

EL PROBLEMA DE LA LIMITACION DE ARMAMENTOS

por JOZEF GOLDBLAT

SUMARIO

I. EL PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA LIMITACION DE ARMAMENTO

1. **Introducción.**
2. **La Carta de la ONU.**
3. **La Asamblea General.**
4. **La Comisión de Desarme.**
5. **Estudios especiales.**
6. **El Consejo de Seguridad.**
7. **Otros órganos deliberativos.**
8. **El Secretariado.**
9. **Agencias especializadas.**
10. **La maquinaria de negociación.**
11. **Conclusiones.**

II. LA PROLIFERACION NUCLEAR: TEMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

1. **Introducción.**
2. **Los países en el umbral nuclear bélico.**
3. **La amenaza de guerra nuclear.**
 - a) *Las armas más poderosas y destructivas.*
 - b) *Las armas ilegales.*
 - c) *Las armas «inseguras», «inmorales» y «antidemocráticas».*
3. **Conclusiones.**

I. EL PAPEL DE LAS NACIONES UNIDAS EN LA LIMITACION DE ARMAMENTO*

1. Introducción.

Las disposiciones para la limitación de armamento pueden adoptar varias formas:

- como compromisos asumidos por diferentes países en forma voluntaria sin exigencia de reciprocidad,
- como parte de acuerdos de armisticio poniendo término a conflictos armados,
- como sanciones impuestas en contra de países derrotados, o
- como acuerdos adoptados libremente en tiempo de paz y entre estados rivales, con estipulaciones estableciendo derechos y obligaciones mutuos.

Fue solamente durante la segunda mitad del siglo XIX, que se adoptó la costumbre de negociar en foros internacionales e intergubernamentales sobre limitaciones en los armamentos, con el propósito de dar a las medidas acordadas aplicabilidad y validez en todas las naciones del orbe. Un documento pionero en este nuevo enfoque de las relaciones internacionales, lo constituye la Declaración de San Petersburgo de 1868, que obtuvo el respaldo de un total de 19 países. Este documento, al proclamar que es contrario a las leyes de la humanidad el uso de armas que agravan «innecesariamente» el sufrimiento de hombres incapacitados o rinden su

(*) La expresión 'limitación de armamento' se usa aquí en el sentido amplio para denotar aquellas medidas adoptadas con el propósito de: congelar, limitar, reducir o abolir categorías determinadas de armamento; impedir ciertas actividades militares; prohibir la transferencia de material de importancia militar; reducir el riesgo de guerra; limitar o prohibir el uso en guerra de determinadas armas; promover la confianza entre países mediante mayor apertura en el campo militar. La expresión cubre, por tanto, medidas de regulación o de limitación de armamentos (incluyendo su reducción), medidas de desarme, así como normas directamente relacionadas con los métodos y medios bélicos en conflictos armados.

muerte inevitable, y al prohibir el uso de un proyectil específico que cae bajo tal categoría de armas, marca el comienzo del desarrollo de las normas convencionales internacionales, en la forma de tratado de carácter multilateral, para suplementar leyes consuetudinarias que procuran limitar los armamentos.

Otros destacados ejemplos de actividades igualmente pioneras en este campo, son las dos Conferencias Internacionales de Paz, convocadas en La Haya en 1899 y 1907, con el propósito de reducir los armamentos 'superfluos'. Este objetivo, sin embargo, no fue cumplido. No obstante, en ambas Conferencias se adoptaron una serie de convenciones que han contribuido a codificar las leyes de la guerra, en particular mediante prohibición o restricciones en el uso de determinados armamentos. Los planes para la celebración de una tercera Conferencia tuvieron que ser abandonados, ante la intensificación de los antagonismos interestatales en esa etapa de la historia de Europa.

Con posterioridad al término de la Primera Guerra Mundial, se empezó a hacer avanzar la idea de establecer una organización mundial, destinada a tratar de lograr paz y seguridad internacionales, a la que se confiaría la tarea de formular planes para la limitación de armamento. Es así como en el Pacto de la Sociedad de las Naciones, que es una de las partes del Tratado de Versalles y de otros tratados de paz posteriores a esa guerra, se reconoció que el mantenimiento de la paz exigía que todas las naciones redujesen sus armamentos al punto más bajo compatible con la seguridad nacional. Esta exigencia del Pacto nunca fue cumplida. El Protocolo de Ginebra de 1925, concluido bajo los auspicios de Sociedad de las Naciones, prohibió el uso de armas químicas y bacteriológicas, pero no así su fabricación ni acumulación. La única limitación de armamento conseguida durante el período entre las dos guerras mundiales, fue la concerniente a los asuntos navales (Tratado de Washington de 1922 y Tratados de Londres de 1930 y 1936), si bien fue hecha fuera del contexto de la Sociedad.

No obstante, cabe mencionar que la Sociedad de las Naciones realizó un encomiable esfuerzo por cumplir con su mandato, cuando en 1932 convocó a una Conferencia de Desarme bajo su propia égida, a la que dio como propósito el considerar una reducción y limitación universal de todo tipo de armamentos. Esta Conferencia constituyó la reunión internacional más amplia habida hasta entonces, con la participación de representantes de más de 60 estados. Durante sus sesiones se examinaron en detalle las siguientes cuestiones: *a)* establecimiento de un sistema de seguridad colectiva; *b)* limitación de contingentes de las fuerzas armadas; *c)* limitación de armamentos terrestres, navales y aéreos; *d)* limitación de los gastos en defensa nacional; *e)* prohibición de acciones bélicas con medios

químicos, incendiarios o bacteriológicos; *f*) limitación de la fabricación y comercio de armamentos; *g*) supervisión y garantías del respeto de las partes a las obligaciones contraídas; y *h*) 'desarme moral', destinado a crear una atmósfera favorable a la solución pacífica de los problemas internacionales.

El borrador de un acuerdo de desarme fue hecho público en 1933, junto con las enmiendas propuestas y las declaraciones hechas por diferentes delegaciones. Sin embargo, la decisión de Alemania de retirarse de la Sociedad de las Naciones y de proceder a rearmarse, esto último en contravención con lo estipulado en el Tratado de Versalles, provocó la quiebra de esos esfuerzos internacionales para reducir la carrera armamentista e impedir el estallido de la Segunda Guerra Mundial.

No obstante, muchas ideas presentadas ante la Sociedad de las Naciones han recuperado vigor en los años recientes, y un cierto número de las preocupaciones de entonces permanece actual aun en nuestros tiempos. (La trayectoria de la acción de la Sociedad en el campo del desarme fue presentada para conocimiento de las Naciones Unidas en 1951, en un informe preparado por un 'Comité de 12', designado especialmente por la ONU para este propósito).

2. La Carta de la ONU.

Los esfuerzos internacionales para regular los armamentos a escala mundial fueron reiniciados al término de la Segunda Guerra Mundial dentro de la Organización de las Naciones Unidas.

A diferencia del Pacto de la Sociedad de las Naciones, que concedía considerable importancia al desarme y había definido claramente las obligaciones de la Sociedad y de sus miembros con respecto a la reducción y limitación de armamento, la Carta de la ONU contiene pocas referencias al desarme. Los principios que rigen «el desarme y la regulación de los armamentos» fueron incluidos entre los principios generales de cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, debiendo ser considerados por la Asamblea General de la Organización, mientras que al Consejo de Seguridad le incumbe la formulación de planes para el establecimiento de un «sistema» para la regulación de los armamentos. Una razón que explica esta diferencia de énfasis, la constituye el hecho de que cuando el Pacto de la Sociedad fue redactado eran muchos los que estaban persuadidos de que la Primera Guerra Mundial había sido provocada por la carrera armamentista que la precedió, mientras que, por el contrario, unas pocas décadas más tarde, el sentimiento que prevalecía era el de que la Segunda Guerra Mundial podría haber sido evitada, si es que las grandes potencias hubiesen mantenido una capacidad militar adecuada y la de-

terminación para usarla. Por otra parte, contrariamente al Pacto de la Sociedad, la Carta de la ONU fue redactada en circunstancias en que la guerra estaba en pleno furor, por lo que la concepción de un sistema de desarme habría sido considerado como a destiempo.

Además, el sistema para preservar la paz y las medidas para su acatamiento que contempla la Carta presuponen la continuada existencia de las fuerzas armadas nacionales, que serán puestas a disposición del Consejo de Seguridad a fin de que éste pueda mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, y que pueden también ser usadas en autodefensa en el caso de un ataque armado en contra de un miembro de la Organización, y hasta que el Consejo de Seguridad pueda adoptar las medidas necesarias del caso. Esto implica, por cierto, que el término 'desarme', como figura en la Carta, no denota la ausencia de armamento. A pesar de la presencia de tales estipulaciones en su Carta, la ONU se empezó a preocupar de materias de desarme poco después de su creación. Esto fue, principalmente, debido al uso de bombas atómicas, poco después de haber sido firmada la Carta, y ante el temor de que esta nueva arma, de capacidad destructiva sin precedentes, pudiese ser usada de nuevo. En efecto, la primerísima resolución de la Asamblea General de la ONU, adoptada en enero de 1946, estableció una comisión dedicada a tratar los problemas causados por el descubrimiento de la energía atómica, y a presentar sugerencias específicas para eliminar de los arsenales nacionales no sólo las armas atómicas, sino que también toda otra arma de destrucción masiva. En diciembre de ese mismo año, las Naciones Unidas recomendaron una reducción equilibrada de las fuerzas armadas nacionales. Desde entonces, el desarme ha constituido un tema de importancia central en la agenda de la Organización.

En 1959, en una importante demostración de su derecho a interpretar en forma progresiva su mandato (el derecho ejercido con la misma fuerza en lo que respecta a la descolonización y a los derechos humanos), la Asamblea General de la ONU fue mucho más allá del lenguaje original de la Carta, al adoptar una resolución llamando a un «desarme general y completo». Subsecuentemente, en 1961 aprobó los principios para negociaciones sobre tal desarme universal, considerándolo como el problema más vital que enfrenta la comunidad mundial. Si bien las negociaciones en sí constituyeron un fracaso, hoy es una idea generalmente aceptada que la paz y seguridad internacionales deben buscarse a través de reducciones en los armamentos y del desarme, y que el desarme general y completo continúa siendo un objetivo valioso, aunque distante, que debe ser perseguido. También se reconoce universalmente que la ONU tiene una responsabilidad básica en este terreno, lo que significa que le corresponde proveer un foro en el cual el desarme reciba la prominencia debida; que le incumbe la responsabilidad de fijar objetivos para las negociaciones sobre desarme; que debe servir como una fuente de información sobre el de-

sarme; y que debe estar siempre dispuesta y preparada para ayudar, si se le solicita, en la puesta en práctica de los acuerdos que se toman sobre todos estos temas.

El papel de las Naciones Unidas se vio fortalecido cuando en la Reunión Especial de la Asamblea General dedicada al Desarme, celebrada en 1978, se elaboraron y acordaron principios para el desarme y las prioridades de un programa de acción al respecto, y se determinó que los estados miembros deben ser informados de todos los esfuerzos relacionados con el desarme, incluyendo los que se hacen fuera de la Organización. Este último aspecto tiene importancia particular, debido a que las negociaciones más vitales sobre limitación de armamentos han sido, y seguramente continuarán siéndolo, mantenidas entre las grandes potencias sin intervención de la ONU, a pesar de que los armamentos sobre los que se discute sean de interés e importancia para todas las naciones. De hecho, fue solamente como resultado de presiones ejercidas por países miembros de la ONU, que las potencias nucleares acordaron informar, a fines de la década del 70 y principios de la actual, sobre sus negociaciones para la prohibición de las armas químicas y para el cese de los ensayos de armas nucleares. El problema de lograr un equilibrio apropiado entre los intereses de unos pocos países fuertemente armados y los intereses de una mayoría de naciones considerablemente más débiles permanece todavía sin ser superado.

En su conjunto, los esfuerzos hechos por las Naciones Unidas en el campo de la limitación de armamento no guardan relación con el propósito mismo para el cual la Organización fue creada, que es el de librar a «las generaciones futuras del azote de la guerra». De hecho, la ONU no ha podido impedir las guerras en diferentes partes del planeta, ni tampoco detener la carrera armamentista, en particular la nuclear, que bien puede conducir a una nueva conflagración que abraza a todo el orbe.

En efecto, en los últimos 36 años, el gasto militar mundial se ha cuatriplicado en valor real. Desde los comienzos de la era nuclear en 1945, la cantidad de países que se han convertido en potencias nucleares ha subido de uno a cinco, habiendo otros dos que se supone también poseen armas nucleares, a los que se agregan seis más que probablemente están en el umbral de adquirirlas. El arsenal nuclear ha crecido desde dos 'pequeñas' bombas, con potencia explosiva de 13 y 23 kilotones, respectivamente, detonadas en las últimas etapas de la Segunda Guerra Mundial, a unas 50.000 bombas, ojivas de misiles y otras municiones nucleares, con una potencia explosiva combinada de unos 13.000 megatones. Por otra parte, la militarización sigue extendiéndose cada vez más, desde tierras y océanos hasta el espacio ultraterrestre. Del total de satélites lanzados en órbita desde fines de la década del 50, el 75 por ciento ha sido destinado

a propósitos militares, y el espectro de la 'guerra de las galaxias' está ya empezando a atormentar a la comunidad internacional.

3. La Asamblea General.

La Asamblea General de las Naciones Unidas, que se reúne anualmente, es el cuerpo más representativo de la Organización y constituye la principal arena de debate político internacional. Los asuntos relacionados con la limitación de armamento son discutidos, básicamente, en el Primer Comité (Político) de la Asamblea, que está integrado por el total de los miembros de la ONU, o bien directamente en las sesiones plenarias, sin necesidad de tener que recurrir a cuerpos secundarios. La Asamblea provee oportunidades para que los gobiernos deliberen y declaren su política oficial, así como para establecer nuevos contactos intergubernamentales y para mantener conversaciones de carácter informal. Además, la Asamblea adopta resoluciones que contienen propuestas y recomendaciones.

Entre estas últimas, son varias las que representan hitos importantes en el proceso relacionado con el desarme. Esto es especialmente cierto con respecto a la Resolución de 1946, que hizo un llamado para que la energía atómica se utilizase exclusivamente para fines pacíficos, así como también es cierto con respecto a la Resolución de 1959 sobre desarme general y completo. En diferentes ocasiones, las resoluciones han dado ímpetu y servido también de catalizador para las negociaciones y acuerdos de limitación de armamento. La Resolución de 1961, haciendo un llamado a todas las naciones a aprobar un acuerdo internacional para abstenerse de la transferencia o adquisición de armas nucleares, constituyó la base del Tratado de No Proliferación firmado en 1968. Igualmente, los términos de la Resolución de 1963, que prohíbe colocar en órbita alrededor de la Tierra armas nucleares u otras armas de destrucción masiva, así como la instalación de tales armas en cuerpos celestes, se vieron incorporados al Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, firmado en 1967. Resoluciones alentando la prohibición de armas nucleares en América Latina, facilitaron el acuerdo que culminó en el Tratado de Tlatelolco de 1967. La declaración de la ONU de 1963, que estableció que el uso de las armas nucleares constituiría una violación a su Carta y un crimen contra la humanidad, seguida de resoluciones similares en años posteriores, puede haber influido para que China y la Unión Soviética proclamen una política de no uso de armas nucleares y, ciertamente, ha contribuido a facilitar ciertas garantías de seguridad que las cinco potencias nucleares han declarado adoptar en favor de las naciones que carecen de tales armas. El problema del cese total de los ensayos nucleares ha figurado en primerísimo lugar en el orden del día de la limitación de armamentos gracias a acciones por parte de la Asamblea General, que lo ha mantenido como un tema separado de discusión

desde 1957. (Son más de 40 las Resoluciones adoptadas apelando a la adopción de un tratado de prohibición total de ensayos nucleares, y muchas de ellas contienen una condena directa de todo ensayo nuclear).

Sin embargo, la abrumadora mayoría de algo así como 700 Resoluciones que la Asamblea General ha adoptado desde su fundación hasta diciembre de 1985, sobre materias pertinentes a la limitación de armamento, ha tenido poco efecto en las políticas nacionales y, en consecuencia, su impacto ha sido escaso en el curso de las negociaciones para la limitación de armamento. Hay varias razones para explicar este fracaso. En primer lugar, la acelerada proliferación de este tipo de resoluciones (más de 300 en 1981-1985) ha disminuido considerablemente su valor. En algunos casos, dos o tres resoluciones adoptadas sobre un mismo asunto contienen recomendaciones contradictorias, como es el caso de las que se refieren al cese de los ensayos de armas nucleares; a la proscripción de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre; a la 'congelación' de las armas nucleares; o la prohibición de 'nuevas' armas de destrucción masiva.

Todas estas resoluciones dejaron de desempeñar el papel importante que originalmente se les había asignado, es decir, el de servir como un instrumento para probar la aceptabilidad de ideas y proposiciones avanzadas. En el transcurso de los años, pocos son los cambios habidos en la forma en que cada país ha votado, y esos cambios han sido de importancia marginal. Y, dado que el número de los países que votan en contra o se abstienen de votar en cuestiones cruciales es a menudo considerable, a lo que se agrega el que quienes votan a favor no son necesariamente los países militarmente importantes, es decir, aquellos cuyo consentimiento es indispensable para lograr un acuerdo de desarme, el otro rol importante de la Asamblea General, el de proporcionar directivas para las negociaciones sobre limitación de armamento, tampoco está siendo cumplido. A menos que los procedimientos de la Asamblea sean reformados, mediante la reducción, posiblemente por consolidación, de la cantidad de ítems en su agenda a los solos asuntos verdaderamente prioritarios y, en consecuencia, reduciendo también la cantidad de recomendaciones o declaraciones sobre los mismos asuntos, la capacidad de la Asamblea para influenciar el curso de las negociaciones de limitación de armamento continuará declinando, a la vez que su capacidad para influir en la opinión mundial puede desvanecerse completamente.

Desde 1978, han sido convocados dos períodos de sesiones especiales de la Asamblea General, dedicados a tratar exclusivamente los asuntos relacionados con el desarme.

Como se ha mencionado, el primer período de sesiones, celebrado en 1978, preparó un programa de acción que constituyó la base para una estrategia internacional de desarme, mejoró la maquinaria para discutir y

negociar el desarme, y estimuló en alguna medida el interés de la opinión pública en favor del desarme. También aumentó la importancia del rol en los asuntos mundiales de las naciones no alineadas y de otras que carecen de armas nucleares, además de conceder reconocimiento al valor de la investigación científica no gubernamental en el campo de los armamentos y del desarme.

En contraste, el segundo período de sesiones, que se celebró en 1982, no pudo cumplir las expectativas mantenidas por los estados miembros de la Organización. En efecto, le resultó imposible adoptar un documento que contemplara un programa integral de desarme, ni tampoco pudo ponerse de acuerdo en algunos otros ítems importantes de su agenda. En vez de hacer avanzar el proceso iniciado en el primer período de sesiones, reabrió la discusión sobre aspectos respecto de los cuales se había logrado acuerdo cuatro años antes. Se invirtió considerable tiempo y esfuerzo para meramente reconfirmar la validez del Documento Final del primer período. Sin embargo, el segundo período de sesiones se convirtió en un foco de la atención pública, a la vez que fue punto de convergencia para demostraciones en todo el mundo en favor de la paz. El 12 de junio de 1982, se efectuó en Nueva York una demostración masiva que reunió a 750.000 personas, que es la más grande que se ha hecho mostrando el interés del público en materias de desarme. Esta manifestación pudo haber ayudado a que se alcanzase consenso sobre la Campaña Mundial de Desarme, uno de los pocos resultados tangibles de la segunda sesión.

La utilidad de futuras reuniones especiales sobre desarme de la Asamblea General de la ONU, dependerá, en gran medida, de si existe o no un movimiento perceptible hacia el desarme, ya que, además de su función en cuanto a despertar conciencia, tales reuniones periódicas, al más alto nivel de representantes de los países miembros de la ONU, ciertamente pueden ayudar a eliminar los obstáculos residuales para un acuerdo que enfrentan a los negociadores. Para lograr tal propósito, las reuniones especiales deberían dedicarse más a tratar con problemas específicos, abandonando las meras generalidades. Además, y por supuesto, deberían ser bien preparadas y no ser consideradas como sustituto a los organismos negociadores. Podrían también servir como suplemento a las sesiones regulares de la Asamblea General, promoviendo un diálogo mundial sobre el desarme, sirviendo de crisol para nuevas ideas a ser consideradas por los organismos especializados. No hay necesidad alguna de que estas reuniones especiales siempre tengan que emitir declaraciones elaboradas, tales como la de 1978. Resulta, sin embargo, obvio que puntos de vista comunes deben ser registrados en una resolución, o resoluciones, de aceptación general por todos, pero normalmente podría ser suficiente con un simple informe de rutina.

4. La Comisión de Desarme.

La Primera Reunión Especial de la ONU sobre Desarme, reactivó la Comisión de Desarme, compuesta por todos los miembros de la Organización, que había estado sin funcionar desde 1965. La tarea de este órgano de la Asamblea General, de carácter subsidiario, deliberante e intersesional, es el considerar y hacer recomendaciones sobre diversos problemas en el campo del desarme, lo que constituye un mandato tanto amplio como poco preciso. Hasta ahora, la Comisión, en sus sesiones anuales que duran varias semanas, solamente ha duplicado los debates sostenidos en la propia Asamblea General y otros foros, y ha producido muy poco en términos de recomendaciones aprobadas. Además, no ha hecho absolutamente nada que no podría haber sido confiado al Primer Comité de la Asamblea, que desde 1978 ha sido liberado de discutir problemas que no se relacionen con el desarme. Es, por tanto, cuestionable que sean realmente necesarias las sesiones anuales de rutina de la Comisión de Desarme, especialmente si se considera que acostumbran ocupar un tiempo precioso que, de otra manera, estaría dedicado a las negociaciones de limitación de armamento.

Parece ser que la Comisión puede cumplir con utilidad algunas funciones *ad-hoc* tales como, por ejemplo, la de examinar y, posiblemente enmendar, textos aprobados en organismos de negociación multilateral con membresía restringida, antes de que se les someta a la consideración de la Asamblea General. A través de una tal modificación de su mandato, la Comisión podría lograr poner en práctica la sugerencia, a menudo hecha por diferentes delegaciones, de que borradores de convenciones multilaterales de desarme no deberían ser presentados a los miembros de la ONU para su consideración sólo en base a «aceptarlo o rechazarlo», como ha sido el caso algunas veces en el pasado.

5. Estudios especiales.

Estudios hechos por las Naciones Unidas, consagrados a aspectos técnicos, económicos y políticos de la limitación de armamento y del desarme, son usualmente producto de decisiones en la Asamblea General y, desde 1978, también del Consejo Asesor de Estudios de Desarme. El propósito de estos estudios, de acuerdo a la definición proporcionada por el Consejo, es el de ayudar en las negociaciones en curso, asistir en la identificación de aspectos específicos a fin de iniciar nuevas negociaciones; proveer de un trasfondo general a las deliberaciones y negociaciones en curso; y promover la conciencia pública sobre la amenaza que representan las armas nucleares y la continuación de la carrera armamentista.

Los estudios en cuestión, hechos por expertos calificados, a menudo contienen análisis completos de los problemas pertinentes, así como suge-

rencias de acción que puedan ser relacionadas con la implementación de los tratados en vigencia; algunos estudios han logrado promover medidas específicas, y definir los parámetros de las negociaciones proyectadas. Es así como, por ejemplo y en orden cronológico, el estudio de 1962 sobre las consecuencias económicas y sociales del desarme, proporcionó la base para la discusión sobre desarme general y completo. El estudio de 1967 sobre los efectos del posible uso de las armas nucleares, y las implicaciones que tienen su adquisición y ulterior desarrollo para la economía y seguridad de las naciones, puede haber facilitado la conclusión del Tratado de No Proliferación de 1968. El estudio presentado en 1969, sobre armas químicas y bacteriológicas (biológicas) y los efectos de su uso eventual, facilitó el camino hacia la Convención sobre Armas Biológicas de 1972. El estudio de 1972 sobre napalm y otras armas incendiarias ayudó, ciertamente, a galvanizar el interés público sobre esta categoría de armas «inhumanas», cuyo uso fue finalmente restringido con la Convención de 1981. Por otra parte, los estudios sobre la reducción de presupuestos militares, iniciados en 1974, condujeron a la elaboración de un sistema internacional para información standarizada sobre los gastos militares. El estudio de 1981 sobre las implicaciones técnicas, legales y financieras del establecimiento de una agencia internacional de satélites de observación, reveló las posibilidades para participación multilateral en la verificación de tratados, en la supervisión de armisticios y en el manejo de crisis internacionales. Y un estudio presentado en 1983, y complementado en 1984, establece normas para la organización de investigaciones de acusaciones de violación del Protocolo de Ginebra de 1925 o contra las reglas relevantes de derecho internacional consuetudinario que prohíben la guerra química y biológica.

Entre los estudios que han proporcionado información muy útil, y que no son de fácil acceso para muchos países, se pueden contar los informes de 1980 sobre armas nucleares y sobre una prohibición total de ensayos nucleares. El estudio de 1981 sobre la relación entre desarme y desarrollo, ha allanado el camino hacia una conferencia especial de la ONU sobre este tema. Otros importantes informes de expertos, preparados en 1982 y 1984, a requerimiento de la Asamblea General o por iniciativa del Secretario General de la Organización, ayudaron a aclarar las circunstancias del supuesto uso de armas químicas y biológicas y a controlar lo correcto de las acusaciones. Sin embargo, varios otros estudios, especialmente los preparados por grupos que, debido a su composición, no eran más que meras prolongaciones de organismos formales de la ONU, se limitan a ser una simple colección de puntos de vista oficiales de diferentes gobiernos. En dos casos, estos grupos así compuestos, ni siquiera pudieron producir un informe, debido a su incapacidad para superar las diferencias políticas e ideológicas. Tal fue el caso en 1985 con los estudios sobre las zonas libres de armas nucleares y sobre la investigación y desarrollo militares.

La calidad de los estudios podría, por cierto, mejorarse, si se decidiese que los grupos de expertos designados por el Secretario General, incluyesen una proporción más alta de científicos, académicos y especialistas independientes y dispusiesen de mayor tiempo para preparar sus informes. (Desde los comienzos de la presente década, algunos estudios han sido encargados al Instituto para Investigación sobre Desarme de la ONU.)

6. El Consejo de Seguridad.

Como se ha mencionado anteriormente, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad, estipulada en la Carta, de formular planes para el establecimiento de un sistema que regule los armamentos en el mundo. En esta tarea será asesorado por los jefes de estado mayor de los países que son miembros permanentes del Consejo o por sus representantes. En el período inmediatamente posterior al término de la Segunda Guerra Mundial, el Consejo estuvo discutiendo activamente la limitación de armamentos, pero desde los años 50 su rol en este asunto se ha reducido a prácticamente nada. Y jamás ha solicitado la colaboración del Comité de Estado Mayor, que es, de todos modos, un organismo prácticamente moribundo. Intentos hechos a principios de la década en curso, por parte de algunos miembros de la ONU, para que nuevamente el Consejo de Seguridad pueda estar directamente involucrado en la limitación de armamentos, no han producido los resultados anhelados.

No obstante, en el contexto de sus responsabilidades para mantener la paz y seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad adoptó en 1968 la Resolución por la cual se proporciona asistencia inmediata a cualquier país víctima de un ataque nuclear o de una amenaza de esa naturaleza, si éste carece de armas nucleares y es parte al Tratado de No Proliferación. Además, en diversos acuerdos y tratados de limitación de armamento, al Consejo de Seguridad se le ha asignado la tarea de tratar con las acusaciones de infracción a los mismos. Las partes en tales tratados se comprometen a cooperar para llevar a cabo cualquier investigación que el Consejo de Seguridad decida iniciar sobre la base de una queja y, por su parte, el Consejo debe informar a las partes sobre los resultados de la investigación realizada. Cada parte se obliga a proporcionar asistencia o apoyo, de acuerdo con la Carta de la ONU, a cualquier otra parte que lo solicite, en los casos en que el Consejo de Seguridad determine que quien solicita ayuda ha sido perjudicado, o corre riesgo de serlo, como resultado de la violación de un tratado. En algunos de los tratados que contienen disposiciones que permiten retirarse de los mismos en el caso de acontecimientos extraordinarios que afecten los intereses supremos de la parte interesada, se estipula que el Consejo de Seguridad debe ser informado con suficiente tiempo de antelación y que la notificación debe incluir una declaración especificando tales acontecimientos extraordinarios.

7. Otros organismos deliberativos.

Durante estos últimos 40 años, la ONU ha ido estableciendo diversos organismos de deliberación dedicados a la problemática de la limitación de armamento. Algunos de ellos cesaron de funcionar una vez completada la tarea específica que se les encomendó. Otros, en cambio, han sido declarados en receso *sine die* o, simplemente, fueron disueltos. En 1985-86 existían los cuerpos deliberativos, constituidos para dedicarse a asuntos específicos de desarme, que se indican a continuación:

El Comité Científico sobre los Efectos de la Radiación Atómica, establecido en 1955, que se ha consagrado a lo relacionado con el cese de los ensayos de armas nucleares. Su tarea concreta es la de reunir, estudiar y propagar información sobre los niveles observados de radiación ionizante, cualquiera que sea su origen, y sobre sus efectos ecológicos y en seres humanos.

El Comité Ad Hoc sobre el Océano Índico, para promover y alcanzar los objetivos contenidos en la Declaración de la ONU de 1971, definiéndolo como zona de paz.

Un *Comité Ad Hoc*, que se dedica al examen de las ideas y sugerencias presentadas por gobiernos, sobre la posible convocatoria de una conferencia mundial de desarme en una fecha futura.

8. El Secretariado.

La principal división del Secretariado, encargada de asuntos de limitación de armamentos, es el Departamento para Asuntos de Desarme (hasta 1982, su nombre era Centro de Desarme), encabezado por un Subsecretario General. Su papel consiste en ayudar en las reuniones de los organismos de desarme y en conferencias relevantes de la Organización; asistir al Secretario General en la preparación de informes solicitados por la Asamblea General; asistir a expertos haciendo estudios relacionados con el desarme; promover la realización de lo estipulado en las Resoluciones de la Asamblea General; administrar un programa de becas sobre desarme para funcionarios gubernamentales; y diseminar información sobre el desarme, incluyendo la publicación de un anuario del desarme y un periódico, así como folletos y otros materiales similares. Una tarea que se le añadió recientemente es la de dirigir la Campaña Mundial de Desarme, lanzada por la ONU con el propósito de promover la comprensión y apoyo de la opinión pública con relación a los objetivos de la Organización en el campo de la limitación de armamento y del desarme.

Además, y de acuerdo a lo estipulado en la Convención sobre Modificación del Medio Ambiente de 1977, el Secretario General, en su capa-

cidad de depositario de la misma, tiene el deber, cuando así se le solicita, de convocar y presidir un comité consultivo de expertos para examinar problemas que puedan surgir en su aplicación y distribuir a las partes las conclusiones a que llegue el comité. El Departamento para Asuntos de Desarme puede ser utilizado para estas tareas.

Como norma, el informe anual sobre las actividades de la Organización que presenta el Secretario General, incluye observaciones generales sobre la carrera armamentista y la limitación de armamento. Sin embargo, el Secretariado no presenta informes sobre la situación de los armamentos en el mundo ni sobre las posibilidades para su limitación.

9. Agencias especializadas.

Existen diversas agencias especializadas de la ONU que, de una u otra forma, tienen que ver con actividades relacionadas con la limitación de armamento.

La *UNESCO*, organización educacional, científica y cultural, promueve estudios sobre las causas y consecuencias de la carrera armamentista, así como de las condiciones necesarias para el desarme. Entre sus publicaciones se cuenta un manual para educación sobre desarme, así como un Anuario sobre paz y conflictos.

La *Organización Mundial de la Salud (OMS)* realiza estudios sobre asuntos específicos de la limitación de armamento, especialmente los relacionados con las ciencias médicas y su práctica. Su informe sobre el impacto en la salud de las armas químicas y biológicas, emitido en 1970, contribuyó en forma importante a las discusiones sobre la prohibición de tales armas. La OMS ha estado también estudiando los efectos de la guerra nuclear sobre la salud y los servicios de salubridad, tema sobre el cual publicó un informe en 1984, que recibió amplia publicidad.

La *Organización Meteorológica Mundial (OMM)* acordó en 1983 que el Sistema Mundial de Telecomunicaciones de World Weather Watch podría ser utilizado para la transmisión de datos específicos para la detección e identificación de eventos sísmicos, como parte del procedimiento de verificación de un tratado de prohibición total de ensayos nucleares.

La *Organización Internacional del Trabajo (OIT)* ha emprendido un programa de investigación y estudios, de propagación de información y de asistencia a reuniones y seminarios, todo con el objetivo principal de destacar las ventajas y beneficios sociales que podrían obtenerse, si el total o parte de los fondos, que al presente se destinan a armamentos, fuese en cambio dedicado a promover el desarrollo económico y a satisfacer necesidades básicas. También se dedica a estudiar los problemas relacionados

con la conversión laboral de industrias bélicas en industrias que produzcan bienes de uso civil.

El *Programa sobre el Medio Ambiente (UNEP)* colecciona información sobre métodos para abordar los problemas ambientales provocados por materiales bélicos que quedan esparcidos después del conflicto armado. También realiza estudios sobre los efectos que las actividades militares causan en el medio ambiente (en cooperación con el Instituto Internacional de Investigaciones para la Paz de Estocolmo, SIPRI).

Finalmente, el *Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA)* administra las salvaguardias que aseguran que los materiales fisionables y otros, así como servicios, equipos, instalaciones e información relacionados con lo nuclear, no sean utilizados en forma tal que promuevan propósitos bélicos. De acuerdo con este mandato, el OIEA ha recibido funciones específicas de control bajo el Tratado de No Proliferación y el Tratado de Tlatelolco.

Cabe decir, sin embargo, que la capacidad potencial de las instituciones afiliadas a la ONU podría ser todavía mejor utilizada, especialmente con respecto al control de la ejecución de obligaciones derivadas de los tratados de limitación de armamento.

10. La maquinaria de negociaciones.

El foro principal y central para las negociaciones sobre la limitación de armamentos que, a diferencia de los foros meramente deliberativos, como la Asamblea General de las Naciones Unidas, se consagra a la eventual redacción de acuerdos, es la Conferencia de Desarme (CD), con sede en Ginebra, que se reúne durante la mayor parte del año. Desde 1979 su membresía incluye a las cinco potencias nucleares, además de 35 otros países que representan tanto a todas las zonas geográficas del planeta como a los diferentes grupos políticos. Países no miembros pueden presentar proposiciones o documentos de trabajo y, si se les invita, pueden participar en las discusiones sobre asuntos que figuren en el orden del día de la CD.

A pesar de frecuentes declaraciones sobre el papel central que las Naciones Unidas deben desempeñar en la esfera del desarme, la CD no ha sido creada como un órgano de la ONU, bien que en los primeros años inmediatos al término de la guerra los organismos multilaterales encargados de las negociaciones de desarme sí lo eran. Por ejemplo, la ONU estableció en 1946 la Comisión de Energía Atómica, seguida en 1947 de la Comisión sobre Armamento Convencional y, posteriormente, del Sub-Comité de la Comisión de Desarme (activo desde 1954 a 1957), dedicados todos a celebrar negociaciones propiamente tales. Fue solamente a partir de 1958, con la celebración de las conferencias sobre la no-continuación de

los ensayos de armas nucleares (con la participación de Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética), y sobre la prevención de ataques por sorpresa (con la participación de cuatro miembros de la OTAN y de otros tantos del Pacto de Varsovia), que las negociaciones para la limitación de armamento comenzaron a alejarse de las Naciones Unidas. Y es así como, en 1960, cuando se organizó el Comité de Desarme de los Diez fuera de la estructura y égida de la ONU, el entonces Secretario General, que consideraba al desarme como una de las actividades básicas de la Organización, expresó públicamente su desaprobación.

Con el paso del tiempo, no obstante, son estrechos los vínculos que se han desarrollado entre el organismo multilateral de negociación y las Naciones Unidas. Este organismo, actualmente la CD, si bien formalmente es autónomo y no obligado por decisiones de la ONU, toma, no obstante, en cuenta en la formulación de su agenda las recomendaciones de la Asamblea General (el Secretario General es quien le transmite las que son pertinentes) y en forma regular presenta informes a la Asamblea. También se da por sentado que los textos de los acuerdos elaborados en la CD sean transmitidos a la Asamblea General de la ONU, solicitando se les recomiende para la firma y ratificación por los países miembros, lo que es una práctica seguida por todos los cuerpos negociadores que la precedieron. El presupuesto de la CD está incluido dentro del presupuesto general de la ONU, a lo que se añade el que celebra sus reuniones en locales de la ONU y es servida por personal de la misma. Además, el Secretario de la CD es designado por el Secretario General de la ONU, para que actúe como su representante.

El 'decálogo' de asuntos en el orden del día de la CD es como sigue: 1) armamento nuclear en todos sus aspectos; 2) armas químicas; 3) otras armas de destrucción masiva; 4) armamentos convencionales; 5) reducción de presupuestos militares; 6) reducción de fuerzas armadas; 7) desarme y desarrollo; 8) desarme y seguridad internacional; 9) medidas colaterales, medidas para promover la confianza mutua, métodos eficaces de verificación con relación a medidas apropiadas de desarme; y 10) un programa integral de desarme, que conduzca a un desarme completo y general bajo control internacional eficaz.

En años recientes, diversos comités *ad hoc* de la CD estaban consagrados a tratar, respectivamente, sobre las armas químicas y radiológicas, sobre la prevención de una carrera armamentista en el espacio ultraterrestre, sobre garantías de seguridad a los países carentes de armas nucleares y, finalmente, sobre un programa integral de desarme. Reuniones de expertos sobre éstos y otros tópicos son organizadas de vez en cuando, a fin de aclarar problemas de índole técnica; pero han habido problemas para establecer, o continuar con, grupos de trabajo sobre la prohibición de en-

sayos nucleares, sobre desarme nuclear y sobre la prevención de la guerra nuclear. Si bien las armas de destrucción masiva han recibido considerable atención, el problema de desarme convencional, sin embargo, ha sido casi totalmente ignorado.

Debido a modificaciones estructurales decididas como resultado de la Primera Sesión Especial sobre Desarme, los métodos de trabajo del organismo de negociación CD se han visto considerablemente mejorados. En particular, la decisión de abolir la co-presidencia americano-soviética, que existió en todos los organismos negociadores que precedieron a la actual CD, lo que implicó la eliminación del obstáculo que impedía la participación de China y Francia, ha hecho a la CD más adecuada para las circunstancias políticas que prevalecen en la hora presente. Sin embargo, este cambio no está destinado a afectar el papel que Estados Unidos y la Unión Soviética desempeñan para lograr o demorar la limitación de armamento, en razón de la posición política y militar que ocupan entre las naciones. A este respecto, cabe señalar que el ritmo con que trabaja la CD ha continuado siendo excesivamente lento. Desde la adopción en 1977 de la Convención sobre la prohibición de todo uso militar u hostil de las técnicas de modificación ambiental, en la CD no ha sido negociado hasta la etapa de firma ni siquiera un tratado de limitación de armamento. En todo caso, las materias más importantes, es decir, las relacionadas con la limitación de las armas nucleares, han sido separadas para conversaciones bilaterales entre las dos superpotencias y el número de las medidas a negociarse en forma multilateral es limitado. Los intentos hechos a fin de hacer que ambos tipos de negociación sean verdaderamente complementarios, no han dado resultados hasta ahora.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética continúan también ejerciendo una influencia decisiva en los procedimientos de la Conferencia de Desarme. Es generalmente reconocido que en transacciones internacionales es esencial el consentimiento de los estados afectados para lograr resultados significativos, y que los intentos por imponer la voluntad de la mayoría sobre una minoría disidente, mediante el recurrir al proceso tradicional de votación, resultan a menudo estériles y hasta pueden ser contraproducentes. Si bien esto es, por cierto, pertinente con respecto a cuanto afecte a los intereses vitales de los estados, no hay razón alguna para aplicarlo también a meras materias de procedimiento. En efecto, la norma de consenso, que ha sido incorporada a las reglas de procedimiento de la CD, y que implica el derecho a veto para cada uno de los participantes en las negociaciones, ha sido frecuentemente invocada, en particular por las grandes potencias, a fin de impedir la creación de órganos subsidiarios dedicados a discutir materias que, no obstante, figuran en el orden del día o bien para impedir que ciertos países no miembros puedan expresarse ante la Conferencia.

Aun en lo que respecta a asuntos de substancia, cuando se trata solamente de la cuestión de ponerse de acuerdo sobre un texto que, subsecuentemente, será sometido a los gobiernos individuales para su consideración, es decir, en una etapa anterior a la de la adopción de obligaciones por parte de los estados, es dudoso que corresponda aplicar la regla de consenso, ya que siempre existe el peligro de que se abuse de ella. En este sentido, podría bastar con una mayoría calificada de países, incluyendo los más directamente concernidos. Además, como se indica anteriormente, los borradores de tratados multilaterales de limitación de armamento son, normalmente, presentados ante la Asamblea General de la ONU, en la cual pueden todavía sufrir enmiendas o, aún, ser enviados de vuelta al cuerpo negociador para su reformulación, como ocurrió en 1969 en el caso del Tratado sobre los Fondos Marinos. En todo caso, obligaciones internacionales no pueden ser impuestas sobre Estados por una conferencia u organización internacional, lo que incluye a las propias Naciones Unidas, mediante el pasar por alto los procedimientos constitucionales nacionales, que a menudo requieren la ratificación parlamentaria.

Para funcionar en forma eficaz, un organismo que prepara textos de tratados no debe ser muy amplio en su composición. A este respecto, puede que la Conferencia de Desarme, con sus 40 países miembros, ya haya alcanzado el límite máximo aconsejable. Su ulterior expansión, como se contempla actualmente, puede terminar por eliminar la diferencia que debe existir entre un foro negociador y uno meramente deliberativo. Sin embargo, el problema de cualquier limitación en la membresía es que los países no miembros se ven impedidos, en una etapa temprana del proceso de preparación de un tratado, de poder opinar en materias que pueden afectar sus intereses. Esta limitación podría ser superada si todos los estados fuesen mantenidos al corriente de las conversaciones, y si pudiesen ver consolidado su derecho de presentar formalmente en todo tiempo sus ideas y proposiciones en el curso de las mismas. El proceso de negociación en la CD podría verse facilitado si es que para cada ítem se recurriese a establecer grupos de trabajo sobre una base permanente y no meramente *ad hoc*.

Las Naciones Unidas organizan también conferencias sobre medidas específicas de limitación de armamento. Es así como una conferencia, reunida en 1979 para discutir sobre armamentos convencionales de carácter excesivamente dañino o de efectos indiscriminatorios, condujo a la Convención de 1981 que restringe su uso. Otro ejemplo de una conferencia organizada directamente por la ONU, y teniendo connotaciones pertinentes a la limitación de armamento, es la consagrada a la promoción de la cooperación internacional en los usos pacíficos de la energía nuclear, que se celebrará en 1987. Sin embargo, los acuerdos de limitación de armamento aplicables a determinadas áreas geográficas o continentes (América Latina

y Europa), siendo de naturaleza distinta a los de alcance mundial, son discutidos directamente por los países concernidos, fuera del marco de las Naciones Unidas, aunque a menudo con su apoyo y bendición.

11. Conclusiones.

Las disposiciones para la limitación de armamento pueden ayudar a reducir el riesgo de una guerra que estalle debido a accidente o error de cálculo, o aún intencionadamente; también pueden contribuir a reducir las disparidades existentes entre los países fuertemente armados y los más débiles, ayudar a mitigar la destrucción y el sufrimiento en los conflictos armados, a ahorrar recursos que pueden ser utilizados en desarrollo económico y social, así como también a disminuir los daños ecológicos. Las Naciones Unidas no han realizado progresos substanciales en este terreno. Tal deficiencia puede ser atribuida al hecho de que el progreso en el campo de la limitación de armamento es determinado más bien por los intereses nacionales que los internacionales. Las decisiones políticas nacionales son una función de la interacción de diversos sectores del gobierno, y en el transcurso de las negociaciones de limitación de armamento, cada país procura primeramente obtener el apoyo de sus propios sectores políticos y militares, así como a veces también el de sus aliados. El resultado de las negociaciones con otras partes depende también, y en gran medida, del clima existente en las relaciones internacionales, ya que no existe país que desee restringir sus medios de defensa ante la amenaza manifiesta o latente de uso de la fuerza (aún cuando los altos niveles de armamentos a menudo son una causa más que una reacción a la tensión internacional). Los procedimientos para la conducción de negociaciones son menos esenciales, pero mecanismos internacionales adecuados pueden ayudar a promover la causa que se persigue. La maquinaria disponible dentro del esquema de las Naciones Unidas parece ser adecuada, y podría verse mejorada, como se sugiere anteriormente. Lo que parece estar ausente son mecanismos nacionales eficaces que permitan armonizar las estrategias para la limitación de armamento, como las formulan los dirigentes políticos, con las exigencias de seguridad nacional, como las postulan los dirigentes militares. Pero resulta obvio que los mecanismos internacionales de deliberación y negociación pueden ser solamente tan efectivos como las políticas nacionales lo permitan, y es generalmente reconocido el que las naciones poseedoras de armas nucleares cargan con la responsabilidad primaria en este aspecto.

Al constituir un foro central para los esfuerzos por la limitación de armamento, la ONU podría desempeñar la importante función de codificar los principios de derecho internacional en materia de limitación de armamento, que ya cuentan con aceptación internacional, y en la elabora-

ción de otros nuevos. Esto estaría de acuerdo con su responsabilidad estatutaria de promover el desarrollo progresivo del derecho internacional.

Los principios a ser codificados podrían incluir, por ejemplo, los siguientes: que las medidas de limitación de armamento puestas en vigencia por algunos Estados, no afecten en forma negativa los intereses de seguridad de otros; que todos los Estados tienen el derecho de participar en las negociaciones que les conciernen, y que todas las partes de los acuerdos tienen el derecho de asegurarse del acatamiento a las obligaciones contraídas en los tratados; que no debe emprenderse acción alguna de naturaleza bélica capaz de provocar daño al medio ambiente de otros países, y que en particular los ensayos de armas que provocan (o que razonablemente se espere que puedan causar) serios daños ecológicos a países extranjeros o a otras áreas, contradicen las exigencias de las relaciones pacíficas entre naciones; o el principio de que el status de las zonas libres de determinados armamentos, establecidas por grupos de países, debe ser respetado por los demás.

Entre los nuevos principios a elaborar podría incluirse una prohibición explícita de uso en general o, al menos, de primer uso de armas de destrucción masiva, de acuerdo a la norma consuetudinaria existente de que no es ilimitado el derecho de las partes en un conflicto armado a elegir métodos y medios bélicos. Esta regla podría ser ampliada todavía más, estableciendo que el derecho de los estados a *poseer* armas no es tampoco ilimitado. Como corolario lógico a la adopción de tal principio, las armas 'excesivas', que son útiles especialmente para ataques por sorpresa y para conquista, deberían ser proscritas. Otro nuevo principio podría ser el de la irrevocabilidad de las obligaciones de limitación de armamento bajo tratados de duración ilimitada y de adhesión universal. Esto implicaría que la cláusula de retiro que figura en los tratados debería ser invocada únicamente en caso de violación de las estipulaciones esenciales para el cumplimiento del objetivo del tratado.

La Asamblea General de la ONU proporciona un vehículo idóneo para el desempeño de tal función. Si bien sus recomendaciones carecen de obligatoriedad, poseen, no obstante, gran peso político y moral, especialmente cuando son adoptadas por unanimidad. Los principios recomendados podrían ir siendo gradualmente 'reforzados' hasta convertirlos en normas de derecho de validez universal, mediante referencias específicas a ellos, repetidas en tratados y otros documentos internacionales, y mediante la práctica de los Estados.

Las medidas de limitación de armamento que están ahora bajo activa consideración, aun las que son de carácter integral, presuponen la existencia continuada de los complejos militares nacionales. No exigen cambios radicales en el actual orden mundial, porque no pretenden abolir definitiva-

mente la guerra. Sin embargo, el objetivo último de la mayor parte de los esfuerzos por la paz es el de eliminar el uso de la fuerza en las relaciones inter-estatales, mediante la eliminación de los instrumentos de guerra. Un desarme completo a nivel mundial exigiría de estructuras internacionales que pudieren permitir a las naciones su propia defensa, rindiendo así superfluas las fuerzas militares nacionales. En particular, el sistema de seguridad colectiva y de arreglo pacífico de controversias, que está incorporado en la Carta de la ONU, tendría que ser hecho considerablemente más eficaz.

En el proceso de transformación del orden mundial no puede exagerarse la importancia del papel que la limitación de armamento tiene para generar confianza internacional, y la participación de la ONU en las deliberaciones y negociaciones sobre este tópico tiene una importancia que es cardinal. Finalmente, sin embargo, es la creciente preocupación de la opinión pública por los peligros que presenta la carrera armamentista, lo que puede constituir el elemento decisivo. Para poder estar en condiciones de ejercer presión sobre los gobiernos en favor de medidas de limitación de armamento, el público en general debe estar muy bien informado. También en este respecto, las Naciones Unidas podrían desempeñar un rol más importante que hasta ahora.

II. LA PROLIFERACION NUCLEAR: TEMA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL

Una tarea importante de la Organización de las Naciones Unidas podría ser la de atraer a todos sus miembros a los acuerdos internacionales relativos a la limitación de armamento. En la actualidad se trataría de convertir en un acuerdo universal el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares —uno de los raros éxitos de la diplomacia de desarme—.

1. Introducción.

Debido a la difusión, tanto del conocimiento técnico como de las instalaciones nucleares en diferentes partes del planeta —real o aparentemente para propósitos pacíficos— son muchas las naciones que han adquirido los recursos y medios necesarios para llevar a cabo un programa de armamento nuclear. Por lo tanto, la necesidad de prevenir una diseminación ilimitada de armas nucleares ha llevado a desarrollar un régimen de no proliferación nuclear, que incluye disposiciones y reglas, así como instituciones nacionales e internacionales. Entre estas últimas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica, con sus sistemas de salvaguardias nucleares, desempeña un importante papel práctico. El rol esencial, sin embargo, pertenece al Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nu-

cleares, firmado en 1968. Este tratado, en vigencia desde 1970, obliga a los Estados poseedores de armas nucleares a no traspasar a nadie estas armas u otros dispositivos nucleares explosivos, así como al control sobre ellos. También obliga a los Estados no poseedores de armas nucleares a no recibir, fabricar o adquirir de otra manera tales armas o dispositivos nucleares. Los últimos están sometidos a las mencionadas salvaguardias nucleares, es decir a un control internacional para impedir que el material nuclear de uso pacífico sea utilizado para construir armas.

La idea de un acuerdo internacional prohibiendo la adquisición de ciertas armas a una abrumadora mayoría de países, y tolerando que unos pocos las tengan, ha levantado serias controversias. En efecto, al renunciar a su opción de poseer armamento nuclear bajo el Tratado de No Proliferación, los países han asumido una obligación de mucho peso, mientras que, al comprometerse a no diseminarlo, los Estados que lo poseen han sacrificado poco o nada.

A pesar de la desigualdad de derechos y obligaciones inherente al concepto mismo de no proliferación, el Tratado de No Proliferación ha logrado atraer como miembros a más de las tres cuartas partes del total de las naciones independientes del mundo, incluyendo a la casi totalidad de los países altamente industrializados y militarmente importantes. La Tercera Conferencia de Examen del Tratado, que se celebró en septiembre de 1985, confirmó que a pesar de las discrepancias relacionadas con la observancia de algunas estipulaciones específicas del Tratado, las partes están de acuerdo en los asuntos básicos que conciernen a la no proliferación nuclear. Sin embargo existen algunos países de importancia que se mantienen sin adherirse al Tratado y que operan sin control internacional instalaciones capaces de fabricar material nuclear susceptible de ser utilizado como explosivo.

2. Los países en el umbral nuclear bélico.

De los nueve países más importantes que no se han incorporado al Tratado, dos de ellos —China y Francia— son potencias nucleares. En un plano meramente práctico, la ausencia de ambas no debería ser una materia de preocupación especial, mientras continúen aplicando una política que consiste en abstenerse de ayudar a otros países para que obtengan armas nucleares. Al mismo tiempo, dado que ninguna de las dos tiene nada que ganar de una proliferación nuclear, la expresa oposición al Tratado que ambas han manifestado no parece tener una base racional.

Entre los países que se encuentran en el umbral nuclear bélico, y que no son partes de acuerdos internacionales que prohíben la posesión de armas nucleares, están algunos que tienen gran población e influencia y

otros ubicados en zonas de aguda tensión política o hasta de conflicto armado. De estos países, Argentina y Brasil enfrentan actualmente serios problemas económicos que no permiten mantener programas de armas nucleares. Por otro lado, ambos mejorarían, ciertamente, su reputación internacional si decidiesen, con respecto al Tratado de Tlatelolco de 1967, que proscribe las armas nucleares en la América Latina, ratificarlo (en el caso de Argentina) o hacer la necesaria declaración de dispensa de requisitos para su entrada en vigencia (en el caso de Brasil). Ello equivaldría, prácticamente, a la adhesión de ambos países al Tratado de No Proliferación.

India y Paquistán, países a los que se supone encontrarse en vías de adquirir una capacidad bélica nuclear, parecen estar, sin embargo, entrelazados en una relación de mutua disuasión que les impide cruzar el umbral nuclear bélico mediante una explosión de ensayo (la segunda, en el caso de India). Una competencia en armas, a diferencia de la competencia en capacidades, no solamente amenazaría la seguridad de ambos sino que podría también resultar económicamente ruinosa (entre otras razones, debido a la casi segura pérdida de una buena parte de la actual asistencia económica extranjera) por lo que, en última instancia, se transformaría en un elemento desestabilizador de política interna. En verdad, resulta difícil concebir que ambos países puedan ahora realmente tener interés en demostrar que poseen un arma nuclear.

Con respecto a España, otro país que se mantiene fuera del Tratado de No Proliferación, no parece que existan riesgos de que adquiera armamento nuclear. Su entrada en la Comunidad Europea entraña una obligación de aceptar formalmente salvaguardias nucleares completas, lo que hace imposible todo programa bélico nuclear. Si, a pesar de tal obligación, España continuase rehusando su adhesión al Tratado, ello se debería probablemente a razones no relacionadas con los asuntos nucleares.

De los restantes dos países que se considera que están en el umbral nuclear, Israel y Africa del Sur, el primero puede que ya esté en posesión de armas nucleares. En todo caso, dado que han preferido sembrar la ambigüedad sobre sus capacidades nucleares, ya que es precisamente mediante el mantenimiento de la incertidumbre que confían en poder intimidar a sus enemigos y conseguir ventajas de sus amigos, los gobiernos de ambos países parecen no estar dispuestos a cambiar de actitud.

Además de los países en el umbral nuclear, existen más de 30 que no forman parte del Tratado de No Proliferación, y que no poseen ni armas ni instalaciones nucleares, y otros dos, partes del Tratado —Iraq y Libia— cuyo acatamiento al mismo ha sido puesto en duda por algunos pese a que todas sus actividades nucleares están bajo el régimen de salvaguardias internacionales.

3. La amenaza de guerra nuclear.

El peligro de la proliferación de armas nucleares está estrechamente relacionado con la amenaza de una guerra con armas más poderosas y destructivas, ilegales, 'inseguras', 'inmorales' y 'antidemocráticas'.

a) *Las armas más poderosas y destructivas.*

La mayor bomba utilizada en los bombardeos estratégicos de ciudades en Europa durante la Segunda Guerra Mundial tenía la potencia de 10 toneladas de explosivo químico TNT (trinitrotolueno). La bomba atómica dejada caer sobre Hiroshima tenía una potencia explosiva de 13.000 toneladas (o 13 kilotones) de TNT.

Actualmente, cuarenta años después, se cree que la energía total de los arsenales nucleares es equivalente a unos 13.000 millones de toneladas de TNT, es decir, a un millón de bombas como la de Hiroshima o aproximadamente tres toneladas de TNT por cada hombre, mujer o niño de la Tierra.

Con la tecnología actual es posible desencadenar en un microsegundo más energía de un arma nuclear que la producida por todas las armas convencionales en todas las guerras que se han sucedido a través de la historia.

La bomba de Hiroshima originó la muerte de alrededor de 70.000 personas en menos de un mes; otras 80.000 personas más resultaron lesionadas. Una explosión de 100 kilotones en el aire, a baja altura, sobre el centro de una ciudad con medio millón de habitantes mataría la mitad de la población inmediatamente. Una explosión de 1 megatón (que equivale a mil kilotones) sobre el centro de una ciudad con unos cuatro millones de habitantes mataría inmediatamente entre medio millón y un millón de personas y lesionaría de 600.000 a 1.200.000 más. Una explosión de 10 a 20 megatones en una ciudad como Nueva York originaría lesiones a más de cinco millones de personas.

En todos los casos, las lesiones por quemaduras y contaminación radiactiva originarían muchas muertes adicionales.

b) *Las armas ilegales.*

El punto de partida para examinar el status legal de las armas nucleares es la norma contenida en la Convención de 1907 de La Haya sobre leyes y prácticas de la guerra terrestre, y por la cual el derecho de los beligerantes a dañar al adversario no es ilimitado. Se prohíbe el empleo de armas que causen sufrimiento innecesario así como la destrucción de la propiedad del enemigo, a menos que las necesidades de la guerra lo exijan de un modo imperativo. Más aún, de acuerdo con varios tratados adopta-

dos en años recientes, como la Convención de 1977 sobre las técnicas de modificación ambiental, el Protocolo de 1977 sobre la protección de víctimas de conflictos armados internacionales, y la Convención de 1981 sobre armamento convencional 'inhumano', se prohíbe emplear métodos o medios bélicos que se supone puedan causar al medio ambiente daños extensos, de larga duración y/o severos. Puesto que las explosiones nucleares pueden producir consecuencias incontrolables en lo biológico y ambiental, y dañar en forma masiva a la gente y a la propiedad, y dado que tal destrucción difícilmente puede constituir una necesidad, el uso de armas nucleares haría difícil, aunque no imposible, el respeto a las normas internacionales citadas.

El derecho internacional consuetudinario, reiterado en las Convenciones de Ginebra de 1949 para la protección de las víctimas de guerra, ha establecido una clara distinción entre combatientes y no combatientes, y entre objetivos militares y no militares: los beligerantes están bajo la estricta obligación de proteger a los civiles contra los azares de la guerra. Sin embargo, la naturaleza indiscriminatoria de las armas nucleares hace imposible observar esta norma. Aunque sólo se atacasen objetivos militares, las bajas civiles serían un inevitable resultado y, en muchos casos, superarían con creces las netamente militares.

Otro aspecto inicuo de la guerra nuclear es la inhabilidad de los beligerantes para respetar la inviolabilidad del territorio de las naciones neutrales, que es una importante exigencia del orden internacional. En efecto, resulta completamente imposible limitar los efectos de las explosiones nucleares, en particular la contaminación radiactiva, a los territorios de los países en guerra. A esto se puede agregar el hecho de que los países no poseedores de armas nucleares, pero que las tienen estacionadas en sus territorios, ni siquiera están en posición de poder declararse neutrales en una guerra entre las naciones nucleares.

La radiación nuclear y la precipitación radiactiva siempre infligen daños a los tejidos biológicos de los seres humanos, animales y vegetales. Esto hace que, desde el punto de vista del derecho internacional, las armas nucleares puedan ser comparadas con el veneno, cuyo uso se encuentra prohibido como método bélico. En efecto, el Protocolo de Ginebra de 1925 proscribía el uso en guerra de gases asfixiantes, venenosos u otros, y de líquido, materia o artefacto análogos, a lo que se suma la proscripción de los métodos bélicos bacteriológicos.

Y, finalmente, vale la pena hacer notar que al definir las restricciones en la conducción de hostilidades, las Convenciones de La Haya incluyeron una cláusula, conocida como la Cláusula de Martens, que hace las costumbres establecidas entre pueblos 'civilizados', las leyes de humanidad y los dictados de la conciencia pública obligatorios por sí mismos, aún en

la ausencia de un tratado específico que prohíba un tipo particular de armamento. Fue esta cláusula justamente la que fue aplicada por el Tribunal Militar Internacional que se reunió en Nuremberg, para enjuiciar a los líderes nazis al término de la Segunda Guerra Mundial.

Brevemente, aunque no existe un tratado proscribiendo específicamente el uso de armas nucleares, el efecto acumulado de las restricciones que ya se encuentran en vigencia es tal, que una guerra nuclear no puede ser iniciada en obediencia a las reglas del derecho internacional. Esta es la razón por la cual muchos juristas internacionales cuestionan la legalidad del primer uso de estas armas, aun en ejercicio del derecho de defensa propia; ellos sostienen que un acto legal de defensa se convierte, sin embargo, en ilegal cuando conlleva el riesgo de un holocausto generalizado.

c) *Las armas 'inseguras', 'inmorales' y 'antidemocráticas'.*

El desarrollo de las armas nucleares ha conducido a la doctrina militar de la disuasión nuclear. La esencia de esta doctrina se apoya en el mantenimiento de una capacidad bélica para infligir un daño intolerable al adversario. Las superpotencias parecen creer que la doctrina de la disuasión está al servicio de sus intereses de seguridad. No obstante, debido a la persistente percepción de que una guerra nuclear pudiera librarse y 'ganarse', cada una de ellas aspira a la superioridad o está preocupada porque el otro lado pueda conseguir la superioridad. Estas aspiraciones y preocupaciones se traducen en incrementos numéricos adicionales y mejoras cualitativas de los arsenales nucleares, y la carrera nuclear hace imposible estabilizar la disuasión. Como resultado, la seguridad de los Estados con armas nucleares continúa apoyándose sobre unos cimientos movedizos. En un momento de crisis internacional, o en un período de tensión excepcionalmente alta entre los EEUU y la URSS, la tentación de golpear, con objeto de prevenir un supuesto ataque nuclear por sorpresa del adversario, puede hacerse irresistible.

Independientemente del desequilibrio de la disuasión, no puede excluirse el uso accidental o no autorizado de las armas nucleares, como lo ponen de manifiesto los varios casos ya ocurridos de falsas alarmas o de mal funcionamiento de una computadora. No existe garantía de que tales incidentes no puedan terminar en el futuro en una catástrofe con consecuencias incalculables para ambos lados. Se están considerando planes para introducir procedimientos de 'disparo ante la amenaza', en los que los misiles se lanzarían automáticamente si los detectores anuncian la llegada de un ataque. Esto incluso multiplicaría los peligros de una guerra nuclear no intencionada.

El concepto de disuasión implica que, más allá de un determinado nivel de destrucción esperada y aceptable, los Estados preferirán la paz a

la guerra. Pero este nivel puede ser distinto para los diferentes Estados, dependiendo de muchos factores, tanto objetivos como subjetivos. En otras palabras, el que un Estado sea o no disuadido de golpear a otro con un arma nuclear dependería de la importancia que ese Estado concediera a lo que pudiera ganar con un ataque, en comparación con lo que pudiera perder como consecuencia de un contraataque. Por ello, la disuasión puede fallar si una de las partes percibe haber alcanzado la capacidad de golpear primero y está preparado para absorber los daños de una represalia. La llamada guerra de las galaxias, o la protección contra los misiles del adversario, facilitaría tal decisión.

Considerando las consecuencias globales de una guerra nuclear, todo el planeta ha quedado situado por las superpotencias como un rehén al servicio de sus intereses. En efecto, aun cuando los Estados que poseen armas nucleares sufrirían el mayor número de víctimas y el daño más extenso en una guerra nuclear total, todas las naciones experimentarían un grave riesgo físico. La precipitación radiactiva entrañaría un número de víctimas que se contaría por millones en todo el mundo. La radiación ionizante podría originar mutaciones en plantas y animales, las cuales podrían alterar el ecosistema de forma impredecible. Cantidades importantes de óxido de nitrógeno, inyectadas dentro de la atmósfera superior como resultado de las explosiones nucleares, podrían alcanzar y destruir la capa de ozono, que protege a todos los seres vivientes de la radiación ultravioleta.

El fenómeno del 'invierno nuclear' afectaría a las funciones vitales de la comunidad internacional. Muchas naciones probablemente dejarían de existir; otras podrían verse despobladas por el hambre. La civilización humana, tal como la conocemos, puede dejar de existir. Todo esto podría suceder como resultado de las políticas de sólo dos países: los Estados Unidos y la URSS.

En un intento para evitar o reducir el alcance de la posible destrucción de sus propios territorios, los estrategas de las superpotencias han adelantado la noción de guerra nuclear limitada a una región o continente. Como consecuencia, ambas partes han desarrollado toda una generación de armas nucleares de alcance intermedio o tácticas (en contraste a las intercontinentales o estratégicas) con el ostensible propósito de defender a los aliados. Pero las armas nucleares no pueden defenderlos. Todo lo que pueden hacer es destruirlos. Una guerra nuclear mantenida fuera de sus propias fronteras proporcionaría a las superpotencias un respiro para reflexionar si disparar o no sus sistemas centrales de armas nucleares estratégicas por encima de las ruinas de sus aliados.

Las armas nucleares niegan el más fundamental de los derechos humanos: el derecho a la existencia.

Un solo hombre o, en el mejor de los casos, un grupo pequeño de oficiales de alto nivel en cada uno de los Estados con armas nucleares, tiene el poder de decisión para utilizarlas. La decisión puede ser la de golpear primero, la de responder a un ataque nuclear real o presunto o la de introducir armas nucleares en una guerra de carácter convencional.

El secreto que rodea al armamento nuclear y la necesidad de actuar muy rápidamente en caso de una guerra nuclear excluye el proceso de consulta democrática en cualquier sistema de gobierno. Los misiles balísticos intercontinentales pueden lograr su blanco en unos treinta minutos, mientras que los misiles euroestratégicos o los lanzados desde submarinos serían capaces de alcanzar el territorio enemigo en menos de quince minutos.

Un puñado de personas puede así precipitar la destrucción de millones. No existen prácticamente controles políticos o legales, y difícilmente podría haber alguno. Nada refleja mejor las gravedad y lo precario de la situación presente.

4. Conclusiones.

Las armas nucleares plantean el mayor de los peligros para la supervivencia de nuestra civilización. Por lo tanto, nada, a excepción de su abolición completa, podría restablecer la confianza en el futuro del género humano. El camino hacia este objetivo pasa a través de una prohibición completa y definitiva de la proliferación de armas nucleares. Sin embargo, en el futuro previsible, es dudosa la adhesión al Tratado de No Proliferación de los países que son considerados como los más cercanos a adquirir una capacidad nuclear bélica y que quieren mantener la opción de poder construir sus propias armas nucleares. Además, al contrario de muchos otros acuerdos multilaterales de limitación de armamento, el Tratado de No Proliferación no es de duración indefinida. En 1995, esto es, 25 años después de su entrada en vigencia, se reunirá una conferencia para decidir sobre su futuro, sea prolongando su vigencia en forma indefinida, o extendiéndola solamente por uno o más períodos. Puede que en ese entonces de lo que se trate sea de la supervivencia misma del Tratado. A este respecto, la mayor responsabilidad incumbe a las potencias nucleares, ya que mientras éstas continúen atribuyendo utilidad política y militar a las armas nucleares, algunos países que no las poseen en la actualidad podrán persuadirse de tratar de obtener las mismas ventajas por los mismos medios. Es debido a este peligro de 'proliferación por contagio' que debe concederse importancia prioritaria a las medidas de limitación del armamento nuclear.

Una medida que es considerada generalmente como un primer paso en dirección hacia la limitación cualitativa de las armas nucleares es una prohibición total de ensayos nucleares, ya que ello haría prácticamen-

te imposible el desarrollo de nuevos diseños de estas armas al no poder ensayarlos, a la vez que estorbaría seriamente la modificación de los diseños existentes.

La importancia de la prohibición de ensayos nucleares radica también en los obstáculos de naturaleza práctica que crearía para los posibles candidatos a ser miembros del club nuclear, dado que estos vacilarían ante la perspectiva de acumular un arsenal de armas nucleares que no han sido sometidas a ensayo alguno. Además, puesto que tal prohibición se aplicaría a todos, tanto a quienes tienen armas nucleares como a los que no, se eliminaría así, al menos en forma parcial, un aspecto políticamente sensible al Tratado de No Proliferación, que es la implicación de que a algunos países se les permite y a otros se les prohíbe desarrollar y ensayar armas nucleares.

Otra medida de limitación de armamento, directamente relacionada con la no proliferación, sería el cese de la producción de material fisionable utilizable en armas nucleares. Esta medida, que intenta colocar límite en la cantidad disponible de material fisionable, impediría la proliferación 'horizontal', es decir, el aumento del número de potencias nucleares, a la vez que contribuiría a restringir la proliferación 'vertical', es decir el aumento del número de las armas nucleares que poseen las actuales potencias nucleares.

Pero, sobre todo, es solamente mediante la disminución del énfasis sobre el papel que las armas nucleares desempeñan en la política internacional, a través de un proceso sostenido de desmantelamiento de los arsenales nucleares, que el imperativo de la no proliferación podrá consolidarse en las normas del comportamiento internacional.

FUENTES

1. *Anuarios de Desarme* de las Naciones Unidas.
2. *World Armaments and Disarmament*, *Anuarios del SIPRI*.
3. Jozef Goldblat, *La Limitación de Armamento: Análisis Crítico de las Negociaciones y Acuerdos Internacionales* (SIPRI-M.P.D.L., Madrid, 1984).
4. Bert V. Roling, «The Law of Arms Control and Disarmament», in *Essays in International Law in Honour of Judge Manfred Lachs* (The Hague, 1984).
5. «The United Nations and Disarmament at Forty», in *Disarmament*, A periodic review by the United Nations, Vol. VIII, n.º 2 (New York, 1985).
6. Jozef Goldblat y Angel Viñas, *La no proliferación nuclear* (FEPRI, Madrid, 1985).