

JONATHAN DEAN, RANDALL CAROLINE
FORSBERG, LAURA REED,
SAUL MENDLOVITZ, JOHN FOUSEK

Una acción global para prevenir la guerra

**Programa de medidas para gobiernos y
organizaciones populares destinadas a parar
la guerra, el genocidio y otras formas de
conflictos mortales**

El objetivo de esta iniciativa es construir un sistema para prevenir la guerra, reducir el gasto militar y lograr un mundo fuertemente desmilitarizado para las primeras décadas del siglo XXI. El proyecto nace de una propuesta política formulada por Randall Caroline Forsberg, Jonathan Dean y Saul Mendlovitz. La propuesta política parte de un enfoque global de los problemas de la prevención de la guerra y la desmilitarización. "Una Acción Global para Prevenir la Guerra" entrelaza los cuatro aspectos claves: el derecho internacional humanitario, el desarme, la resolución de conflictos y la cultura para la paz.

Resumen

Al final del siglo más sangriento de la historia y al comienzo de un nuevo milenio, tenemos una oportunidad para hacer realidad uno de los sueños más antiguos de la humanidad: liberar buena parte del mundo de la guerra y de la violencia interna organizada.

Jonathan Dean es miembro de la *Union of Concerned Scientists* en Washington.

Randall Caroline Forsberg y Laura Reed trabajan en el *Institute for Defense & Disarmament Studies (IDDS)*, Cambridge (EE UU).

Saul Mendlovitz es profesor en la *Rutgers Law School* de Nueva York.

John Fousek trabaja en el *Rudgers Center for Global Change & Governance and World Order Models Project*, Nueva York.

El CIP ha publicado "La creación de un sistema global de seguridad cooperativa", de Randall Forsberg, en Anuario CIP 1993-94, Icaria, Barcelona, y "El acuerdo de Dayton y el desarme de Yugoslavia, de Jonathan Dean, en Anuario CIP 1996, Icaria, Barcelona.

Traducción:
Berna Wang

Por primera vez en varios siglos, no hay guerra ni perspectivas inmediatas de guerra entre las principales potencias militares.

Los cambios globales hacen posible este objetivo. Por primera vez en varios siglos, no hay guerra ni perspectivas inmediatas de guerra entre las principales potencias militares. Disponemos de muchas medidas de probada eficacia para prevenir los conflictos armados, obtenidas a lo largo de las guerras de este siglo. Si se aplicasen de forma sistemática, estas medidas podrían reducir de forma clara la frecuencia y la violencia de la guerra, el genocidio y los conflictos internos de los Estados, y ahorrar así miles de vidas y miles de millones de dólares. El programa que se expone a continuación presenta una forma práctica de alcanzar este objetivo.

Actualmente hay en marcha esfuerzos sustanciales para reducir y, en última instancia, abolir las armas nucleares, pero no existen esfuerzos comparables para reducir los conflictos armados convencionales y las armas convencionales. Se necesita, con urgencia, un programa integral para prevenir la violencia armada organizada, equiparable a los esfuerzos destinados a prohibir las armas nucleares. El programa que aquí se propone es su equivalente. La Acción Global para Prevenir la Guerra proporciona un marco completo que unifica los esfuerzos para reducir al mínimo la escala y la frecuencia de las guerras, así como los costes de los preparativos bélicos.

La Acción Global para Prevenir la Guerra tiene como objetivo convertir los conflictos mortales en algo poco frecuente, mediante el fomento de tres cambios que se refuerzan entre sí: un profundo fortalecimiento del compromiso con el estado de derecho en la forma de llevar tanto los asuntos internacionales como los internos; una mejora radical de las instituciones internacionales para la resolución de conflictos y el mantenimiento y la imposición de la paz; y, por último, la sustitución por los organismos internacionales de las capacidades nacionales para la intervención militar unilateral fuera de las fronteras nacionales.

Para trabajar hacia la consecución de estos tres objetivos de una forma realista, el programa de Acción Global propone un proceso de cambio gradual, y a fin de asegurar su cumplimiento en todo el mundo, el programa se establece en el marco de diversos tratados: tres tratados iniciales, cada uno de los cuales tendrá una duración de entre cinco y diez años, sientan las bases para un tratado final que establecerá un sistema de seguridad internacional permanente.

Los objetivos de las sucesivas fases del programa de Acción Global son:

Fase I. El fortalecimiento radical de las instituciones multilaterales y globales para la prevención de conflictos y el mantenimiento y la imposición de la paz; el inicio de conversaciones sobre reducción de gastos armamentísticos y de las reservas, la producción y el comercio de armas; y crear confianza con una transparencia total (información abierta) sobre estos elementos de las fuerzas armadas y con el compromiso de congelarlas durante al menos diez años o hasta que se acuerden recortes conjuntos.

Fase II. Hacer recortes sustanciales en las fuerzas armadas y los gastos militares en todo el mundo (hasta una tercera parte de las fuerzas más numerosas), con recortes paralelos en la producción y el comercio de armas; remitir las disputas a los tribunales internacionales; reforzar las capacidades de la ONU y de los organismos regionales para la resolución de conflictos y el mantenimiento y la

imposición de la paz; y establecer un impuesto sobre las transacciones financieras internacionales para apoyar estas capacidades.

Fase III. Conseguir un compromiso claro por parte de las naciones participantes (incluidas las principales potencias) de no desplegar sus fuerzas armadas fuera de sus fronteras nacionales, salvo que formen parte de acciones multilaterales bajo los auspicios de la ONU o de organismos regionales; y entablar conversaciones sobre los recortes de armas y otras medidas que se adoptarán en la Fase IV. (Esta fase pone a prueba las instituciones internacionales para mantener la paz mientras los participantes siguen teniendo medios nacionales para acciones militares unilaterales).

Fase IV. Transferencia permanente a la ONU y a las organizaciones regionales de seguridad de la autoridad y de la capacidad para la intervención armada para prevenir la guerra o poner fin a la misma; y respaldar esta transferencia aumentando las fuerzas armadas a disposición de la ONU y sus homólogas regionales, y mediante la realización de otra ronda de profundos recortes (hasta una tercera parte, en comparación con los niveles actuales) en las fuerzas armadas nacionales (las restantes fuerzas armadas nacionales, que como máximo serán de un tercio respecto a las actuales, servirán para la defensa del territorio nacional).

Este programa no aborda directamente las necesidades y conflictos que podrían ser causa de la violencia organizada, sino que trata de utilizar los recursos de la comunidad internacional para prevenir la expresión violenta de los conflictos que obstaculiza los esfuerzos para llegar a las raíces del conflicto mismo. En concreto, el programa tiene como fin reforzar la alerta temprana y la acción para prevenir que las disputas se intensifiquen hasta convertirse en violencia armada; reducir al mínimo las fuentes militares de desconfianza que exacerban el temor y la hostilidad entre naciones; prevenir el genocidio; abordar los medios y las causas del terrorismo; y crear un compromiso con el Estado de Derecho y la resolución pacífica de los conflictos.

Una vez aplicado, es probable que este programa, cuyos pasos han sido cuidadosamente estudiados, convierta la guerra en algo poco frecuente, ahorrando así miles de vidas y enormes cantidades de dinero. Al mismo tiempo, al liberar fondos, energía y atención de los asuntos militares, reforzará los esfuerzos ya en curso destinados a rectificar las injusticias, satisfacer necesidades humanas básicas y crear tolerancia. En términos más amplios, fomentará las instituciones democráticas que, en última instancia, deben sustituir a la fuerza armada en la resolución de conflictos, alcanzando así la justicia y satisfaciendo necesidades humanas.

Es un programa a largo plazo. Llevará tiempo consolidar la voluntad política para llegar a un comienzo serio y serán necesarios varios años hasta que el programa empiece a consolidarse. Sin embargo, una vez que se aplique de forma sistemática, el programa de Acción Global reducirá la frecuencia de los conflictos armados organizados. Sin este programa u otro similar, continuarán produciéndose matanzas.

La necesidad y la oportunidad de un enfoque integral

La ONU y sus Estados miembros no están actuando para prevenir el estallido de nuevos conflictos armados, y el mundo entero paga un enorme precio por esta

El daño que la guerra causa a la actividad económica productiva es inmenso: dura decenios.

inacción. Las estadísticas son desalentadoras. Se calcula que hasta 35 millones de personas —civiles en un 90 por ciento— han muerto en 170 guerras desde el final de la Segunda Guerra Mundial. En la actualidad se están librando 30 guerras, la mayoría dentro de las fronteras nacionales. Debido a la crisis económica mundial, este número podría aumentar. Además de la tragedia de la pérdida de vidas y de las mutilaciones, estos conflictos alimentan el terrorismo internacional y tienen un enorme coste económico. El daño que la guerra causa a la actividad económica productiva es inmenso: dura decenios, a veces generaciones, y se multiplican así los costes humanos del conflicto. En el Líbano, por ejemplo, 20 años después de que estallara la guerra civil, el producto interior bruto seguía siendo sólo la mitad del nivel anterior a la guerra. Por otro lado, las enormes fuerzas permanentes que se mantienen, para disuadir de una guerra o intervenir en ella, cuestan cientos de miles de millones de dólares al año.

Pese a los enormes recursos y gastos en armamento, los Gobiernos han sido incapaces de prevenir los frecuentes estallidos de conflictos mortales; por el contrario, responden a ellos. Para paliar los trastornos, la destrucción y pérdida de producción y de comercio, los países industrializados y las organizaciones de voluntariado invierten miles de millones de dólares en reconstrucción económica de las zonas asoladas por la guerra, ayuda humanitaria, ayuda para los refugiados, fuerzas para el mantenimiento de la paz y, en algunos casos, intervención militar. En lugar de financiar repetidamente estas costosas formas de reparación, casi siempre demasiado escasas y tardías, los gobiernos y las ONG deberían invertir en la prevención de la guerra.

Hoy tenemos la rara oportunidad de lograr el apoyo de los gobiernos y de la opinión pública en favor de un enfoque integral hacia la prevención de la guerra. Las relaciones positivas existentes entre las mayores potencias militares del mundo (EE UU, Rusia, Francia, Alemania, Reino Unido, Japón y China) han creado una oportunidad sin precedentes para la cooperación, encaminada a reforzar la resolución de conflictos y el mantenimiento de la paz por la ONU y los organismos regionales y reducir el despliegue, la producción y el comercio de armas en todo el mundo.

Sin embargo, esta oportunidad podría perderse. Muchos líderes creen que, a menos que se tomen medidas preventivas en los próximos diez a veinte años, podríamos ser testigos de nuevas formas de enfrentamiento armado entre los países más fuertes (EE UU, Rusia y China). Por otro lado, otras naciones también podrían adquirir nuevo armamento en un futuro próximo, lo que podría ser visto como una amenaza por los países vecinos. Hoy, cuando no hay riesgos inmediatos de que estalle una guerra de envergadura, es el momento para prevenir la aparición de nuevas amenazas militares.

Además, los conceptos innovadores para la prevención, fraguados durante los principales conflictos habidos desde la Primera Guerra Mundial hasta la Guerra Fría inclusive, ofrecen herramientas nuevas y más poderosas para contribuir a prevenir la guerra. Entre ellos figuran las medidas para consolidar la confianza, la transparencia y el intercambio de información, la limitación mutua a los despliegues de fuerzas y actividades, las reducciones negociadas de las fuerzas permanentes y las restricciones a la producción y al comercio de armas. Igual importancia tienen las nuevas medidas constructivas para el mantenimiento de la paz: la

alerta temprana y la acción preventiva. Entre estas medidas se incluyen la intervención diplomática, la mediación, los procesos judiciales y el despliegue preventivo de fuerzas armadas, el mantenimiento de la paz con y sin armas, la consolidación de la paz y, ocasionalmente, la imposición de la paz, una vez que el conflicto ha estallado. Otra innovación es la tendencia a vincular los préstamos internacionales a la fijación de límites a los gastos militares.

Estos enfoques, tan útiles para prevenir la guerra, se vienen aplicando por separado y de forma incompleta; ninguno de ellos ha tenido un éxito total, y es probable que ninguno lo alcance si siguen siendo proyectos separados, no relacionados entre sí, en un marco superior. En los años sesenta, EE UU y la Unión Soviética propusieron una serie de planes para un desarme general y completo, combinado con la mejora del mantenimiento de la paz por parte de la ONU; pero estos planes se archivaron en favor de programas aislados destinados a fijar límites y reducciones parciales de armamento. En el caso de las armas nucleares, este enfoque ha funcionado, si bien con lentitud, porque los numerosos capítulos en los que se ha dividido el control de las armas nucleares —ensayos, reducciones bilaterales, no proliferación, el fin de la producción de material fisionable y la liquidación de material fisionable— están respaldados por la opinión pública, que manifiesta un fuerte rechazo hacia las armas nucleares. Pero, en el caso de las armas convencionales, el proyecto de desarme se ha fragmentado en proyectos separados, por lo que el interés de la opinión pública y de los gobiernos se ha dividido entre numerosas medidas válidas, como los límites a las transferencias de armas o los recortes en los gastos militares. El mantenimiento de la paz se ha desgajado de los esfuerzos encaminados a reducir los conflictos mediante el control de las armas; y las únicas áreas en las que se ha obtenido cierto éxito —el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa, la prohibición de las minas terrestres antipersonal y los recientes esfuerzos para regular las armas de fuego portátiles— han sido casos excepcionales de apoyo popular.

Ahora es el momento de abandonar los esfuerzos aislados y reunir estos diversos enfoques —reducción de fuerzas convencionales, límites a la producción y al comercio de armas, recortes en el gasto militar, medidas para detener la proliferación y consolidar la confianza, capacitación para la resolución pacífica de conflictos, y medios para consolidar, mantener e imponer la paz— en un programa unificado para prevenir la guerra, e incorporar este programa a una estructura de tratados, a fin de asegurar su implantación general y duradera.

Para que sea eficaz y para movilizar una presión sostenida en favor de nuevas políticas, el enfoque debe ser global. Este enfoque reforzará los actuales programas de establecimiento de la paz y control de armas, al crear una coalición amplia de personas y funcionarios gubernamentales interesados que lo apoyen. Además, un esfuerzo integral para prevenir la guerra y reducir las fuerzas convencionales reforzará los esfuerzos destinados a eliminar las armas nucleares, al crear cierto grado de estabilidad internacional que propiciará la abolición. De hecho, un importante objetivo de este programa es respaldar los esfuerzos para abolir las armas nucleares, y su éxito es esencial para dicho objetivo. Pero las reducciones de armas nucleares y convencionales no han de estar estrechamente vinculadas: cada una puede seguir su propio ritmo.

Un enfoque gradual para reducir los conflictos armados

Para lograr un apoyo generalizado, un programa de acción para la prevención de conflictos armados debe cumplir varios criterios: debe ser cauto con respecto a los riesgos de la guerra; debe captar y reforzar el compromiso con la resolución no violenta de los conflictos; debe ofrecer beneficios económicos importantes; y debe incluir medios para superar la resistencia nacional al cambio basada en la inercia, la ignorancia y los intereses creados.

El programa gradual que se expone a continuación trata de cumplir estos criterios. En la esfera militar, plantea el cambio de una forma prudente y gradual, sin crear nuevas situaciones de incertidumbre que podrían dar origen a una guerra. En la esfera moral, pone de relieve el compromiso con el Estado de Derecho y con la resolución pacífica de disputas tanto en los asuntos internacionales como en los internos. Esto lo hace de dos formas: mediante la limitación de los usos aceptados de la fuerza armada para disuadir de la agresión, del genocidio y de otras formas de violencia masiva y para defenderse de ellas; y sustituyendo la intervención de las fuerzas armadas nacionales, en lo que podrían ser formas unilaterales, arbitrarias o interesadas, por fuerzas de la ONU y regionales, para intervenir en campo internacional de modo no partidista.

Económicamente, este programa debe significar un importante ahorro para las víctimas potenciales del conflicto armado y para los posibles donantes de ayuda de emergencia y para la reconstrucción. Además, al recortar las fuerzas armadas convencionales más numerosas del mundo y los principales sistemas de armamento —que suponen el 95 por ciento del gasto militar mundial—, se deberían liberar enormes recursos para usos no militares. En el caso de EE UU, cuyos gastos militares equivalen a una tercera parte del gasto militar del mundo, las reducciones iniciales en fuerzas y armas convencionales podrían suponer un ahorro de 75.000 millones de dólares al año (de los 270.000 millones de dólares del presupuesto militar anual actual), y las reducciones a más largo plazo, 150.000 millones de dólares al año o más. Otros países deberían ahorrar una proporción comparable. Tras un periodo de transición inicial, estos ahorros podrían invertirse en una combinación de recortes de impuestos, programas nacionales de salud y educación, ayuda internacional para la deuda externa y ayuda al desarrollo.

Respecto a los posibles obstáculos internos al cambio —los niveles de empleo en comunidades que dependen de la defensa, los beneficios en las industrias armamentísticas, las carreras profesionales de los altos mandos militares, etc.—, el proceso de cambio gradual que se propone permitirá una transición suave para el empleo y la producción no militares. Se conseguirá un amplio apoyo a escala local y nacional, porque terminarán los ciclos locales de auge y caída de la financiación para la producción de armas, habrá un mayor crecimiento económico y se liberará una gran parte de los gastos gubernamentales para otras necesidades.

Fase I. Primer Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC I). Duración: 5-10 años

La Fase I tiene dos objetivos principales: comenzar a reducir la frecuencia del *genocidio y las guerras internas e internacionales de menos envergadura* reforzando las instituciones internacionales para prevenir y poner fin a la violencia armada organizada; y comenzar a abordar los riesgos a más largo plazo de las *principales guerras regionales y mundiales* mediante conversaciones sobre recortes globales en las reservas, la producción y el comercio de armas convencionales, respaldados por la congelación y una mayor transparencia en relación con estos elementos de poder militar.

La Fase I contempla un Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC I), en virtud del cual las naciones participantes prometen trabajar para reducir los conflictos armados organizados mediante una combinación de medios significativamente mejorados para la prevención y resolución de los conflictos, con la imposición de límites globales al tamaño y uso de las fuerzas armadas nacionales.

Son numerosos los pasos para reforzar las capacidades globales y regionales para la prevención de conflictos y el mantenimiento y la imposición de la paz que pueden y deben ser incluidos en el TRAC I. El recuadro de la página siguiente muestra las iniciativas necesarias de carácter urgente, en especial si se quiere prevenir y poner fin a las guerras civiles, el genocidio y otros conflictos violentos internos a gran escala. Estas medidas ayudarán al Consejo de Seguridad y al Secretario General de la ONU, así como a las organizaciones de seguridad regionales, a desempeñar un papel mucho más activo en la prevención de los conflictos armados.

El Secretario General y el Consejo de Seguridad de la ONU asesorarán, ayudarán y, en caso necesario, advertirán a los gobiernos con problemas de posible violencia interna. Se asegurarán de que la Comisión de Derechos Humanos de la ONU y las unidades regionales de derechos humanos desempeñen un papel activo en aliviar las fricciones étnicas y con las minorías. Al mismo tiempo, a medida que aumente el papel de la ONU en la prevención de la guerra, será necesario reformar el Consejo de Seguridad, para que sea más representativo de la comunidad internacional, mediante la ampliación de sus miembros, y para que tenga más posibilidades de emprender acciones decisivas e imparciales mediante la restricción del uso del poder de veto. A los fines de una mayor responsabilidad, el presidente de la Asamblea General será miembro del Consejo de Seguridad, lo que le permitirá informar al Consejo de las opiniones de la Asamblea y viceversa.

*A medida que
aumente el
papel de la
ONU en la
prevención de
la guerra,
será
necesario
reformar el
Consejo de
Seguridad.*

Posibles medidas para reforzar la ONU y las instituciones regionales para la resolución de conflictos y el mantenimiento y la imposición de la paz

1. Poner a disposición del Secretario General y del Consejo de Seguridad de la ONU un servicio profesional de alarma sobre conflictos y de mediación y un cuerpo civil de ayuda humanitaria.
2. Crear organizaciones de seguridad regionales a las que pertenezcan todos los países de la zona en Oriente Medio, Asia Meridional y Asia Oriental, comparables a las organizaciones de seguridad de Europa, África y América (la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, la Organización para la Unidad Africana y la Organización de Estados Americanos); y reforzar las capacidades para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz de todas las organizaciones de seguridad regionales.
3. Crear brigadas preparadas para actuar en África, Latinoamérica, Oriente Medio y Asia, equivalentes a la que existen actualmente en Europa, y poner dichas brigadas a disposición de las misiones de mantenimiento e imposición de la paz tanto de la ONU como de los organismos regionales.
4. Crear varios cuarteles generales móviles en la ONU que permitan el establecimiento rápido de nuevas operaciones para el mantenimiento de la paz, y abrir un fondo de 500 millones de dólares destinado a estas operaciones.
5. Crear contingentes permanentes de policía civil con capacitación para realizar misiones de mantenimiento de la paz, a fin de acompañar a las fuerzas destinadas a mantener la paz, emprender misiones propias de mantenimiento de la paz o realizar otras tareas a petición del Secretario General de la ONU, el Consejo de Seguridad de la ONU, los tribunales internacionales o las organizaciones de seguridad regionales.
6. Garantizar que las organizaciones de seguridad regionales siguen siendo eficaces e imparciales mediante la supervisión del Secretario General de la ONU en consulta con el Consejo de Seguridad.
7. Hacer entrar en vigor la convención de la Asamblea General de la ONU sobre cooperación internacional para prevenir el terrorismo.
8. Remitir las disputas internacionales a la Corte Internacional de Justicia, mientras se avanza hacia el sometimiento obligatorio; y hacer entrar en vigor el Tratado de 1998 por el que se crea el Tribunal Penal Internacional para perseguir los crímenes de guerra, el genocidio y otros crímenes de lesa humanidad.
9. Iniciar negociaciones internacionales para establecer un código internacional de derechos de las minorías.
10. Acordar, admitir y facilitar de forma incondicional e inmediata las visitas de observadores de la ONU para comprobar el cumplimiento de las convenciones de derechos humanos.
11. Iniciar o ampliar programas internos de ámbito nacional para impartir formación sobre la resolución pacífica de disputas en escuelas y comunidades.

Además de estas medidas encaminadas a prevenir los conflictos armados en las naciones, los participantes del TRAC I adoptarán cuatro medidas para reducir el riesgo de guerra entre ellas:

- Iniciar conversaciones sobre reducciones globales de armas, y congelar o reducir elementos clave de poder militar mientras se desarrollan las conversaciones (o durante diez años como mínimo);
- respaldar las conversaciones con una total transparencia (información abierta y pública) en relación con sus propias fuerzas armadas, personal y gastos militares y producción y comercio de armas, tanto en la actualidad como en el futuro;
- aplicar medidas para consolidar la confianza, incluidas limitaciones a las actividades de fuerza, en todas las relaciones bilaterales que tengan la posibilidad de desembocar en una guerra; y
- crear un comité de coordinación para supervisar el cumplimiento y la verificación del tratado, tomando como modelo las disposiciones para la verificación del Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE).

Fase II. Segundo Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC II). Duración: 5-10 años

Mientras se siguen reforzando los medios de que dispone la comunidad internacional para prevenir y poner fin al genocidio y a las guerras de menor envergadura, la Fase II se centrará en las medidas encaminadas a reducir los riesgos de una guerra regional o global importante. Un segundo Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC II) hará recortes sustanciales, globales y regionales, en elementos clave de poder militar (componentes de las fuerzas, existencias de sistemas armamentísticos, personal y gastos militares), e impondrá límites a la producción y al comercio de armas.

El TRAC II persigue la reducción del nivel de armamento nacional en todas las regiones del mundo, y hará recortes proporcionalmente mayores en los países que tengan fuerzas armadas más numerosas. Por ejemplo, puede que los países con existencias totales de armas importantes superiores a 10.000 (EE UU, Rusia, China) reduzcan sus fuerzas en una tercera parte, mientras que los que tienen existencias inferiores a 1.000, lo hagan en un 15 por ciento.¹

Estos recortes globales se complementarán con la imposición de límites armamentísticos adicionales destinados a consolidar la confianza y con reducciones en las zonas asoladas por conflictos regionales antiguos. Los recortes en las fuerzas globales y regionales irán acompañados de recortes obligatorios

¹ Los sistemas de armas principales abarcan aviones de combate y helicópteros armados, tanques, transportes personales blindados, artillería pesada y misiles, y buques de más de 1.000 toneladas. Existen alrededor de veinte «potencias militares medianas» que harían recortes del 25 por ciento: Alemania, Gran Bretaña, Francia, Italia, Grecia, Turquía, Polonia y Ucrania en Europa; Japón, la India, Pakistán, Corea del Norte y Corea del Sur y Taiwán en Asia; e Israel, Arabia Saudí, Egipto, Irak, Irán y Siria en Oriente Medio. Todos los demás países (unos 170), que tienen unas fuerzas armadas muy pequeñas, harían recortes del 15 por ciento.

en la producción y el comercio de armas. Dado que la adquisición de armas durante las reducciones será mínima, habrá recortes más que proporcionales en la producción y comercio de armas y en la industria armamentística. Los armamentos reducidos se destruirán, salvo que puedan utilizarse para sustituir armas permitidas pero inservibles, evitando así la producción de sistemas de sustitución.

Todo el programa hasta esta fase —incluidos los recortes en las existencias, la producción y el comercio de armas— permitirán que se produzca un cambio, sobre todo en las Fases III y IV, pasando de los medios nacionales de intervención militar para preservar o restaurar la paz a los medios multilaterales.

Al igual que en la Fase I, durante la Fase II continuarán los esfuerzos destinados a reforzar las instituciones destinadas a la prevención y resolución de conflictos, y para prevenir el estallido de guerras civiles, conflictos étnicos violentos y genocidios. En la Fase II, los participantes se comprometerán a cumplir su obligación, contraída en virtud de los artículos 43 y 45 de la Carta de las Naciones Unidas, de poner a disposición del Consejo de Seguridad de la ONU personal previamente designado, capacitado y equipado, de sus fuerzas terrestres, aéreas y marítimas, así como buques y aviones. Al mismo tiempo, se creará una fuerza formada íntegramente por voluntarios, y las fuerzas permanentes para el mantenimiento de la paz, de ser contingentes nacionales destinados al uso de la ONU o de las organizaciones regionales, pasarán a estar integradas por personal voluntario. Poco a poco, la dependencia de los contingentes militares nacionales desaparecerá de forma progresiva salvo para grandes operaciones. En virtud del artículo 47, los participantes cumplirán también su obligación de establecer un Comité de Estado Mayor que proporcione la orientación estratégica de estas fuerzas por orden del Consejo de Seguridad. El Comité de Estado Mayor, que se ampliará para incluir a todos los miembros del Consejo de Seguridad, establecerá Comités de Estado Mayor regionales que llevarán la dirección militar de las organizaciones de seguridad regionales a las que pertenecerán todos los países de la región; los Comités regionales recibirán la formación y la ayuda económica necesaria a través del Comité de Estado Mayor.

Estos crecientes medios internacionales para la prevención de los conflictos comenzarán a ser financiados en el TRAC II mediante un impuesto de un 0,01 por ciento de todas las transacciones financieras internacionales superiores a 10.000 dólares.

Fase III. Tercer Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC III). Duración: 10 años

En el tercer Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC III), los países participantes, incluidas las principales potencias, pondrán a prueba la eficacia del sistema de seguridad internacional ampliado, comprometiéndose a no desplegar sus fuerzas armadas más allá de las fronteras nacionales, salvo que formen parte de un despliegue multilateral auspiciado por la ONU o por los organismos regionales. Al comienzo de la Fase III, la ONU y sus organismos homólogos de seguridad regionales, que habrán ampliado sus capacidades para el man-

tenimiento y la imposición de la paz a lo largo de las Fases I y II, deberán estar preparados para asumir la responsabilidad de estas tareas. En otras palabras, deberán estar dispuestos a tomar las medidas necesarias, autorizadas por el Consejo de Seguridad (o un homólogo regional) para lanzar una acción rápida multilateral no militar o, como último recurso, militar, encaminada a prevenir o poner fin al estallido de la guerra, el genocidio y otras formas de conflictos mortales. A la hora de considerar la posibilidad de una intervención armada en conflictos internos, el Consejo de Seguridad decidirá, caso por caso, si la intervención está justificada, utilizando criterios como la posibilidad o la existencia de un genocidio, las amenazas para la seguridad internacional, o el incumplimiento por los gobiernos de los requisitos para administrar la seguridad y el bienestar de sus ciudadanos.

En cualquier momento de la Fase III, si las naciones participantes llegan a la conclusión de que su seguridad corre peligro por un fallo del sistema de seguridad internacional, tendrán derecho a retirarse del TRAC III; y dado que los recortes del TRAC II reducirán las fuerzas nacionales en una proporción no superior a una tercera parte, seguirán existiendo capacidades para la acción militar unilateral.

La retirada del TRAC III no viciará los compromisos formulados en virtud de los TRAC I y II, pero para pasar al TRAC IV, será requisito previo que culmine con éxito un periodo de prueba del TRAC III —diez años sin ninguna retirada y ninguna acción militar unilateral de las naciones con fuerzas armadas de envergadura. Durante el periodo de prueba del TRAC III, se celebrarán conversaciones sobre otra ronda de recortes en fuerzas convencionales y gastos militares que se realizarán en la Fase IV, cuando se haya logrado la plena confianza en la eficacia del sistema de seguridad internacional.

Cuando se acuerde el TRAC III, el desarme nuclear deberá haber llegado a la inmovilización de las pequeñas existencias restantes de cabezas nucleares y sistemas de lanzamiento, al quedar en depósito supervisado internacionalmente; es decir, el último paso antes de la abolición total de las armas nucleares. En este caso, la transferencia de la responsabilidad de la intervención militar, puesta a prueba en el TRAC III, desde manos nacionales a manos internacionales, previa a la transferencia permanente, iría paralela a la inmovilización de prueba de las armas nucleares antes de su abolición total.

Fase IV. Cuarto Tratado para la Reducción de los Conflictos Armados (TRAC IV). Duración: indefinida

Tras el ensayo con el TRAC III, el acuerdo TRAC IV —un tratado de duración indefinida— completará la transferencia de la responsabilidad y de la capacidad para el mantenimiento y la imposición de la paz (aunque no para la defensa del territorio nacional) de las naciones individuales al sistema de seguridad internacional dirigido por la ONU y las organizaciones de seguridad regionales. Esta transferencia permitirá y exigirá más recortes en las fuerzas nacionales, como las del TRAC II (25, 25 y 15 por ciento, respectivamente, para países con fuerzas muy grandes, grandes y pequeñas). También exigirá otro incremento en la escala de las fuerzas para el mantenimiento y la imposición de la paz que mantengan la ONU y las organizaciones de seguridad regionales. Se restringirá la producción de armas de

envergadura a los sistemas que necesiten las naciones para la seguridad defensiva (defensa del territorio nacional) y a los que necesiten la ONU y las organizaciones de seguridad regionales para el mantenimiento y la imposición de la paz. Éstas últimas concluirán su transformación en fuerzas integradas por voluntarios cuidadosamente seleccionados, lo que significa que las capacidades de proyección de fuerza —fuerzas aéreas, navales y logísticas que permiten la realización de ataques militares en el territorio de naciones alejadas de las fronteras nacionales— desaparecerán, del todo o en parte, de los arsenales nacionales.

Objetivos últimos

A medida que aumente la confianza en el sistema de seguridad internacional y disminuyan las amenazas militares, serán convenientes, y deberán ser posibles, otros cambios.

El objetivo inicial será que todas las naciones se conviertan plenamente a la seguridad defensiva, limitando sus fuerzas armadas nacionales estrictamente a la defensa territorial (defensa aérea, costera y de fronteras), y la ONU y las organizaciones de seguridad regionales deberán ser las únicas que tengan capacidad para realizar intervenciones militares de peso fuera de las fronteras nacionales destinadas a prevenir o poner fin a la violencia a gran escala. Es probable que las medidas para alcanzar este objetivo se refuercen mutuamente. A medida que aumente la confianza en el sistema de seguridad internacional y disminuyan las fuerzas armadas nacionales, disminuirán las fuerzas multilaterales necesarias para disuadir de una agresión en la frontera y defenderse de ella y de otras formas de violencia a gran escala y, al mismo tiempo, tendrán más probabilidades de éxito. Simultáneamente, a medida que aumenten las expectativas de paz, las naciones y los líderes nacionales se sentirán más cómodos con la idea de limitar sus fuerzas armadas a la defensa del territorio nacional. En concreto, las principales potencias militares (especialmente EE UU), que renunciarían a sus capacidades para la acción militar a gran escala más allá de sus fronteras nacionales, habrán llegado a la conclusión de que su seguridad estará mejor protegida con el nuevo sistema, y lo respaldarán activamente.

En última instancia, las naciones del mundo podrían alcanzar tal grado de compromiso con la resolución pacífica de conflictos que la ONU y las organizaciones de seguridad regionales sólo tendrán funciones de vigilancia: verificar el respeto de cada nación a los límites de seguridad defensiva y prevenir el uso de la violencia para obtener beneficios o ejercer la intimidación política por parte de agentes no estatales como terroristas y bandas delictivas. En este punto sería razonable decir que se habría abolido la guerra.

Qué se puede hacer

La Acción Global para Prevenir la Guerra ofrece un enfoque integral para la prevención de la guerra, con un plan para reducir su incidencia, sus costes, la devastación que provoca y la intensificación de los preparativos bélicos en todo el mundo. A largo plazo, se prevé que las naciones adopten políticas de seguridad defen-

siva (limitando las fuerzas armadas nacionales a la defensa territorial) y que naciones, grupos e individuos acepten el Estado de Derecho para resolver las disputas y los conflictos de intereses.

Es prioritario introducir la Acción Global para Prevenir la Guerra en los debates de la Asamblea General de las Naciones Unidas y persuadir a los gobiernos para que respalden el programa en la ONU (o, sin que sea necesario apoyar cada detalle, defender un proceso de cuatro fases, con los objetivos que se exponen en este Resumen).

Para alcanzar este objetivo, es esencial obtener el respaldo de los casi 200 Estados del mundo contemporáneo, que tienen intereses de seguridad diversos, derivados de sus diferencias en cuanto a historia, tamaño, cultura y recursos. En cada Estado será más pertinente un aspecto distinto del programa de Acción Global. En algunas zonas de África y Asia, la máxima prioridad será poner fin al derramamiento de sangre. En Latinoamérica, es más urgente conseguir una mayor apertura de la información sobre las fuerzas armadas y los planes militares, y medidas que refuercen la función de seguridad de la Organización de Estados Americanos. Para los países de Oriente Medio, Asia Meridional y Asia Nororiental, las máximas prioridades podrán ser las medidas destinadas a consolidar la confianza, los recortes orientados a la defensa y la reestructuración de unas fuerzas armadas percibidas como una amenaza por los países vecinos, y la creación de organizaciones de seguridad regionales a las que pertenezcan todos los países de la región. En EE UU deberá lograrse el respaldo a muchas medidas a corto plazo, como la participación en el Tribunal Penal Internacional, las conversaciones sobre recortes globales en fuerzas convencionales, y el fortalecimiento del mantenimiento y la imposición de la paz por el Consejo de Seguridad y el Secretario General de la ONU.

Los objetivos de la Fase I de la Acción Global para la Prevención de la Guerra —reforzar las capacidades multilaterales para la prevención de conflictos y el mantenimiento y la imposición de la paz, y conversaciones sobre recortes globales de armas convencionales, respaldados por una transparencia total y el compromiso de congelarlas o reducirlas— son suficientemente diversos para que en cada país las organizaciones no gubernamentales y los ciudadanos particulares encuentren áreas útiles para la educación pública y el debate político nacional.

La red global de Acción Global para Prevenir la Guerra unirá los diversos esfuerzos para prevenir la guerra y el genocidio en un propósito común. Las principales organizaciones nacionales e internacionales pueden emprender iniciativas coherentes con los objetivos de la Fase I, necesarias con urgencia en ciertas regiones. Pueden identificar los objetivos del programa de Acción Global que cuenten con el respaldo de sus comunidades, y ayudar a tender puentes que aumenten la influencia y eficacia de ambos. También pueden llegar hasta nuevas audiencias para presentarles los aspectos del programa que les sean más atractivos.

En ciertas cuestiones, podría ser muy eficaz la movilización transnacional. Por ejemplo, sería sumamente útil una campaña global de apoyo al desarrollo de brigadas de respuesta rápida, reforzando los esfuerzos actuales de los gobiernos de Dinamarca, Noruega, Países Bajos y de otros países. Respecto a las cuestiones

*La red global
de Acción
Global para
Prevenir la
Guerra unirá
los diversos
esfuerzos
para prevenir
la guerra y el
genocidio en
un propósito
común.*

en las que el programa de Acción Global pide medidas que se codifiquen en tratados internacionales, las organizaciones podrían presionar a sus gobiernos para que hagan gala de liderazgo, dando esos mismos pasos de forma unilateral.

También los grupos locales y los ciudadanos particulares pueden actuar de forma independiente. El lema «piensa globalmente, actúa localmente» es pertinente, aunque también lo son sus posibles combinaciones, como «piensa globalmente, actúa nacionalmente» y «piensa localmente, actúa globalmente». Los grupos y ciudadanos particulares desarrollarán iniciativas imaginativas propias para la Acción Global para Prevenir la Guerra, pero para iniciar ese proceso, ofrecemos a continuación algunas sugerencias de acciones concretas, que pueden realizar los ciudadanos particulares y los grupos locales, así como organizaciones nacionales e internacionales:

- Envíe a la Oficina de Acción Global sugerencias sobre cuestiones importantes para el país del que sea usted ciudadano, o formas de implicar a organizaciones políticas, de acción social, sindicales y profesionales. La Oficina de Coordinación difundirá sus propuestas en la región y, a través de Internet, en todo el mundo.
- Si desea respaldar públicamente el programa de Acción Global, informe a la Oficina de Acción global por correo, fax o correo electrónico (Incluya una dirección de respuesta para que podamos confirmar su respaldo y enviarle actualizaciones).
- Haga copias de esta declaración (o pida copias gratuitas a la Oficina de Acción Global) para repartir entre sus amigos o difundir a través de las organizaciones a las que pertenece. Contribuya a hacerla llegar a otras ciudades y países.
- Escriba a su periódico o emisora de radio local, o póngase en contacto con miembros de su gobierno local o estatal, para pedir su apoyo y respaldo públicos.
- Utilice campañas de recogida de firmas para informar y hacer participar a ciudadanos y a miembros del gobierno local y estatal en un diálogo sobre el programa de Acción Global.
- Organice conferencias donde se debatan los objetivos de la Acción Global y contribuya a difundirla.
- Forme un comité local para la Acción Global para Prevenir la Guerra. Mantenga informada a la Oficina de Coordinación sobre las actividades del comité y de las respuestas que reciba.
- Entable relaciones transnacionales de trabajo en torno al programa de Acción Global.

Para dar unidad a los esfuerzos que se realicen en torno a la Acción Global en todo el mundo, las acciones de los próximos años deberán centrarse en los objetivos de la Fase I: Trabaje para persuadir a todos los gobiernos de que sean totalmente transparentes (información detallada y abierta) sobre sus propias fuerzas armadas, gastos militares y producción y comercio de armas. Pida reducciones globales en las fuerzas armadas permanentes: los países con fuerzas numerosas o muy numerosas, como EE UU y China, no harán recortes profundos salvo en el contexto de un programa internacional más amplio. Promueva la congelación

o recortes en las fuerzas armadas y gastos militares durante las conversaciones sobre reducciones globales. Respalde las medidas destinadas a reforzar las capacidades de la ONU y de los organismos regionales para la prevención de conflictos y el mantenimiento y la imposición de la paz.

Y por último, y no por ello menos importante, informen a la Oficina de Acción Global de su propia Acción para Prevenir la Guerra, para que podamos construir una coalición más fuerte, difundir ideas creativas para su promoción y compartir los hitos importantes que se vayan consiguiendo a lo largo del camino.

Es hora de poner fin a las matanzas. Juntos lo conseguiremos.