproducción de sistemas de armas, al objeto de impedir o al menos regular la proliferación de países exportadores de armamento y evitar demasiados competidores en el mercado internacional de armas. Los Gobiernos que desean, por una u otra causa, acuerdos de coproducción de armamento con los Estados Unidos acogieron y acogen mal esta clase de prohibiciones y restricciones que estiman son de carácter proteccionista.

### Quinto Objetivo

Este objetivo se expresa de la manera siguiente: "La transferencia de armamento americano por el comprador original a otros países, debe ser prohibida en el momento de la venta".

Nada nuevo hay en este aspecto de la política restrictiva americana sobre venta de armamento. La transferencia de equipo-

militar americano por su directo comprador o beneficiario a otro país siempre necesitó la autorización del Gobierno de los Estados Unidos. El Congreso se ha arrogado el derecho de vetar las decisiones del Gobierno en asuntos de venta de armamento, al objeto de lograr una regulación y control efectivo de las mismas y no ser puentado por maniobras de la Presidencia.

La prohibición de transferir el armamento a terceros países estipulada en el contrato de compra-venta, puede evitar posteriores mal entendidos entre vendedor y comprador, pero influye poco para reducir la exportación de armamento.

El Gobierno de los Estados Unidos tiene, en cierta manera y desde el momento en que el material es entregado al comprador, las manos atadas para evitar su transferencia a un tercer país.

Se estima que, en caso de conflicto, no se tendrá en cuenta por contendientes aliados y neutrales, la cláusula de prohibición de transferencia de armamento a terceros. El Gobierno de los Estados Unidos puede, en represalia, suprimir la garantía de apoyo al material vendido que haya sido transferido y negarse a autorizar nuevas ventas para reposición de material perdido o averiado en combate.

### Sexto Objetivo

El objetivo declara: "Hay que establecer un control sobre las actividades de los consejeros militares y vendedores americanos de armas".

Los vendedores y compradores, dadas las grandes sumas de dinero envueltas en el comercio de armas, se estima que pudieran negociar de forma, en alguna manera, deshonesta.

La Administración Cárter especuló con las posibilidades de promulgación de una legislación que estableciera unas normas de conducta estrictas que regularan las relaciones entre los consejeros militares acreditados en países extranjeros y vendedores americanos civiles con los presuntos compradores. Los consejeros militares tienen específicamente prohibida la promoción de la venta de armas o expresar sus preferencias entre sistemas de armas o expresar sus preferencias entre sistemas de armas competitivos, al objeto de que no se les pueda tachar de favoritismo. Los contactos sociales entre consejeros militares y vendedores no son recomendados.

Las Directivas del Pentágono y Ministerio de Asuntos Exteriores, limitan las actividades de los consejeros militares y vendedores de armas y tratan de esclarecer relaciones previas que hayan podido tener, entre sí o con Gobiernos extranjeros, antes de decidir la autorización de una venta de armas. Estas Directivas, dado el número de industrias que fabrican sistemas de armas o equipo asociado, Gobiernos compradores, consejeros militares y vendedores civiles americanos de armas propiamente dichos, es difícil cumplirlas en todos los casos.

El Pentágono, por ejemplo, ha prohibido, al parecer oficialmente, y de forma clara y terminante a sus consejeros militares acreditados en países extranjeros el que acompañen a los vendedores civiles americanos de armas en sus visitas comerciales a los probables compradores, pero los consejeros militares están aún disponibles para "aconsejar" o expresar sus "puntos de vista" de manera informal, a los posibles compradores en multitud de ocasiones.

Los consejeros militares acreditados en país, no los vendedores civiles de armas, tienen acceso diario al personal civil y militar que estudia, analiza y prepara las opciones de adquisición de armas en el extranjero de las que hay que elegir la opción correcta más favorable y, en algunos casos, una gran influencia en los mismos.

## MEDIDAS INTERNACIONALES PARA REDUCIR LA EXPORTACION DE ARMAMENTO

El Gobierno de los Estados Unidos carece de posibilidades para controlar unilateralmente el tráfico internacional de armamento. La Administración Cárter intentó llegar a un acuerdo con los principales países exportadores de armamento, al objeto de restringir las ventas en el amplio mercado mundial en el que se aprecia una demanda creciente.

Las conversaciones informales entre dirigentes políticos americanos y europeos empezaron hace mucho tiempo y las soviético-americanas se iniciaron en Diciembre de 1977. Los resultados son, hasta hoy (1983), poco satisfactorios. El Gobierno de Francia en función de su política y estrategia independientes, ha rehusado adherirse a cualquier procedimiento bilateral de control. El Gobierno del Reino Unido apoyó al de Francia y condicionó a la participación soviética su adhesión a un sistema--

multilateral de control de venta de armas. El Gobierno de la URSS ha incrementado, por razones de su propia política y estrategia global, la exportación de armamento y parece que carece de deseos de restringirla o limitarla.

Los Gobiernos con necesidad de importar armamento prestan poca ayuda a las propuestas para restringir la exportación de armas de los países productores y hacen sus ofertas de compra, caso de que dispongan de la libertad política necesaria, al Gobierno que se las pueda suministrar sin complicaciones y a la brevedad posible.

Los Gobiernos, en general, se molestan si se les indica o insinúa cuales son sus necesidades militares reales, tanto cuantitativa, como cualitativamente para el componente "defensa militar" de su propia Seguridad Nacional y en particular los del Tercer Mundo poseen una gran susceptibilidad para tales indicaciones. La dosificación de la defensa militar como componente de su Seguridad Nacional, estiman que es de su exclusiva y absoluta incumbencia y algunos no han podido o querido asimilar que la Seguridad Nacional es un proceso cuya resultante, en cada momento, es la integración de muchas componentes que en ciertas circunstancias son más importantes que la de "defensa militar".

El Gobierno de los Estados Unidos para restringir, según su deseo, la exportación mundial de armamento tiene que limitar la de forma unilateral al objeto de adquirir una posición moral más o menos comprendida por los importadores y al mismo tiempo presionar a otros Gobiernos con otros medios a su alcance, para convencerles de que sigan su ejemplo.

Las medidas de la Administración Carter que configuraron su política de exportación de armas, no han sido estudiadas en profundidad, pero parece que tendían a empeorar sus relaciones con otros Gobiernos tanto antiguos, como presuntos compradores de sistemas de armas de origen americano y, a la vez, a levantar una fuerte oposición interna de los productores de armamento, que se traduciría en las elecciones legislativas.

La política de reducción de la exportación de armas movilizó a numerosos grupos de presión americanos tanto a favor como en contra de la Administración. Un cese completo de la exportación de armas no se logró en la década de los setenta y se estima que tampoco se logrará en la de los ochenta. La exportación de armamento continuará, ya que el Gobierno de los Estados Unidos no puede perder un elemento tan importante para el proceso de su Política Exterior, el equilibrio de su balanza de pagos y en particular la recuperación de las divisas de su factura energética.

A esta altura del análisis surge la pregunta siguiente que se formula desde puntos de vista políticos, tanto de política exterior, como interna: ¿Qué medidas de control, directas o indirectas, pueden proporcionar al Gobierno de los Estados Unidos el poder/potencial para reducir y, en su día, impedir la proliferación, por compra o coproducción de armamento en los países deficitarios en industria y tecnologías bélicas?. El único medio para reducir la exportación de armas es teóricamente sencillo y consiste en no autorizar la venta a los presuntos compradores. Medidas preliminares tendrían que tender a "hacer menos atractiva la compra de sistemas de armas de origen americano".

La Administración tendría para éllo que actuar en solitario y en franca oposición a su industria que desea vender, del Pentágono y Ministerio de Asuntos Exteriores que utilizan la venta de armas como un medio para sus fines y de los Ministerios del Tesoro y Comercio. En otras palabras, la medida sería, en principio, altamente impopular y con probables repercusiones electorales.

#### PROCEDIMIENTOS PARA LA ADQUISICION DE ARMAS AMERICANAS

Los sistemas de armas americanos y sus servicios técnicos de asistencia para su probable ciclo de vida, pueden ser adquiridos una vez obtenida la autorización de compra, pagándolos al contado o mediante créditos con intereses y plazos de amortización acordados bilateralmente entre vendedor y comprador. La mayoría de las compras de armas se abonan en efectivo. El Pentágono, no obstante, administra conjuntamente con el Ministerio de Asuntos Exteriores un programa de créditos para adquisición de armamentos. Como parte del programa de asistencia militar del Gobierno de los Estados Unidos a países extranjeros, los créditos son, en la práctica, concedidos de los fondos del Tesoro americano a través de garantías oficiales a bancos privados como el "FEDERAL FINANCING BANK" (FFB) u otros. El programa de créditos del Gobierno americano al garantizar los préstamos de la banca privada actúa, en la práctica, concediendo subsidios a ambas partes contratantes, comprador y vendedor, de una transacción de armas. El pueblo americano, con el abono de sus impuestos, asume el posible riesgo financiero de cada operación crediticia bancaria para la adquisición de armamento.

El colapso político de Irán cogió, en cierto modo, desprevenido al Gobierno de los Estados Unidos. Las estimaciones de--

inteligencia política de la comunidad de inteligencia americana no tuvieron, al parecer, suficientemente en cuenta los factores religiosos que tanta influencia demostraron poseer y se fiaron demasiado de las informaciones oficiales suministradas por el Gobierno de Persia.

El programa de créditos del año fiscal 1978 ascendió a 2,1 Billones de dólares a distribuir entre 34 Gobiernos extranjeros. La mayor parte un billon fueron concedidos a Israel y la mitad a fondo perdido ("GRANT"), ya que su devolución no ha sido requerida.

El complejo militar industrial de los Estados Unidos está en contra de posibles medidas selectivas para la concesión de créditos a los Gobiernos presuntos importadores de sistemas de armas. Una mayoría de empresas americanas estiman que el Gobierno no debe asumir el papel de intermediario en los contratos de exportación de armamento. El sector industrial militar americano estima, al parecer, que los programas de crédito gubernamental, directo e indirecto, deben ser eliminados y los futuros presuntos compradores de armas forzados a competir por créditos en el mercado monetario privado americano.

La Administración Reagan no ha definido aún su política de exportación de equipo militar. No obstante está, al parecer, decidida a legalizar un régimen de mayor libertad del sector privado para la negociación de contratos de compra-venta de armamento con extranjeros, tanto aliados y amigos, como neutrales. Esto no es una solución para la problemática de exportación de armamento planteada a cualquier Gobierno de los Estados Unidos. Pudiera, no obstante, ser uno de los modos más rápidos para la eliminación práctica de un incentivo, la concesión de créditos oficiales, que parece sean innecesarios, dada la demanda mundial existente, para la adquisición de armamento americano.

El Gobierno de los Estados Unidos, estiman muchos tratadistas de este tema, debe inhibirse del negocio de financiar las compras de armamento de Gobiernos foráneos mediante la concesión de créditos garantizados. Desde un punto de vista político esta postura es inviable, ya que la interdependencia entre las funciones de relación de la política exterior e interior lo impedirán en una gran mayoría de casos.

## CLASIFICACION DE LOS GOBIERNOS IMPORTADORES DE ARMAMENTO

Los Gobiernos compradores de equipo militar en los Estados Unidos se clasifican, normalmente, en tres categorías. El Gobierno de los Estados Unidos, en cuanto a concesión de créditos y autorizaciones de venta de armamento, sigue una conducta diferente para cada categoría. Los Gobiernos foráneos pueden cambiar de categoría, según apreciación unilateral americana.

La primera categoría comprende las naciones desarrolladas de Europa Occidental, Japon, Australia, Nueva Zelanda y Canadá. El Gobierno de los Estados Unidos pretende reducir gradual y muy lentamente las ventas de equipos militares a estos países, que, por otra parte, no le plantean un problema real de control de armamento, ya que son en un conflicto sus aliados naturales.

La inclusión de una cláusula de prohibición de venta de armas a terceros, excepto a países de la Alianza Atlántica, en todos los contratos de compra-venta de sistemas de armas y de coproducción de armamento, obstaculiza el incremento del tráfico internacional de armamento al margen del control que pretende ejercer el Gobierno de los Estados Unidos. Existe, no obstante, un tráfico sumergido análogo o de parecidas características a la denominada Economía sumergida.

La segunda categoría de Gobiernos compradores de armamento incluye a los de los países del tercer mundo. Reducir el comercio de armas con ellos es teórica y relativamente sencillo y consiste en promulgar como medida inicial "una clara prohibición de exportación de armamento nuevo y de concepción y diseño

avanzados a dichos países sin una autorización de carácter excepcional". Se estima que el corte de créditos fáciles a tales países es otra medida complementaria eficiente que puede frenar y limitar la compra de armamento en la mayoría de los países en desarrollo.

La tercera categoría, la más difícil e importante, incluye a los Gobiernos del Próximo Oriente. Los principales compradores de material bélico americano se encuentran en esta región geográfica, inmersa desde hace años en un conflicto crónico que impide su desarrollo. Las exportaciones de sistemas de armas a los Gobiernos de la región son ingentes y su tendencia es hacia un continuo incremento. Cada exportación actúa como un factor multiplicador de la demanda en todos los países del entorno geográfico estratégico del Próximo Oriente.

El Gobierno de Israel goza de un trato especial, tanto en el aspecto económico, como en el de autorizaciones para compra de sistemas de armas en exclusiva o en mayor cantidad que le permiten un equilibrio militar regional favorable.

El mes de Noviembre del año 1977 se iniciaron conversaciones entre los Gobiernos de Israel y Egipto con el beneplácito del Gobierno de los Estados Unidos. La euforia que produjeron los acuerdos obtenidos (CAMP DAVID) ha cesado. Las esperanzas de obtener una paz duradera en la región no se han perdido, pero las dificultades que ponen la mayoría de los países árabes a un acuerdo en tal sentido son grandes si no se aceptan sus condiciones en relación a la constitución de un Estado palestino en la región. En este cuadro geopolítico circunstancial y con contentiosos territoriales múltiples se autorizó por el Gobierno de los Estados Unidos la venta de sistemas de armas a tres países de la región por un valor conjunto de 4,8 billones de dólares.

Los sistemas de armas fueron los siguientes:

> 50 F-5E	a Egipto	400 millones
> 60 F-15	a Arabia Saudita	2,5 billones
> 15 F-5 y 75 F-16	a Israel	1,9 billones

Esta venta se presentó al Congreso para que fuera autorizada de una manera global en un sólo esquema.

En otras palabras, o se aprobaban todas las partidas o no se autorizaba ninguna. El Gobierno después de las negociaciones pertinentes con el Gobierno autorizó la venta. Se estimó que esta exportación global no alteraría el equilibrio militar regional favorable a Israel y podría contribuir al éxito de las negociaciones para alcanzar una paz regional estable. La situación no ha cambiado y los mismos recelos que existían continúan. La venta de aviones AWACS al Gobierno de Arabia Saudita fue autorizada con la firme oposición del Gobierno de Israel y de los importantes grupos judíos radicados en los Estados Unidos que poseen grandes posibilidades de presión política.

Estas importantes ventas de armamento son indispensables para la Política Exterior del Gobierno de los Estados Unidos, independientemente de sus intenciones pacíficas y dificultades económicas en su comercio internacional.

La imposibilidad, por irracional, del Gobierno de los Estados Unidos, de resolver sus diferencias con la URSS mediante un enfrentamiento intercontinental como continuación "por otros medios" de sus respectivas políticas globales, hace que ambos adversarios y presuntos contendientes hayan llegado a un "acuerdo" tácito para resolver sus diferencias en arenas regionales, cuidando con calma y sangre fría que no se llegue a un umbral de escalada que haga demasiado probable su irracional enfrentamiento bélico global intercontinental. El concepto de guerra nuclear limitada aterra a las dos coaliciones enfrentadas en la arena europea.

## LEGISLACION SOBRE EXPORTACION DE ARMAS

La mayor parte de las iniciativas, dentro de la Administración de los Estados Unidos, para reducir la exportación de armas y equipos asociados procede de iniciativas del Congreso.

El Acta para el control de la exportación de armamento del año 1976 fue el primer documento legislativo completo para el control de las exportaciones de armas desde el Acta de Seguridad Mutua del año 1954. La nueva legislación compendia todas las pequeñas reformas realizadas y establece medidas importantes para regular el flujo de información entre el Gobierno y el Congreso en todo lo que se refiera a la exportación de armas. El Congreso de los Estados Unidos es muchas veces un mero observador y no el celoso guardian de una política restrictiva de exportación de armas. Las autorizaciones de ventas de armamento--

suelen llegar al Congreso cuando, normalmente, es algo tarde-- para impedirlos y no ha denegado ninguna solicitud de autorización para venta de armas desde que se adjudicó, en el año 1977, el derecho a poder vetar las decisiones del Gobierno.

El Congreso ha instituido mecanismos burocráticos para poder controlar la exportación de armas. No obstante, una negativa es, a todas luces, insuficiente. En lugar del veto ineficaz, ya que no se ejerce, sobre las iniciativas del Gobierno, pudiera-- considerar el requerir aprobación legislativa de las solitu-- des recibidas para la exportación de los principales sistemas-- de armas.

La prueba básica que debería pasar toda decisión gubernamental de solicitud de exportación de armas es su mayor o menor contribución de forma directa e indirecta a la Seguridad Nacional de los Estados Unidos y a la de sus aliados.

Este planteamiento es estratégico y también racional para conceder o negar las pertinentes autorizaciones que solicite el Gobierno. La realidad es que la política de exportación de armas ha sido y es influida por factores coyunturales de los --- componentes económico, energético, científico, tecnológico y militar (defensa militar) de la Seguridad Nacional que tienden a oscurecer y modificar su propósito original.

Un Gobierno extranjero que pretenda adquirir sistemas de-- armas americanos tiene, por ley promulgada en los Estados Unidos, que convenir el empleo del armamento obtenido "únicamente para la defensa de su seguridad interna, para su legítima defensa de agresiones exteriores o para participar en acuerdos regionales bilaterales o colectivos o en medidas defensivas que no violen la Carta de las Naciones Unidas: "Si una nación emplea los sistemas de armas americanos que ha comprado en una sustancial violación de estos propósitos", por ejemplo en invadir -- otro país, entonces la ley americana requiere que la asistencia militar, posteriores entregas de armamento y suministro de respetos sean suspendidas. Estas sanciones son, en la práctica, -- raramente empleadas. La Administración Ford frenó, en su día, -- la tendencia a contraer nuevos compromisos en relación a la política de venta de armamento. No obstante, no intervino en disminuir las entregas ya contratadas.

La ley americana de venta de armas especifica las clases-- de países a los que el Gobierno de los Estados Unidos no venderá armamento. Se excluyen a los países regidos por "dictadores militares que niegan derechos fundamentales a su población" y -

también se excluyen a los países económicamente menos desarrollados que utilizan sus propios y escasos recursos en gastos militares innecesarios y en tal volúmen que interfieren su propio desarrollo. Estas disposiciones son fácilmente soslayadas si el Presidente de los Estados Unidos decide que conviene al interés nacional americano el vender armamento tanto a un Gobierno dictatorial, como a un país económicamente poco desarrollado. Esta decisión presidencial anula cualquier dificultad que pueda existir para la compra de armamento. El Gobierno de los Estados Unidos ha aplicado sanciones a cierto número de países con resultados poco satisfactorios.

El Gobierno de los Estados Unidos aplica diferente patrón o unidad de medida para el caso de presuntos compradores de partidas grandes de material y armamento, que para los que desean adquirir partidas pequeñas. El Iran fue, por muchos años, un cliente con un trato muy favorable. Su colapso político planteó dificultades en relación a contratos de compra-venta de sistemas de armas ya adjudicados al complejo industrial americano y muchos ya en líneas de producción.

Las Administraciones americanas ponen especial atención, antes de autorizar ventas de armas, en analizar el comportamiento del Gobierno presunto comprador, en relación a posibles violaciones de los Derechos Humanos. No se examina qué Derechos Humanos no han sido respetados y, al parecer, lo más importantes que el Gobierno en cuestión no los haya tenido en cuenta, con independencia de cuales sean. Esta forma de juzgar el comportamiento de los Gobiernos extranjeros parece poco razonable.

La Administración y el Congreso de los Estados Unidos se han dado cuenta de las dificultades de orden práctico existentes para aplicar al comercio de venta de armas el baremo, en cada caso diferente, correspondiente a las violaciones de Derechos Humanos del presunto Gobierno comprador.

Las ventas de partidas grandes de armamento y material bélico y en particular las de diseño y tecnología avanzadas inciden probablemente, en la mutua Seguridad del comprador y vendedor, tanto en el escenario mundial correspondiente a la política global de los Estados Unidos, como en el regional del comprador; comprendido en uno u otro de los Mandos Unificados o Especificados americanos que en su conjunto abarcan la totalidad del ámbito planetario.

Esta política de venta de armamento incide de manera desfavorable en Iberoamérica. La aplicación de violaciones de Derechos Humanos es distinta según los intereses nacionales de

los Estados Unidos. El tratamiento tan dispar dado al Irán y a Argentina así lo demuestra. Sus expedientes de comportamiento en relación a los Derechos Humanos eran, según el análisis del Gobierno de los Estados Unidos, pésimos. La ley establecía, aplicada objetivamente, que ambos países no reunían las condiciones mínimas exigidas para autorizar la venta de armamento. El pragmatismo americano, en un estudio de escenarios futuros, interpretó favorablemente la venta de armas a Irán y desfavorablemente a Argentina. La evolución de la situación en Irán era, en aquel momento impensable.

El Gobierno de los Estados Unidos garantiza el apoyo adecuado al material bélico y armas que vende a Gobiernos extranjeros por un periodo de tiempo aproximadamente equivalente a su ciclo normal de vida. Ello presupone una programación de las líneas de producción de su complejo industrial militar y favorece la planificación de posibles puestos de trabajo.

La decisión de no autorizar ciertas ventas de armamento es difícil, ya que incidirá, en una u otra forma, en el modelo socio-económico de los Estados Unidos. Una decisión para anular el apoyo garantizado por contrato a un material y armamento ya entregado es más bien de orden político que económico/militar y es una de las medidas de presión para controlar, regular y dosificar ciertos conflictos.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de los Estados Unidos es el principal responsable de la supervisión de la venta de sistemas de armas al extranjero y de su posterior y legal utilización. Los contratos y autorizaciones son administrados por el Pentágono por intermedio de los componentes de sus Fuerzas Armadas.

El esquema de administración establecido, independientemente de su pragmatismo, adolece de lentitud y presenta dificultades de coordinación. Una media de ocho mil casos de venta de armas son procesados anualmente en los ordenadores del Gobierno americano. La mayoría son rutinarios y presentan pocas dificultades para su resolución. Los casos que por sus características no pueden clasificarse como de rutina, son estudiados y analizados minuciosamente por la Administración para su posible autorización, si ha lugar, por el Presidente en función de las necesidades de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos y posterior remisión al Congreso para su aprobación.

## CONCLUSIONES

- El Gobierno de los Estados Unidos emplea, normalmente, la exportación de armas como un instrumento de política internacional.
- Los Gobiernos compradores de sistemas de armas de origen americano se encontrarán, en la mayoría de los casos, inermes al no coincidir su política "por otros medios" con los intereses de la Seguridad Nacional de los Estados Unidos en su entorno regional.
- Todo Gobierno necesita un complejo industrial/militar que cubra, en gran parte, sus propias necesidades bélicas regionales y para éllo tiene que desarrollar al máximo sus posibilidades de I/D de tipo militar.
- La adquisición del armamento en fuentes foráneas por muy diversificadas que sean, condiciona toda política independiente de un Gobierno y, en particular, la de su entorno regional.
- El Tribunal Supremo de los Estados Unidos ha declarado inconstitucional el uso por el Congreso del "veto legislativo" que permite bloquear acciones del Gobierno. El efecto inmediato es una mayor libertad del Presidente para autorizar exportaciones de armas.